

A Ciência Económica em Portugal

UMA HISTÓRIA RECENTE

2019

Vítor Neves e José Reis
Coordenadores


ALMEDINA

A CIÊNCIA ECONÓMICA EM PORTUGAL

UMA HISTÓRIA RECENTE

COORDENADORES

Vitor Neves e José Reis

EDITOR

EDIÇÕES ALMEDINA, S.A.

Rua Fernandes Tomás, nºs 76-80

3000-167 Coimbra

Tel.: 239 851 904 · Fax: 239 851 901

www.almedina.net · editora@almedina.net

REVISÃO

Victor Ferreira

DESIGN DE CAPA

FBA.

PRÉ-IMPRESSÃO

João Jegundo

IMPRESSÃO E ACABAMENTO

Novembro, 2019

DEPÓSITO LEGAL

Os dados e as opiniões inseridos na presente publicação são da exclusiva responsabilidade do(s) seu(s) autor(es).

Toda a reprodução desta obra, por fotocópia ou outro qualquer processo, sem prévia autorização escrita do Editor, é ilícita e passível de procedimento judicial contra o infrator.



ALMEDINA

GRUPOALMEDINA

BIBLIOTECA NACIONAL DE PORTUGAL — CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO

A CIÊNCIA ECONÓMICA EM PORTUGAL

A ciência económica em Portugal:

uma história recente / coord.

Vitor Neves, José Reis

ISBN 978-972-40-8155-7

I — NEVES, Vitor

II — REIS, José

CDU 330

AGRADECIMENTOS

Este livro é uma obra coletiva, um trabalho de equipa, com a singularidade das suas contribuições individuais mas pensado como um todo no contexto de muitas, ricas e frutuosas trocas de ideias.

O trabalho que realizámos não teria sido possível sem a preciosa colaboração de muitas personalidades que disponibilizaram o seu tempo para, em entrevistas ou por email, fornecerem muito do material com que este livro se teceu. Para todos eles, demasiado numerosos para serem aqui referidos mas cujos nomes o leitor identificará ao longo das páginas que se seguem, o nosso agradecimento. Uma palavra de agradecimento é também devida a Victor Ferreira pelo trabalho competente e pelo inexcedível cuidado na revisão de todo o manuscrito.

Este trabalho tem o apoio financeiro da Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT/MEC), através de fundos nacionais, e é cofinanciado pelo Fundo Europeu para o Desenvolvimento Regional — FEDER, através do Programa Operacional Competitividade e Inovação — COMPETE 2020, no âmbito do projeto RECON — *Que ciência económica se faz em Portugal? Um estudo da investigação portuguesa recente em Economia (1980 à atualidade)*, com a referência: PTDC/IVC-HFC/3826/2014 — POCI-01-0145-FEDER-016871.

Capítulo 3

O Banco de Portugal e a disseminação de ideias económicas

ANA COSTA

Introdução

O Departamento de Estudos Económicos (DEE) do Banco de Portugal é considerado por Carlos Bastien, num texto sobre o processo de modernização do pensamento económico em Portugal no período pós-1945, «como um dos mais importantes centros de estudos» que tem, «desde 1975, [...] vindo a produzir estudos muito importantes, em especial sobre a economia Portuguesa» (Bastien, 2000: 173).

O estudo de caso do DEE tem como objetivo contribuir para a compreensão da dinâmica recente de evolução da investigação portuguesa em Economia. O DEE parece, na verdade, refletir um padrão que é comum a outros bancos centrais, ou a organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), que é o da interseção dos domínios da investigação teórica e aplicada e do aconselhamento e tomada de decisão de política económica. O prefácio ao livro *A Economia Portuguesa no Contexto da Integração Económica, Financeira e Monetária*, de 2009, do então governador do Banco de Portugal, Vítor Constâncio, sublinha e enaltece esta interseção, apresentando o livro como um produto dessa ligação entre investigação económica e política económica. Os modelos estocásticos de equilíbrio geral, que servem de referência a uma parte muito substantiva da investigação económica que é atualmente feita no DEE são apresentados no referido prefácio como uma metodologia que, emanando da abordagem

dominante da macroeconomia, foi desenvolvida no âmbito dos departamentos de pesquisa dos bancos centrais (Constâncio, 2009: xii).¹

A compreensão mais aprofundada da dinâmica recente de evolução da investigação portuguesa em Economia, que se pretende ter a partir do estudo de caso do DEE, requer que se considere a própria história do departamento, atendendo ao quanto ela pode ser ilustrativa do modo como o DEE se constituiu numa nova e influente jurisdição com um papel importante na trajetória intelectual e na consolidação do campo científico da Economia em Portugal. Considere-se, em particular, como o percurso intelectual do DEE intersesta a própria trajetória histórica, intelectual e política em que a economia portuguesa e a ciência económica em Portugal se inscrevem. Recentemente, esta interseção teve, na experiência do programa de “resgate” da troika² (2011–2014), um episódio ilustrativo. O relatório de avaliação do DEE, da autoria de Vítor Gaspar, Fátima Barros, Ricardo Reis e João Santos salienta como o «Banco de Portugal contribuiu de forma construtiva para os diversos pilares do programa» (2014: 17).³

Foi, todavia, no contexto intenso dos anos 1970 e no período subsequente de integração europeia da economia portuguesa que o papel do DEE foi mais influente, constituindo-se como parte integrante de uma dinâmica de transição e de consolidação de uma certa forma de pensar o económico em Portugal. Neste capítulo, procura-se clarificar e situar a natureza do contributo do DEE nas décadas de 1970 e 1980 para a homogeneização da paisagem intelectual da Economia em Portugal e para o fecho de possíveis alternativas, teóricas e práticas, num contexto em que aquela paisagem era ainda profundamente diversa, fragmentada e heterogénea.⁴

¹ Tendo como pano de fundo a crise financeira de 2007–2008, o prefácio de Vítor Constâncio não poderia deixar de apontar as hipóteses demasiado restritivas em que os modelos estocásticos ditos de primeira geração assentam, designadamente no que se refere ao comportamento racional dos agentes que povoam esses modelos e às limitações que decorrem da não integração de certos fenómenos como o desemprego involuntário ou o papel do Estado. Mantém-se, no entanto, a crença na plasticidade dos modelos em serem capazes de acomodar aspetos do funcionamento das economias, entendidos geralmente como irregularidades, desvalorizando-se os problemas de inconsistência que podem decorrer deste alargamento (Constâncio, 2009: xii–xiii).

² Fundo Monetário Internacional (FMI), Comissão Europeia (CE) e Banco Central Europeu (BCE).

³ Este relatório de avaliação é o resultado do trabalho de uma comissão de avaliação independente, nomeada pelo Banco de Portugal, à atividade do DEE. Os membros desta comissão são os autores do relatório.

⁴ O argumento pode ser apresentado como simétrico da tese hirschmaniana de Ilene Grabel (2017) da “incoerência produtiva”. Esta tese é mobilizada por Ilene Grabel como uma tese

O presente estudo sobre o DEE destaca certas circunstâncias específicas da própria dinâmica de transformação da economia portuguesa, com relevo na atividade do departamento, bem como os relacionamentos que estabeleceu a vários níveis — institucional, político e académico. Episódios como os do primeiro programa de ajustamento com o FMI, em 1977–1978, e a primeira e segunda Conferência Internacional sobre Economia Portuguesa,⁵ entre, respetivamente, 10 e 13 de outubro de 1976, e 26 e 28 de setembro de 1979, na Fundação Calouste Gulbenkian, são bem ilustrativos daquelas circunstâncias.

Assume-se que se pode estabelecer umnexo entre os relacionamentos que foram mais relevantes para a atividade do DEE e o seu edifício teórico, sabendo-se que este não pode deixar de influenciar o desenho de recomendações de política económica associadas à atuação do Banco de Portugal, bem como as narrativas ou os discursos que lhes estão subjacentes. Reconhece-se, porém, que a relação entre, por um lado, as ideias económicas e os pressupostos teóricos e, por outro, a ação em matéria de política económica é complexa. A complexidade desta relação advém, em parte, da sua natureza mediada. Nos fatores que a medeiam estão, entre outros elementos, diversos entendimentos normativos e diferentes narrativas de política que vão estabelecendo os limites do aceitável, do imaginável, oferecendo um enquadramento interpretativo que ajuda a definir um diagnóstico e a formular recomendações de política económica (Campbell, 2002; Gabor, 2011; Ban, 2013; Clift, 2018).

Ademais, a atividade do DEE tem lugar num contexto institucional preciso, que é o Banco de Portugal. O banco central assume funções de regulação e estabilização do sistema financeiro, estando a atividade do DEE

contra a ideia de que o *statu quo* permanece inalterado, procurando mostrar como as mudanças institucionais, em particular, no que se refere à governação financeira no contexto pós-crise de 2007–2008, podem acontecer por via de uma proliferação de alterações parciais, inconsistentes, fragmentadas. No contexto do presente capítulo, importa realçar o valor, a vários níveis — epistémico, político, cultural, ou social — da aparente inconsistência que resulta da coexistência de perspetivas teóricas e de política económica diversas.

⁵ As conferências realizaram-se sob a responsabilidade conjunta da Fundação Calouste Gulbenkian e do German Marshall Fund of the United States, e a ideia original, referida no discurso de abertura da primeira conferência pelo então presidente da Fundação Calouste Gulbenkian, José de Azeredo Perdigão, era a de, «numa perspetiva técnica e científica, buscar as soluções consideradas mais aptas para a restauração da economia portuguesa» (Perdigão, 1977: 18).

inserida no aconselhamento e apoio técnico em áreas de política económica e na representação do Banco de Portugal no âmbito do Eurosistema e do Sistema Europeu de Bancos Centrais. O que se procura sublinhar é que o Banco de Portugal é um ator político; a sua adesão, ou a do DEE, a certas ideias ou recomendações de política económica não se esgota, portanto, na controvérsia entre paradigmas teóricos da Economia.

Este estudo sobre o DEE procura ser também um contributo para uma reflexão sobre a forma como as ideias económicas circulam internacionalmente e se disseminam. Sobre este debate assume-se, porém, uma posição particular, defendendo-se que o modo como as ideias económicas se formam e circulam no plano internacional não se reduz a uma relação meramente unidirecional em que as ideias produzidas no “centro” são assimiladas pelas semiperiférias. Mesmo quando o mecanismo dominante é de uma relação hierárquica que, em determinadas circunstâncias, pode assumir contornos coercivos, como acontece na atividade do DEE, a perspetiva de economia política institucionalista, que aqui se adota, dá relevo ao modo como as ideias económicas influentes produzidas no “centro” se repercutem a vários níveis e de modos diferentes localmente. As ideias são sujeitas a um processo de institucionalização, de transmutação em práticas, políticas, ou dispositivos de apoio à tomada de decisão, cujas formas específicas dependem também da própria trajetória histórica e de condicionantes locais de natureza política, económica, social e cultural.

Este estudo sobre o DEE foi desenvolvido dando voz a alguns dos seus protagonistas. Foi recorrendo, principalmente, à informação das entrevistas tidas com estes protagonistas que se procurou dar conta do papel do DEE na dinâmica recente de evolução da investigação portuguesa em Economia.⁶ Estas entrevistas deram origem a um conjunto de conversas gravadas de que serei afinal a intérprete. Entre toda a autoridade da gravação e a falência da interpretação que se segue estarão, sem dúvida, pressupostos e influências, alguns dos quais já explicitados nesta introdução, que são também devedores de um quadro teórico de que se procurará dar

⁶ Estas entrevistas foram concedidas por Abel Mateus (AM), a 11 de outubro de 2018, no jardim da Fundação Calouste Gulbenkian; Teodora Cardoso (TC), a 25 de outubro de 2018, nas instalações do Conselho das Finanças Públicas; e por Isabel Horta Correia (IHC), a 7 de novembro de 2018, nas instalações do Banco de Portugal, na rua Almirante Reis, em Lisboa. Agradece-se toda a colaboração na concessão destas entrevistas. Todas as citações destes economistas não referenciadas dizem respeito a estas entrevistas.

conta na próxima secção.⁷ As vozes dos protagonistas aparecem de forma entrecortada num exercício que os reconhece como atores privilegiados da dinâmica de afirmação e consolidação do trabalho do DEE. É sobre este papel e um conjunto de ideias que parece ressaltar das entrevistas que se irá alicerçar o presente texto nas secções 2 e 3.

1. A influência das ideias económicas: esboço de um quadro teórico

É consensual que certas ideias económicas são mais persuasivas do que outras. O debate sobre os mecanismos que explicam a influência de umas em detrimento de outras suscita, porventura, mais controvérsia. Defendo que o estudo sobre o DEE pode constituir um estudo de caso interessante para indagar acerca dos mecanismos subjacentes ao domínio de determinadas ideias, à sua maior influência no desenho de políticas económicas e de reconfigurações institucionais, e ao modo como se formam certas comunidades que partilham uma determinada infraestrutura cognitiva e uma visão do mundo.

Já se defendeu na introdução deste capítulo que a relação entre as ideias económicas e a tomada de decisão de política económica é complexa. Considera-se que a existência de uma visão acerca das formas de organização da vida material e dos mecanismos concretos de funcionamento das economias contida num determinado discurso económicos — que se pode tornar hegemónico e consensual entre economistas e decisores políticos — e os pressupostos teóricos subjacentes terão necessariamente influência sobre o leque de alternativas de política que são imagináveis e sobre as escolhas efetuadas. Simultaneamente, defende-se que a relação entre as ideias económicas, o “mundo real” — a economia num sentido substantivo — e as políticas é complexa. Esta tensão é mantida e defendida ao longo do presente capítulo.

Na linha de Blyth (2007), pode olhar-se para determinadas circunstâncias específicas, como as de crise económica, ou para outros períodos históricos de maior transformação institucional, para se perceber a influência das ideias e dos discursos económicos. Como refere o autor, é no contexto destas situações que os atores políticos tendem a experimentar uma incerteza maior e a vários níveis — epistémico e axiológico — que os priva de uma grelha interpretativa sobre o que poderão constituir os seus

⁷ Uma outra influência é David Sylvester, no seu livro *Interviews with Francis Bacon* (2016).

próprios interesses e a sua visão do mundo. Por isso, é nestas situações que a força de certas ideias económicas e dos discursos que as contêm adquirem maior expressão.

A literatura sobre a circulação e a difusão internacional de ideias económicas considera, em particular, a sua circulação entre o “centro” e as “periferias”, atendendo à natureza assimétrica das condições de produção e das relações entre estes espaços. Procura-se, fundamentalmente, compreender como a Economia enquanto ciência e prática se desenvolveu a uma escala global e em que medida o estudo dos casos nacionais de investigação em Economia podem contribuir para a historiografia da disciplina em geral.

A opção pelo estudo do DEE representa uma visão diferente — mesmo que se possa conceder que não é de rutura em relação a este quadro teórico — pelo menos a dois níveis. Em primeiro lugar, a motivação que assiste ao estudo não é a contribuição para a historiografia da Economia enquanto disciplina científica, mas antes a de ter uma compreensão mais alargada sobre as forças e os mecanismos que podem estar subjacentes à hegemonia de determinadas ideias e discursos económicos, entendendo que o DEE pode constituir um estudo significativo para esta compreensão. Em segundo lugar, como já foi referido na introdução, tem-se uma visão mais ampla sobre o modo como as ideias económicas se formam e circulam no plano internacional.

Esta visão provém, essencialmente, de um outro quadro teórico, que é o da economia política institucionalista (Campbell, 2002; Gabor, 2011; Ban, 2013; Clift, 2018). O contributo importante deste quadro teórico para o estudo do DEE é, em primeiro lugar, permitir que se fale de comunidades de atores, que englobam a academia, mas a extravasam largamente. Fala-se de comunidades epistémicas,⁸ em que normas profissionais aparecem incrustadas em hábitos de pensamento e de ação, e em que prevalecem certos entendimentos partilhados sobre o modo como a economia funciona e/ou deverá funcionar, encapsulados em discursos que fornecem uma grelha interpretativa do que está a acontecer e também do que é

⁸ A literatura refere-se ao conceito de “comunidade epistémica” — a comunidade académica dos economistas, os especialistas e/ou técnicos de organizações internacionais, os decisores políticos, os jornalistas, ou os cidadãos — como uma comunidade de diversos atores que partilham uma determinada infraestrutura cognitiva e uma visão do mundo. Inclui crenças, teorias, valores, mas também dispositivos de apoio à tomada de decisão pública, imbricados em hábitos e rotinas e em diversas formas organizacionais (Fourcade, 2006; Hirschman e Berman, 2014).

imaginável em termos de alteração de política económica. Em segundo lugar, permite dar uma maior atenção ao particular, ao específico, reconhecendo a possibilidade de localmente se assistir a determinadas configurações que não se reduzem às forças e aos mecanismos globais, e que resultam de se considerar que existe deliberação, volição e autonomia. Parece-me fundamental destacar este aspeto quando se procura fazer um estudo sobre o DEE que atenta, em particular, sobre a voz e a ação de alguns dos seus protagonistas.

É neste sentido que quando se fala da formação desta nova jurisdição dos técnicos do DEE se lhe atribui uma certa autonomia. Isto comporta reconhecer que os atores que compõem esta superestrutura tecno-burocrática não são agentes passivos, caracterizando-se antes por uma ação que é criativa e reflexiva, que é capaz de influenciar o modo como os problemas são fixados, como determinados significados se generalizam e como se dá lugar à estabilização de certas formas de interpretação. É claro que se está sempre a assumir que este processo não ocorre ao nível de mentes encerradas em si mesmas ou de indivíduos isolados. É também por isso que se reconhece o papel das várias colaborações que se vão estabelecer a vários níveis — académico, político e institucional. Simultaneamente, reconhece-se, assumindo a tensão tão característica do pensamento institucionalista entre ação e estrutura, volição e causalidade, que a atividade desta jurisdição dos técnicos do DEE está sempre dependente também de um conjunto de fatores que, sendo simultaneamente materiais e discursivos, formam o seu ecossistema, circunscrevendo e configurando essa atividade.

Ainda na linha de pensamento da economia política institucionalista, alguns autores têm vindo a contestar a ideia de que os “regimes internacionais” de economia política sejam homogéneos. Um destes trabalhos, que constitui também uma ilustração do que acima foi referido sobre a importância de se atender ao particular, é a investigação de Sarah Babb (2007), que procura dar conta dos fatores que podem ter contribuído para o FMI logo desde muito cedo, no contexto das intervenções no México em 1947 e em 1954, ter adotado uma política de austeridade anti-inflacionista com reminiscências da abordagem de política económica característica do regime do padrão-ouro, num regime de economia política que era marcado pela perspetiva keynesiana. Um dos fatores a que Babb alude é a presença dominante de ideias económicas conservadoras entre os técnicos do FMI. Esta presença decorreria em grande parte do predomínio

de formações na área das finanças públicas e de experiências profissionais anteriores em bancos centrais e ministérios das finanças sob o regime do padrão-ouro, determinado por uma abordagem deflacionista ao problema do desequilíbrio externo.

2. Abertura e normalização epistémica: a economia portuguesa dos anos 1970 e o DEE

O contexto da economia portuguesa nos anos 1970 foi marcado por um conjunto de fatores diversos, de natureza externa e interna, que originaram mudanças abruptas: o fim da convertibilidade do dólar em ouro, em 1971, e a falência do sistema de Bretton Woods, a crise do petróleo, a revolução de 25 de Abril de 1974 e o processo que se impôs de democratização da sociedade, da economia e da governação do país. Perante esta turbulência, o Banco de Portugal teve de se reinventar, de se adaptar:

As coisas mudaram completamente com o 25 de Abril. E mudaram não tanto por alguma decisão política, embora evidentemente aí as decisões políticas tivessem abundado, mas porque o papel do Banco mudou radicalmente. O papel do Banco antes do 25 de Abril era completamente passivo, o que era determinante eram as finanças públicas. As finanças públicas estavam em ordem, o Estado não recorria a crédito. O Banco, portanto, não tinha nenhuma preocupação. Por outro lado, a balança de pagamentos era excedentária e esse excedente da balança de pagamentos alimentava a liquidez dos bancos, portanto o Banco de Portugal também não tinha que se preocupar muito com isso. A supervisão bancária estava ainda no Ministério das Finanças, portanto, menos uma razão para se preocupar. Logo, qual era o papel do Banco? (TC)

A redefinição do papel do Banco de Portugal esteve, num primeiro momento, associada a uma alteração de natureza institucional. A nacionalização do Banco de Portugal dá-se em 1974, passando então a constituir uma empresa pública (Ministério das Finanças, 1974). A lei orgânica é aprovada com o Decreto-Lei 644/75, de 15 de novembro, podendo ler-se no Art. 4º, Capítulo I, que o

Banco de Portugal é o banco central da República Portuguesa, devendo, nessa qualidade, no contexto da política económica e financeira nacional e por forma a assegurar o desenvolvimento do País, zelar pelo equilíbrio monetário interno e pela solvência exterior da moeda. (Ministério das Finanças, 1975)

A preparação da revisão da Lei Orgânica é apontada por Teodora Cardoso como um dos primeiros trabalhos em que esteve envolvida no Banco de Portugal:⁹

o Banco criou um grupo de trabalho com pessoas dos vários serviços; fomos todos envolvidos numa discussão sobre o que faz o Banco, o que deve fazer; era um contexto em que o acesso à informação, aos estatutos de outros bancos, não estava facilitado, não havia Internet. Tínhamos alguns contactos e os estatutos de alguns bancos centrais, mas a situação é muito diferente de país para país. (TC)

Nesta fase, marcada pela experiência então recente de governação democrática do país, parece existir, da parte dos técnicos do Banco de Portugal, um nível de grande autonomia, sugerido pelo seu envolvimento na definição da missão do banco e do seu desenho institucional.

2.1. Esboço de um ecossistema

Começo por caracterizar o ecossistema e os vários elementos que o compõem — de natureza material e discursiva — em que se dá a afirmação desta nova jurisdição dos técnicos do DEE. Em primeiro lugar, ao nível da dinâmica interna do Banco de Portugal e do DEE, existe um legado que importa assinalar. Este legado tem consequências materiais, mas também normativas e interpretativas, aparecendo representado nas palavras de Teodora Cardoso pelo poder das finanças públicas, pela sua natureza conservadora e pela imagem de um Estado que não recorria a crédito. Este contexto anterior à revolução foi vivenciado por alguns dos técnicos do Banco de Portugal na sua atividade profissional no banco, vivendo de perto a urgência de um tempo novo e dos seus desafios.

Há que assinalar as fragilidades de conhecimento da economia portuguesa e até de experiência de condução da política monetária que foi necessário defrontar, e a limitação do campo da Economia em Portugal. Afinal, como referem Teodora Cardoso e Raymond Hill, «[a]té Abril de 1974, a oferta de moeda em Portugal era determinada pela balança de

⁹ Teodora Cardoso foi admitida como técnica do Banco de Portugal em 1973. Foi diretora do DEE entre 1985 e 1990. De 2008 a 2012, foi membro do Conselho de Administração do Banco de Portugal. Entre 2012 e 2019, foi presidente do Conselho Superior do Conselho das Finanças Públicas.

pagamentos. O Banco de Portugal não realizava operações de mercado aberto e a oferta de crédito do banco central era fortemente controlada» (1977: 372). Por sua vez, o grupo de técnicos do DEE era reduzido, como nota Teodora Cardoso: «O Departamento de Estudos era composto por seis pessoas». E as «universidades, nesta altura, estavam no caos. Daí não advinha nenhuma espécie de apoio — até se houvesse alguma coisa era o contrário» (TC).

Abel Mateus¹⁰ sugere as mesmas dificuldades:

o Gabinete de Estudos do Banco de Portugal era um órgão que já existia há muitos anos. Produzia, sobretudo, um relatório anual, que tinha, essencialmente, estatísticas sobre toda a economia portuguesa. [...] Estagnou muito e não evoluiu, sobretudo, nos anos 1960 e princípio dos anos 1970; não evoluiu na sua capacitação em termos dos instrumentos mais modernos de análise económica, ao nível da estatística e econometria. (AM)

Em segundo lugar, salientem-se as condições da economia portuguesa e a sua situação semiperiférica num contexto, a partir de 1974, em que, como refere José Reis, «[a]s dimensões sociais da democracia, tanto como a sua dimensão política, tornam-se relevantes» (2018: 51). Trata-se da “capacitação do país” em domínios diversos, da «saúde, da educação, da segurança social e do desenvolvimento do território e a relação que tudo isto tem com a redução das desigualdades sociais» (2018: 53). Urgem ainda respostas para problemas de estabilização macroeconómica como os que se referem à subutilização da capacidade produtiva, à necessidade de aumentar o investimento e o emprego, e à dificuldade de financiamento da economia portuguesa.

Neste contexto, assinalado pela 1ª Conferência Internacional sobre Economia Portuguesa, Teodora Cardoso e Raymond Hill defendem uma abordagem expansionista da política económica. Reconhecendo-se que a economia portuguesa funcionava abaixo da sua capacidade produtiva, a prioridade seria o aumento do investimento. A política monetária deveria

¹⁰ Foi técnico superior do Gabinete de Estudos do Banco de Portugal no período de 1978–1981. Foi membro do Conselho de Administração do Banco de Portugal de 1992 a 1998 e consultor deste órgão de 1998 a 2003. Foi economista sénior do Banco Mundial entre 1981 e 1992, e exerceu funções de consultoria no Banco Mundial e no FMI no período entre 1998 e 2003. É professor da Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa.

manter-se acomodática, facilitando a disponibilidade de crédito e garantindo uma política de redesconto automático a taxas de juro fixas. Defendia-se então que, «[e]m vez de utilizar a restrição do crédito para corrigir o défice externo, a política de crédito deve ter em vista apoiar a recuperação do investimento e especialmente a expansão da produção de bens que são objeto de comércio internacional», considerando-se que «o instrumento adequado para reduzir esse défice é a desvalorização e não a política de crédito» (Cardoso e Hill, 1977: 370). Ao mesmo tempo, avançava-se que a

restrição da procura global, quando se tornar necessária, deve ser conseguida sobretudo à custa do aumento da poupança corrente do sector público (ou seja, da redução dos respectivos défices correntes), de forma a poder manter-se o máximo incentivo ao investimento. (Cardoso e Hill, 1977: 379)

O problema de subinvestimento era visto como estando relacionado, no lado da procura, com «a incerteza que os empresários enfrentam quanto à evolução futura da economia» (Cardoso e Hill, 1977: 383) e, no lado da oferta de crédito, como resultando, fundamentalmente, da «indefinição quanto aos objectivos das instituições de crédito, conjuntamente com uma tradição conservantista e de fuga ao risco» (1977: 384). Contrariava-se uma política de elevação das taxas de juro como forma de incentivo à poupança. Entendia-se então que esta seria uma política desadequada numa fase recessiva, tanto mais que, considerando o elevado grau de capacidade produtiva não utilizada, seria por intermédio da recuperação do investimento que se poderia ter um aumento da poupança.

Do lado da oferta de crédito, avançava-se com propostas de alteração da legislação bancária e outras mudanças institucionais relacionadas, em parte, com a melhoria do mecanismo de redesconto, chegando-se mesmo a propor que o Banco de Portugal pudesse «conceder ele próprio crédito directo a empresas [...] é politicamente improvável que os bancos voltem a ser instituições concorrentes em busca do lucro máximo, o sistema terá de evoluir no sentido de um acrescido controle central» (Cardoso e Hill, 1977: 387).

Em terceiro lugar, e por último, as contingências e a incerteza associadas ao processo de transformação da economia portuguesa com destaque para a situação de desequilíbrio externo e a intervenção do FMI¹¹ constituíram

¹¹ Está a falar-se da primeira intervenção do FMI, em 1977; a segunda intervenção teve lugar em 1983, a última aconteceu no contexto da troika, em 2011.

um terreno favorável à afirmação desta nova jurisdição dos técnicos do DEE. A intervenção do FMI, em particular, teve uma repercussão imediata no discurso destes atores, que é possível identificar na passagem de uma abordagem expansionista para uma política de austeridade. Esta alteração do discurso não tinha, no entanto, correspondência numa alteração substantiva dos problemas que se reconheciam constituir obstáculos fundamentais ao desenvolvimento da economia portuguesa — a subutilização da capacidade produtiva, a necessidade de aumentar o investimento e de criar mais emprego.

A mudança de enfoque é visível pela comparação dos discursos que são proferidos no âmbito da primeira e da segunda Conferência Internacional sobre Economia Portuguesa. Para Teodora Cardoso, a primeira conferência serviu para legitimar a política de desvalorização do escudo: a conferência veio tornar

público o trabalho que se andava a fazer e a necessidade de se adotarem práticas que não eram as habituais. E a mais importante que tinha de ser “vendida” era a desvalorização do escudo. O antigo regime tinha feito acreditar que ter um escudo forte era importante. (TC)

Não obstante o condicionamento que provinha do problema do financiamento externo da economia portuguesa, ainda havia, no contexto da primeira conferência, espaço para a defesa de uma política de natureza expansionista que visasse o incremento do investimento.

O prefácio do livro da primeira conferência, assinado por E. Cary Brown, Rüdiger Dornbusch, Richard S. Eckaus, Robert M. Solow e Lance J. Taylor (1977), destaca que o terceiro relatório elaborado pelo grupo de economistas do Massachusetts Institute of Technology (MIT)¹² vem anunciar o fim de uma política expansionista: a melhoria dos padrões de consumo passa a ser vista como insustentável e considera-se também fundamental estancar a política de aumentos salariais.¹³ Pelo contrário, os dois primeiros

¹² O grupo de economistas do MIT elaborou um conjunto de estudos sobre a economia portuguesa. Deste grupo fazia parte Rudiger Dornbusch, Richard Eckaus, Lance Taylor e Paul Krugman. Miguel Beza também fez parte deste grupo; foi, posteriormente, técnico do Banco de Portugal e seu governador. Nesta série de estudos, destaca-se a colaboração com o Banco de Portugal, em particular, sob a figura do seu governador, José da Silva Lopes.

¹³ A apresentação do relatório foi alvo de um enorme desagrado por parte de Francisco Pereira de Moura, responsável por fazer o comentário da apresentação: «Esta conferência há-de

relatórios produzidos por este grupo estariam mais próximos de uma visão expansionista da política económica.

É, pois, no âmbito da segunda conferência que se assiste a um consenso generalizado em torno de políticas restritivas. Para Teodora Cardoso, o programa de resgate do FMI terá provocado

uma mudança radical nas prioridades da política económica e, pela primeira vez em muitos anos, era oficialmente aprovada em Portugal uma política de características restritivas, definida em termos comparáveis aos das restantes economias ocidentais quando em face de uma crise cambial grave e insusceptível de outro tipo de solução no curto prazo. (Cardoso, 1980: 82)

O diagnóstico então partilhado por técnicos do Banco de Portugal que participaram na segunda conferência apontava para uma nova normatividade, que era ela própria convergente com a leitura do FMI sobre a economia portuguesa: forte endividamento externo, perda de reservas cambiais, fraca competitividade das exportações portuguesas, enorme aumento salarial, aumento dos gastos públicos, nacionalização dos setores básicos da economia e fraco investimento privado. A construção desta nova normatividade pressupõe uma descrição da economia portuguesa em novos moldes. O discurso que se impõe é que a economia portuguesa é uma pequena economia aberta, decompondo-se pelo menos em três níveis: a) descritivo, apontando para a crescente abertura e integração da economia portuguesa; b) normativo, adotando a ideia de que a política económica deveria ser subsidiária dos mercados e que deveria assentar na promoção de uma configuração institucional ela própria facilitadora da crescente abertura e integração da economia portuguesa; c) imagético,

parecer perante a opinião pública portuguesa, perante o povo e os trabalhadores portugueses como uma reunião de elite, uma reunião de uns quantos privilegiados (técnicos, especialistas, cientistas) que sob o beneplácito e iniciativa norte americana, dos dominadores do mundo, vieram aqui para discutir os problemas do povo português. Pois é preciso que se diga nesta conferência [...] que muita gente em Portugal tem medo de conferências destas» (Moura, 1977: 95). «Neste relatório elaborado pelos estagiários do MIT há como que “uma sugestão” de que a maior parte dos inconvenientes, das dificuldades, dos pontos débeis da economia portuguesa actualmente se devem à subida dos salários. [...] poderemos conceber o regresso à estrutura de repartição do rendimento tradicional, anterior ao 25 de Abril? [...] Não se vê como é inconciliável a democracia política com a repressão?» (1977: 99).

correspondendo a uma certa imagem¹⁴ ou visão sobre o que seria a modernidade da economia portuguesa.

A mudança radical que Teodora Cardoso refere não estava limitada ao nível das prioridades de política económica. Como se procura mostrar, a alteração de perspectiva de política económica estava associada a uma mudança ideacional da economia portuguesa e a um processo de normalização epistémica do próprio campo científico da Economia em Portugal. Estas dimensões complementam-se e estão encapsuladas umas nas outras. À conceptualização da economia portuguesa como uma pequena economia aberta correspondia a inscrição da sua análise no quadro teórico e no debate dominante na Economia. A síntese neoclássica, não obstante o surgimento da nova economia clássica, e abordagens como o enfoque monetário da balança de pagamentos, em que assentam os programas de ajustamento estrutural do FMI,¹⁵ eram influentes. A tónica no campo científico da Economia, como na esfera da governação, era de atenção à crescente internacionalização da economia. Teodora Cardoso aponta as implicações para a política monetária desta mudança, que se consubstanciariam numa política de taxas de juro orientada «para encorajar a formação de poupanças e garantir que as aplicações financeiras internas [fossem] suficientemente remuneradoras para evitar saídas de capitais que, como a experiência de 1976/77 provou, põem em sério risco o potencial de crescimento do país» (1980: 83).

A política restritiva de que Teodora Cardoso fala sobrepõe o equilíbrio externo a outros equilíbrios internos e aponta para diversos instrumentos de controle do défice externo, além da política de taxas de juro, como a fixação de limites à expansão do crédito interno total e a desvalorização do escudo.

2.2. A construção de um espaço de colaborações

O que explica a força de uma ideia? Para responder a esta questão, considerem-se as colaborações que o DEE teceu a vários níveis, institucional,

¹⁴ Cabe aqui uma referência a uma tradição discursiva da economia política institucionalista com destaque para Kenneth Boulding (1997 [1961]).

¹⁵ J. J. Polak, “Monetary Analysis of Income Formation and Payments Problems”, *Staff Papers, IMF*, vol. 6: 1–50, 1957 (reeditado em 1977, IMF: 15–64.); Fundo Monetário Internacional, *The Monetary Approach to the Balance of Payments*, Washington, 1977.

político, académico, bem como os atores desta construção, donde emergiram importantes elementos de credenciação do grupo de técnicos do DEE.

Nas palavras de Teodora Cardoso, «o farol mais importante — e veio, de facto, do Dornbusch — foi a noção de sermos uma pequena economia aberta», fazendo notar a forte ligação estabelecida neste período entre os técnicos do DEE e o grupo de economistas do MIT. O aconselhamento económico prestado pelo grupo de economistas do MIT, entre 1974 e 1976, em resposta ao pedido de José da Silva Lopes, governador do Banco de Portugal de 1975 a 1980, mostra a existência de vários planos que se sobrepueram e se complementaram e das colaborações que aí se inscreveram. Considere-se, em particular, as ligações entre um espaço público em que importava encontrar legitimação para uma mudança de discurso económico e para a redefinição das prioridades de política económica, e o espaço académico em que emergia um processo de normalização epistémica da Economia em Portugal.

Como nota Teodora Cardoso,

ao longo de 1974/1975 a situação tinha-se tornado dramática ao nível do financiamento do défice externo. O défice tinha aumentado espetacularmente, as reservas de divisas tinham desaparecido. É neste contexto que o Doutor Silva Lopes chamou uma série de economistas de vários sítios; todos estavam interessadíssimos no nosso caso e o Doutor Silva Lopes aproveitou isso. (TC)

Referindo-se a Silva Lopes,

ele era amigo do Eckaus e o Eckaus organizou uma equipa para vir trabalhar connosco. A primeira equipa eram só professores, veio o Eckaus, o Dornbusch e o Lance Taylor; estiveram por cá um tempo, andaram a estudar a nossa economia. Depois desta primeira missão em que vieram os três professores, veio a equipa dos estudantes; estiveram cá durante vários meses, cerca de seis meses. Nesta equipa estava o Paul Krugman e também estava o Kenneth Rogoff. (TC)

No mesmo sentido, Abel Mateus assinala como

extremamente interessante a dinâmica, que foi em grande parte uma contribuição importantíssima do Professor Doutor Silva Lopes, de trazer pessoas do estrangeiro, que viessem ajudar no aconselhamento das políticas económicas.

[...] tive a sorte de logo no primeiro ano do meu trabalho, no ano em que entrei, de trabalhar com uma equipa que era coordenada pelo Professor Dornbusch, do MIT, que era um grande especialista de Economia Internacional Monetária, e com dois alunos dele em particular, que eram Rogoff, agora um economista de Harvard de grande reputação, e um outro economista de Stanford. [...] E também houve um outro [Andrew Abel]. (AM)

É no contexto desta colaboração que surge a ideia da “desvalorização deslizando”¹⁶ do escudo implementada em agosto de 1977.

[O] problema era como desvalorizar. Isso foi, de facto, um contributo muito importante dessa equipa do MIT e, em particular, do Dornbusch. O Dornbusch era um especialista de economia internacional e era uma pessoa brilhante e excecional. Devo dizer que, provavelmente, em toda a minha vida, se tiver de apontar qual foi o economista que teve mais importância, foi o Dornbusch. Ele era extremamente claro, via muito rapidamente as questões e tinha soluções muito práticas, que se percebiam, e que eram fáceis de pôr em prática. Uma das intenções, também, desta equipa e deste trabalho que foi feito com eles — aí por parte do Doutor Silva Lopes — era o estarmos preparados para o que ia ser o passo seguinte disto tudo, que era o FMI. A desvalorização gradual do escudo, a ligação com as taxas de juro, com os limites de crédito, com os mercados interbancários — isso tudo foi feito antes de vir o FMI. Quando o FMI veio, [foi necessário subordinar] ao modelo deles do programa de financiamento e limitar o crédito ao setor público, etc., mas com todos os instrumentos que o Banco já tinha. Depois, o FMI publicou um *Occasional Paper*, penso ser o nº 1 dos *Occasional Papers* do FMI, onde conta a história toda como se fosse deles. (TC)

Também Abel Mateus assinala este contributo de Dornbusch para a política económica nacional.

[L]embro-me de uma ocasião extremamente grave para a economia portuguesa, no verão de 1977, em que o Silva Lopes aparece junto desse grupo de pessoas de que eu fazia parte e referiu ter estado com o primeiro-ministro, na altura, Mário Soares, e que lhe foi transmitir a situação de que os cofres, em termos de divisas do Banco de Portugal, estavam esgotados; já não havia mais

¹⁶ *Crawling-peg* na sua denominação original.

divisas para apoiar, em particular, os pagamentos internacionais da economia portuguesa. Pediu-nos que no espaço de duas, três semanas lhe déssemos um programa para ele poder levar ao Primeiro-Ministro para ser implementado. E foi nessa altura que surgiu a ideia de desvalorizar a moeda em 25% — foi um choque enorme — [...] e um conjunto de outras ideias, mas a principal foi essa, e também uma subida das taxas de juro. Introduziu-se a desvalorização gradual, que foi uma ideia importada da América Latina, onde o Professor Dornbusch já tinha participado, em particular, na Argentina, a *tablita*. (AM)

A colaboração com o grupo de economistas do MIT constituiu também um fator reputacional fundamental para a ascensão, reconhecimento e afirmação desta nova jurisdição dos técnicos do DEE. A forma importante como esta nova jurisdição foi formada manifestava-se na enorme influência que era exercida no desenho da política económica nacional e na proximidade com o poder político. Abel Mateus refere-se diretamente a esta dimensão quando nota que:

nunca mais, depois dessa experiência, nunca mais vi um gabinete, em Portugal, que tivesse um impacto tão grande na formulação da política económica, e em que havia, digamos, um pensamento. Nós discutíamos bastante, fazíamos projeções para a economia, etc., mas havia um conjunto coerente de medidas, em termos macroeconómicos, que eram apontadas [...] — esse é também um aspeto que eu acho de grande, grande interesse —, criou-se um gabinete com uma reputação tal que éramos ouvidos tanto pelo Ministro das Finanças, como pelo Doutor Silva Lopes, que tinha um acesso privilegiado ao Primeiro-Ministro. Nunca mais, como disse, vi um centro com importância tão grande na formação da política económica. (AM)

Outro elemento de credenciação deste grupo de técnicos do DEE advinha da obtenção de um doutoramento nos EUA. Nos anos 1970, Abel Mateus,¹⁷ José António Girão¹⁸ e Miguel Beleza¹⁹ representaram uma primeira geração de economistas com doutoramento nos EUA que colaboraram com o DEE; este movimento ampliou-se a partir da década de 1980,

¹⁷ Doutoramento em Economia pela Universidade da Pensilvânia (1977).

¹⁸ Doutoramento em Economia pela Universidade de Cornell (1972).

¹⁹ Doutoramento em Economia no Massachusetts Institute of Technology (MIT) concluído em 1979.

quando passou a ser mais frequente a entrada de técnicos no DEE com uma formação académica deste tipo. A natureza emulativa que residia em ambos os elementos — a colaboração com o grupo de economistas do MIT e a importância de ter um doutoramento nos EUA — era expressiva de uma vontade e de uma ação que tinham como objetivo comum a constituição de um pensamento económico moderno que implicasse também uma mudança de prescrição de política económica. Este pensamento económico moderno era o dominante, num contexto de influência crescente da academia norte-americana, e em tensão com outros campos de ideias económicas marcados por uma visão desenvolvimentista, ou estruturalista. Abel Mateus refere-se, em particular, ao ISCEF, agora ISEG, uma escola em que estes campos alternativos de ideias económicas ainda tinham um lugar, como

uma escola que tinha um ensino da Economia bastante insuficiente e antiquado. Mais do que antiquado, talvez eu considere insuficiente, porque apercebi-me, pelo estudo de alguns livros de texto e das referências, do que era o ensino da Economia no estrangeiro, sobretudo o anglo-saxónico; o livro do Samuelson, que era um livro básico, e outros livros de Macroeconomia, de Microeconomia, etc. já eram conhecidos. E verifiquei, em primeiro lugar, uma grande deficiência no ensino da Microeconomia. Uma segunda área em que notei uma grande deficiência foi no ensino da Matemática para economistas. O ISEG sempre foi, e até hoje, bastante forte no ensino de Matemática, mas não fazia a ponte com a Economia. A Economia, sobretudo, a chamada Economia Neoclássica tem uma forte componente quantitativa e, portanto, matemática. (AM)

E Teodora Cardoso assinala a

perceção de que [seria] necessário um tipo de formação que realmente eram basicamente as universidades americanas que davam. O ISEG, que na altura era o ISCEF, atrasou-se um bocado nisto. Hoje em dia já não é assim, mas no início, de facto, eram muito mais essas universidades [a Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa e a Universidade Católica] que avançavam neste sentido. (TC)

Outro ponto de interseção do espaço da academia e do espaço público, em que se mostra como estes vários planos se sobrepuseram e complementaram,

foi desencadeado pela primeira intervenção do FMI, como já se notou na subsecção anterior. Aparentemente, a colaboração com o grupo de economistas do MIT, tendo como uma das suas finalidades a preparação para esta intervenção, procurava que a negociação com o Fundo decorresse de uma forma mais ativa:

o problema que estava na mente — e conversámos muito sobre isso — do Doutor Silva Lopes era nós não estarmos aqui à espera que o FMI nos viesse mandar. Era sabermos o que é que estávamos a fazer e podermos dialogar e negociar com o FMI. (TC)

A colaboração com o grupo de economistas do MIT terá possibilitado certamente a fixação de um léxico comum que poderá ter facilitado as negociações com o FMI. Não obstante esta determinação em se saber o que se estava a fazer e em dialogar e negociar com o FMI, esta nova jurisdição dos técnicos do DEE constituiu-se como “interlocutores internos” privilegiados do Fundo, em parte pela natureza das suas funções e do seu lugar, mas também porque parecia existir um património cognitivo e uma certa visão sobre o modo como a economia funciona comuns aos economistas e técnicos do Fundo e do DEE (Ban, 2013).

Por sua vez, a intervenção do FMI oferecia a legitimidade necessária para a implementação de um conjunto de alterações de política económica que seriam percecionadas pelos atores nacionais como suscetíveis de granjear maior resistência, fazendo deslocar o ónus da sua implementação desses atores políticos internos para o FMI e adquirindo uma nova autoridade. É também neste sentido que pode ser interpretado o consenso generalizado em torno de uma política de austeridade revelado na 2ª Conferência Internacional sobre Economia Portuguesa.

Em suma, o contexto turbulento da economia portuguesa nos anos 1970, as crescentes dificuldades da balança de pagamentos e de financiamento da economia e o programa de resgate do FMI ofereceram o palco a esta nova jurisdição dos técnicos do DEE, que foi ganhando uma importância crescente na definição da política económica nacional e um ascendente teórico sobre outros centros produtores de conhecimento. Como bem se nota, atendendo, em particular, à influência do DEE na formulação da política económica nacional, o departamento tinha uma natureza híbrida. O mesmo é referido por Teodora Cardoso quando assinala que o DEE tinha um papel «que ia muito para lá dos estudos. Toda a gestão da

política monetária era feita no DEE, não era feita nos departamentos operacionais» (TC). Este aspeto da sua natureza irá, posteriormente, ser foco de uma alteração deliberada.

3. Aprofundamento da abertura e insularidade epistémica: a economia portuguesa a partir dos anos 1980 e o DEE

A partir da década de 1980 o processo de abertura da economia portuguesa aprofundou-se com a adesão à Comunidade Económica Europeia e a participação no processo de construção da União Económica e Monetária. A este processo de construção de um novo quadro institucional corresponderam várias transformações desencadeadas num primeiro momento pelo Tratado de Maastricht e depois pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento. A liberalização da circulação de capitais, a privatização dos bancos, a regulação indireta dos mercados monetários e a criação do Banco Central Europeu (BCE) tiveram repercussões diretas na ação do Banco de Portugal e na missão e na natureza dos trabalhos desenvolvidos pelo DEE. Ocorreu, em consequência, um processo de normalização das atividades do DEE centradas na análise, informação e aconselhamento do Conselho de Administração do Banco de Portugal, e na participação nos trabalhos do Eurosistema e do Sistema Europeu de Bancos Centrais. Com esta nova arquitetura europeia surgiu e consolidou-se uma rede de colaboração entre bancos centrais e entre estes e o BCE.

Teodora Cardoso assinala como todas estas alterações tiveram influência na atividade desenvolvida pelo DEE:

Na política monetária, a alteração mais importante em meados dos anos 1980 foi a abertura dos bancos à iniciativa privada, a entrada de novos bancos, portanto o sistema de atribuição de limites de crédito teve que ser alterado e tivemos rapidamente que pensar em acabar com aquele sistema e passar a um sistema de controle indireto. [...] [Mais tarde,] a ligação com o trabalho do [BCE] é muito exigente, e o DEE mais uma vez teve de se adaptar a técnicas novas, mas também a novos instrumentos de análise e de implementação de políticas e fez um grande investimento nisso. [...] o Departamento de Estatística também. Aliás, os dois departamentos [o DEE e o Departamento de Estatística] são tidos no BCE como do melhor que há. (TC)

3.1. A construção de uma nova identidade do DEE

A par das transformações acima identificadas, no final dos anos 1980 foram feitas escolhas ao nível do Banco de Portugal que implicaram uma mudança na natureza da atividade do DEE. Esta mudança visava a constituição de um grupo de investigação no Banco de Portugal, dentro do DEE, mas com autonomia nas funções desempenhadas, que seriam de investigação, à semelhança da atividade de pesquisa de um centro de investigação de uma instituição universitária. Os atores desta mudança foram: António Borges,²⁰ vice-governador do Banco de Portugal de 1990 a 1993, Miguel Beza,²¹ governador do Banco de Portugal de 1992 a 1994, António Sampaio e Mello, diretor do DEE no período de 1991 a 1994, e Sérgio Rebelo,²² então professor convidado da Universidade Católica Portuguesa, em Lisboa, de 1990 a 1992. A partir da colaboração com Sérgio Rebelo, pensava-se estabelecer

protocolos com as universidades, haver posições conjuntas entre [o DEE] e as universidades, as pessoas não saírem necessariamente das universidades. [A]s universidades ainda se estavam a capitalizar e não se queria descapitalizar as universidades, mas [antes] terem aqui [no DEE] um ponto de investigação comum [nas áreas da Macroeconomia e noutras que poderiam interessar ao banco central]. O grupo tinha a localização física no DEE, na altura, mas reportava diretamente ao Vice-Governador. Não estava, portanto, inserido funcionalmente no Departamento, de modo a reportar ao [seu] Diretor. (IHC)

As razões para a constituição deste grupo foram certamente diversas. No entanto, a perceção de que a identidade do DEE era a de um grupo de estudos e que seria importante alterar essa identidade constituiu uma motivação para as escolhas que foram feitas. Nas palavras de Isabel Horta Correia,

²⁰ António Borges doutorou-se nos EUA, em 1980, pela Universidade de Stanford. Nesse mesmo ano, ingressa como professor no INSEAD, em França. No período de 1990 a 1993, assumiu também funções de docência na Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa. Foi ainda professor catedrático convidado da Universidade Católica Portuguesa. Em 1993, ano em que deixou o Banco de Portugal, regressou ao INSEAD, desta vez como reitor.

²¹ Miguel Beza tinha sido, no período de 1990 a 1991, ministro das Finanças do XI Governo Constitucional.

²² Doutorou-se em Economia pela Universidade de Rochester, em 1989. Tem exercido várias funções de consultoria no Banco Mundial, no FMI, e no BCE. É professor na Kellogg School of Management.

o Departamento de Estudos fazia estudos, mas não fazia investigação. [...] A motivação dele [do Sérgio Rebelo] era de fazer qualquer coisa para dinamizar a investigação em Portugal, como é que se podia atrair mais pessoas; muita gente [saía de Portugal] para doutoramento, mas não voltava, porque não havia cá nenhum sítio óbvio onde pudessem continuar a trabalhar e, portanto, [o objetivo era] criar aqui um polo que pudesse atrair pessoas. (IHC)

Para Isabel Horta Correia,

mesmo essa capacidade de análise [existente no DEE] era muito incipiente durante os anos 1980. Era a que havia em Portugal, mas era [sobredeterminada] pelas perguntas urgentes que apareciam e a que era preciso dar uma resposta, era preciso agir e determinar o que é que se fazia em termos de política. Era a formação de tentativa e erro no local de trabalho, não havia mais nada, basicamente. (IHC)

Para Isabel Horta Correia, o relacionamento com o grupo de economistas do MIT, assinalado na secção anterior, deve ser visto

como uma consultadoria. O[s economistas do] MIT foram consultores do Banco numa altura em que o Banco não tinha capacidade de análise suficiente para as questões tão importantes que estavam a aparecer. Mas não trabalhavam com pessoas de cá; o Eckaus na altura escolheu as pessoas do lado de lá e eles estavam cá para perceber melhor a realidade portuguesa e para produzir algumas peças de análise, nem sequer eram peças de investigação, eram peças de análise, que nós não tínhamos capacidade de fazer aqui. (IHC)

A colaboração com o grupo de economistas do MIT constituiu, na perspetiva de Isabel Horta Correia, uma consultadoria internacional que ia ao encontro da identidade do DEE, de um grupo de estudos cuja missão fundamental era a de responder a problemas concretos de política económica.

O grupo de investigação que se procurou constituir englobava várias áreas de pesquisa, não se limitando à Macroeconomia:

tinha microeconomistas e tinha economistas de trabalho, ou microeconométricos. O Banco, na altura, foi muito criticado por esta abordagem, por não limitar de todo a área de investigação. As pessoas traziam aquilo com que tinham trabalhado até aí e depois naturalmente podiam-se aproximar

mais das questões que estavam em cima da mesa no Banco, ou não; não havia nenhuma tentativa de dirigir as áreas de investigação. (IHC)

A identidade que era partilhada por este grupo de investigadores era afinal a que resultava de terem um doutoramento obtido nos EUA. Este tipo de formação constituía também um importante elemento de credenciação do grupo de técnicos do DEE, já na década de 1970, como se viu na secção anterior. Como assinala Isabel Horta Correia: «foi um processo muito aberto em que qualquer pessoa que viesse dos Estados Unidos, de uma boa escola, candidatando-se, eu diria que tinha lugar».

Em suma, este grupo de investigação, criado dentro do DEE no início dos anos 1990, possuía um conjunto de características particulares: gozava de autonomia funcional em relação ao departamento, reportando diretamente ao vice-governador; previa uma carreira que acomodava uma dupla pertença ao banco central e à academia; englobava áreas de investigação que não tinham toda uma relação direta com as áreas centrais de atuação do Banco de Portugal, correspondendo antes às tendências dominantes em termos de investigação em Economia que tinham como contexto originário, fundamentalmente, os EUA.

Porém, houve contingências que perturbaram a existência deste grupo. Em primeiro lugar, a natureza da carreira que se pretendia constituir entre o banco central e a academia não beneficiou de um enquadramento legislativo que lhe fosse favorável. Esta situação teve repercussão nos protocolos de colaboração que, como assinala Isabel Horta Correia, Sérgio Rebelo procurou estabelecer com as universidades. Em virtude da natureza de exclusividade do estatuto da carreira docente em universidades públicas, cedo se percebeu que o projeto teria de se

limitar à Católica, porque a Católica era a única que podia assinar este tipo de protocolo. E, portanto, basicamente, as únicas pessoas que cá estavam, nesse momento, [no DEE e que integravam o grupo de investigação] era eu e o João Luís César das Neves. Posteriormente, foi-se absorvendo as pessoas que voltavam dos Estados Unidos com doutoramento para a Católica, porque eram as únicas, novamente, com quem se podia fazer o contrato. (IHC)

Em segundo lugar, com a saída do vice-governador António Borges, a indefinição deste grupo na estrutura institucional do Banco de Portugal acabou por suscitar a sua extinção. O grupo não era, na verdade, uma

equipa muito grande; no momento da sua extinção, em meados da década de 1990, seria composto por cerca de 8 a 10 pessoas. Com a extinção, os investigadores foram chamados a optar: «voltar para a universidade ou ficarem integrados na parte operacional do Banco. E só eu e o Pedro Teles é que resolvemos aceitar [ficar integrados na estrutura institucional do banco central]» (IHC). A extinção do grupo de investigação teve também consequências na manutenção das áreas de trabalho menos centrais em termos da atuação do Banco de Portugal:

tirando o José Mata, que ainda ficou um tempo, mas depois optou por sair, e o Pedro Portugal, que acabou por ficar, mas não tinha estado neste grupo inicial [de investigação, que se procurou criar], todos os que tinham entrado que não eram macroeconomistas saíram. (IHC)

Não obstante este grupo de investigação ter sido extinto em meados da década de 1990, durante o seu período de atividade mobilizou recursos importantes que permitiram a consolidação de novas competências no seio do DEE: «o que aconteceu foi que o Banco apostou realmente neste grupo, [colocou] dinheiro nele; tínhamos seminários, todas as semanas, com um visitante de topo, de Macroeconomia» (IHC). A experiência no caso particular de Isabel Horta Correia foi fundamental para a conclusão do doutoramento, que expressa bem na afirmação de que o doutoramento foi apresentado na «Católica porque o Banco não atribui grau»²³ (IHC).

A existência deste grupo de investigação durante a primeira metade dos anos 1990 correspondeu a um período de transformações profundas, já referidas, que antecederam e prepararam a criação da União Económica e Monetária. A criação de um grupo de investigação, dentro do DEE, ressurgiu nos finais dos anos 1990, ainda que só recentemente a função de investigação tenha sido formalmente reconhecida pelo Banco de Portugal. Este reconhecimento formal é visto como uma salvaguarda, que define uma moldura institucional favorável à sustentação da atividade de investigação desenvolvida no seio do DEE.

O ressurgimento da formação de um grupo de investigação, no final dos anos 1990, beneficiou da colaboração internacional que se estabeleceu com outros bancos centrais e com o BCE:

²³ Isabel Horta Correia doutorou-se em Economia pela Universidade Católica Portuguesa, em 1993, sendo o tema da sua dissertação *Growth in Open Economies*. É Professora Catedrática da Universidade Católica Portuguesa e foi Diretora do DEE (2013–2018).

tivemos muitos anos em que não era óbvio que houvesse uma valorização daquilo que se fazia [em termos da atividade de investigação]. Mas, à medida que se foi tornando mais claro que todos os outros bancos centrais faziam investigação, e depois quando começou o BCE, claramente o BCE tinha um departamento só de investigação, tudo isso tornou mais claro que fazia sentido dinamizar e manter o grupo. (IHC)

Convém, no entanto, sublinhar que o DEE sempre manteve uma natureza mista, conjugando uma investigação mais convencional, no sentido de mais próxima da investigação académica dominante em Economia, e uma função de estudos, mais aplicada, como é referido por Isabel Horta Correia:

o diálogo entre estas duas componentes é no fundo a riqueza que temos; um diálogo forte permite que as pessoas que fazem estudos — [são] normalmente [... estudos que] vão ser publicados em revistas classificadas — possam ser apoiadas por outras que têm muito mais liberdade naquilo que fazem, e que podem ir formando *skills* de médio e longo prazo. Esta relação de colaboração [no seio do DEE] torna os dois lados muito valiosos; [há] um diálogo muito forte entre os investigadores mais puros e aqueles que são... que nós chamamos 50%/50%, que fazem estudos em 50% do tempo, mas nos restantes 50% fazem *policy*... as duas coisas têm de estar muito bem coordenadas. (IHC)

Esta coordenação alimenta-se de mecanismos formais, que se relacionam com a função do DEE de aconselhamento da administração do Banco de Portugal, e de mecanismos com uma natureza mais informal:

estamos sempre de porta aberta, portanto qualquer dúvida que qualquer um tenha pode sempre ir tocar à porta ao lado e falar a qualquer hora com os colegas. E depois temos seminários, todas as semanas temos um seminário interno em que alguém, aqui do Departamento, tem de apresentar o trabalho que está a fazer, e todo o Departamento tem de comentar. [...] há um acompanhamento do que se está a fazer, dos dois lados. (IHC)

3.2. Consolidação do espaço de colaborações e de determinadas ideias económicas

A forma como o DEE se consolidou e afirmou desde a década de 1970 é reveladora da existência de elementos de ligação, às escalas nacional e internacional, com posições institucionais dominantes e com comunidades intelectuais representativas de um pensamento económico convencional.

Este pensamento económico provém, fundamentalmente, da abordagem teórica da economia neoclássica, e tem convergido, na esfera da política económica, na defesa de políticas neoliberais. Dito isto, uma conclusão que pode parecer imediata é que a valorização do trabalho de investigação desenvolvido no DEE, no final dos anos 1990, foi o resultado de um mimetismo que se expressou na adesão às práticas de investigação que se verificavam ao nível de outros bancos centrais e do BCE. Não menosprezando o impulso que a colaboração com estas instituições, no contexto do processo de integração europeia e de criação da União Económica e Monetária, deu à valorização da função de investigação no DEE, foram feitas escolhas, já aqui assinaladas, que tiveram igualmente um papel fundamental. Como nota Isabel Horta Correia, existe um legado que se expressa no facto de que

o Departamento, desde os anos 1980, foi sempre aquele que, apesar de não ter uma grande capacidade, era [o que tinha] a maior do país, e, portanto, era um centro de referência para qualquer licenciado; os melhores licenciados gostavam de vir trabalhar para o Banco de Portugal porque era o sítio onde as pessoas viam que fazia sentido continuar a trabalhar e a estudar. Por isso, sempre houve uma ligação muito forte com as universidades. Ou seja, aquela ligação particular do grupo de investigação não apareceu do nada, apareceu dum história que já existia, em que toda a gente que tinha alguma capacidade aqui no Banco a partir de certa altura estava a dar aulas, ou como professor convidado, ou como assistente convidado nalguma universidade. E isso é qualquer coisa que sempre se manteve. Dos setenta economistas que temos aqui, se calhar todos, menos um ou dois, dão aulas na universidade. [No entanto,] uma coisa muito diferente é dar-se aulas como professor convidado para uma cadeira qualquer, que de alguma forma está relacionada com o trabalho que aqui se faz, outra coisa é ser-se um professor de carreira na universidade ao mesmo tempo que se está aqui — e essa era a característica que se queria deste grupo. (IHC)

O processo de criação da União Económica e Monetária e a pertença ao Sistema Europeu de Bancos Centrais tiveram influência nos temas tratados ao nível da atividade do DEE. Abel Mateus salienta o papel importante que o DEE desempenhou neste contexto do início da década de 1990, de aconselhamento do Conselho de Administração do Banco de Portugal. Por sua vez, Isabel Horta Correia considera que essa influência

foi sentida de uma forma mais significativa mais tarde, num contexto já de pleno funcionamento do BCE:

Quando o BCE se estabelece e começa claramente a definir *networks*, a definir *task forces*, a definir grupos de trabalho, em que nós começamos a poder e querer colaborar, aí claramente aquilo que se faz vai em parte ser determinado pela decisão de entrar numa determinada *network*... aí já tudo é determinado, ou quase, pelo Eurosistema. (IHC)

No contexto nacional, consolidou-se a articulação entre o Banco de Portugal, em particular, o DEE, a Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa e a Universidade Católica Portuguesa. Estas universidades eram aquelas que, em Portugal, mais se aproximavam do tipo de formação que se poderia obter com um doutoramento nos EUA. O modelo de ensino que estas universidades portuguesas preconizavam tinha origem, fundamentalmente, no facto de uma parte importante do seu corpo docente ter obtido o doutoramento nos EUA. Alguns destes economistas ocupariam ainda lugares importantes em instituições internacionais, como o Banco Mundial e o FMI, e nacionais, em particular, no Banco de Portugal, como também se assinala noutros capítulos do presente livro.

Isabel Horta Correia, referindo-se àquelas duas universidades, nota que

o corpo docente era quase indistinguível. O próprio Alfredo Sousa [mentor do projeto de criação da Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa] esteve nos dois lados até ao momento em que foi nomeado Presidente da Comissão Instaladora. Era o mesmo corpo docente. E mesmo ao nível dos assistentes, dávamos aulas nos dois lados, não eram, portanto, duas faculdades, era uma faculdade. (IHC)

Abel Mateus, aludindo à história da criação da Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa, sublinha como a articulação entre esta universidade, a Universidade Católica Portuguesa e o Banco de Portugal oferecia

um espaço de investigação, de diálogo e de aprofundamento de ideias, que era praticamente constante. Depois do meu regresso do doutoramento, fui imediatamente convidado pelo Professor Alfredo Sousa para dar aulas na Católica, onde passei a ser o professor que dava Microeconomia. E desafiou-me, também, para um projeto de uma nova Faculdade de Economia, de

uma nova Universidade, em que ele já estava envolvido. Fui convidado para ser membro da Comissão Instaladora da Universidade Nova de Lisboa, que começou com o curso de mestrado. Da Comissão Instaladora faziam parte o Professor Girão,²⁴ o Manuel Pinto Barbosa, o Cavaco Silva²⁵ e eu. Portanto, foi essa a Comissão Instaladora que lançou a Faculdade e que se manteve nesta composição até 1982, quando eu pedi a demissão, pelo facto de ir trabalhar para o Banco Mundial nos Estados Unidos. (AM)

A articulação que se estabeleceu entre o DEE, a Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa e a Universidade Católica Portuguesa foi bem-sucedida também na afirmação de um determinado pensamento económico. Ilustrativo disto é a referência de Isabel Horta Correia à Conferência Internacional sobre *Real Business Cycles*, organizada pela Universidade Católica Portuguesa, em 1986.²⁶

[um aspeto] muito importante, em termos de Portugal, na confluência da investigação, foi quando em 1986 o Sérgio Rebelo decidiu que Portugal [constituiria] o ponto de arranque da nova teoria macroeconómica. E houve a grande conferência de *Real Business Cycles* na Católica em 1986, que trouxe toda a gente — todos os prémios Nobel que ganharam [ou que] tiveram prémios nos anos seguintes. (IHC)

Este alinhamento do trabalho desenvolvido no DEE com um pensamento económico moderno parece, no entanto, estar associado, da parte de alguns dos protagonistas que foram entrevistados, a uma perda de influência do departamento no desenho da política económica nacional.

²⁴ José António Girão é Professor Catedrático Jubilado da Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa, foi professor da Universidade Católica Portuguesa, no período de 1974 a 1978, diretor adjunto do DEE do Banco de Portugal, de 1980 a 1985, e, como já se assinalou, técnico consultor do mesmo departamento (1978–1980). Foi ainda consultor do Banco de Portugal (1997–2005).

²⁵ Aníbal Cavaco Silva foi diretor do DEE e consultor do Banco de Portugal. Professor Catedrático da Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa e Professor Catedrático da Universidade Católica Portuguesa. Foi primeiro-ministro, entre 1985 e 1995, e Presidente da República, eleito em 2006 e reeleito em 2011.

²⁶ A Conferência decorreu em Lisboa, de 16 a 18 de junho de 1986, contando com a participação de Aníbal Cavaco Silva, na abertura, e com os trabalhos de vários autores como Gary Hansen e Thomas Sargent, Finn Kydland e Edward Prescott, e Robert Townsend.

Abel Mateus, comparando o período dos anos 1970 com o período em que regressa dos EUA, em 1992, nota que

o Gabinete do Banco de Portugal tinha passado a ser sobretudo uma fonte de aconselhamento da administração do Banco de Portugal, ponto final. Portanto, tinha perdido esse estatuto de, digamos, de pensador ou de informador ou formador da política macroeconómica do país. E, em segundo lugar, cada vez se notava mais importância da investigação, que, eu diria, não é tanto pura, mas uma investigação aplicada, mas, muitas vezes, dirigida a aspetos muito específicos, dos quais era difícil tirar qualquer conclusão ou aplicação à política económica. (AM)

Na verdade, este problema leva a um contexto mais alargado, atendendo à sua natureza transversal com expressão em diferentes espaços, desde a academia a certas jurisdições da administração pública e outros organismos. Relaciona-se, em grande medida, com a estrutura de incentivos ao nível da organização interna destas instituições e com a resposta a pressões externas, como as que se relacionam com os mecanismos de avaliação e acreditação internacional, no caso das universidades (tratado no capítulo que se refere às formações pós-graduadas em Economia). É neste sentido que Abel Mateus dá o exemplo do Banco de Portugal para assinalar que

o Banco de Portugal tem um conjunto de pessoas do mais alto nível, que eu não discuto, não disputo a sua competência, mas muitas daquelas pessoas estão ali [a construir] a sua reputação como economistas a nível internacional, sem qualquer preocupação [ao nível do contributo do seu trabalho] para a política económica [nacional]. Isso é um problema. E, depois, as universidades é um bocado a mesma coisa. Quer dizer, a Nova, hoje em dia, tem também um conjunto de economistas de elevado calibre, se formos ver as publicações; cada um está interessado é em publicar na revista A ou na revista B e não está interessado em contribuir para a formulação da política económica do país. (AM)

Teodora Cardoso partilha o mesmo reconhecimento quanto à existência de um conjunto de fatores, como a pressão para publicar ou o défice de informação sobre a economia portuguesa, que acabam por condicionar o interesse dos economistas no estudo da realidade da economia portuguesa. Momentos de transformação profunda e brusca, como os que se associam à crise financeira e económica de 2007–2008, podem, para

Teodora Cardoso, ter o efeito positivo dos «economistas [passarem] a interessar-se muito mais pela economia portuguesa».

Há, no entanto, que atender também à própria evolução da investigação em Economia, que foi marcada por uma diferença importante entre a investigação desenvolvida na década de 1970 — como um momento em que os modelos estocásticos de equilíbrio geral ainda não se tinham tornado no referencial analítico preferencial dos departamentos de pesquisa dos bancos centrais e em que a macroeconomia era ainda governada por uma perspetiva essencialmente empírica, que visava a resolução de problemas concretos de funcionamento da economia — e o tipo de investigação que se tornou dominante a partir das expectativas racionais e dos ciclos reais de negócios (Colander *et al.*, 2008; Caballero, 2010; De Grauwe, 2010). Esta é uma tendência que se pode verificar no caso da evolução da atividade do DEE e do seu papel na dinâmica recente de evolução da investigação portuguesa em Economia.

A geração de modelos estocásticos de equilíbrio geral que mais tem granjeado popularidade nos departamentos de pesquisa dos bancos centrais e de organismos internacionais como o FMI mantém em comum com os ciclos reais de negócios alguns pressupostos fundamentais. Note-se, em particular, o pressuposto acerca do agente representativo maximizador, significando que, em qualquer momento, qualquer agente económico é capaz de integrar toda a informação existente na sua tomada de decisão, gozando ainda de um conhecimento pleno da estrutura do modelo. Deste pressuposto resultam implicações importantes, a saber: a) os agentes económicos nunca são confrontados com limitações de processamento da informação; e b) também não experimentam incerteza em relação às suas próprias expectativas. Se estes agentes económicos experimentassem incerteza, poderia haver situações em que a ocorrência de acontecimentos que pudessem sugerir a não confirmação daquelas expectativas viessem a levar os agentes económicos a duvidar da validade das suas próprias expectativas e a alterar o curso de ação com consequências imprevisíveis (Minsky, 1996; De Grauwe, 2010).

A diferença que é introduzida pela macroeconomia dos chamados novos keynesianos limita-se à consideração de fatores de rigidez no ajustamento dos preços e dos salários e de imperfeições no funcionamento dos mercados. Ao contrário da abordagem dos ciclos reais de negócios, que considera que a política económica, em particular, a política monetária, não tem um

efeito duradouro sobre as variáveis reais como o investimento, podendo até originar efeitos perversos no caso de conduzir a um desvio sistemático do ciclo económico face ao ótimo, esta geração de modelos estocásticos de equilíbrio geral reconhece o papel relevante das políticas de estabilização macroeconómica desde que fundamentadas em regras estáveis. Reside aqui o seu poder de sedução para os decisores económicos, como sejam os bancos centrais.

O livro *A Economia Portuguesa no Contexto da Integração Económica, Financeira e Monetária* (DEE, 2009), já referido no presente capítulo como um trabalho de investigação representativo da atividade do DEE, dá um relevo particular a estes modelos.²⁷ No contexto da crise financeira e económica de 2007–2008, torna-se cada vez mais frequente entre economistas convencionais convergir no reconhecimento de algumas das limitações apontadas na literatura aos modelos estocásticos de equilíbrio geral, designadamente no que se refere à racionalidade dos agentes. Este reconhecimento não parece, no entanto, suscitar uma revisão desses mesmos modelos. A estratégia passa pela introdução, de uma forma que pode ser entendida como arbitrária, de pressupostos menos restritivos acerca do comportamento dos agentes e de fatores de rigidez dos preços (De Grauwe, 2010). O trabalho do DEE segue esta tendência. A título de exemplo, introduzem-se fatores de rigidez tais como «a rigidez de preços e salários, custos de ajustamento no investimento e nas importações e hábitos no consumo» (Alves *et al.*, 2009: 12), descurando-se, como nota De Grauwe, a inconsistência que advém de se reconhecerem hábitos no consumo ao mesmo tempo que se preserva o pressuposto sobre a racionalidade dos agentes. Pretende-se afinal criar as condições para gerar inércia no modelo, conseguindo com isso uma melhor adesão a dados estatísticos. Acrescente-se que a conceção de hábito que é retida por estes modelos permanece muito restritiva: «os hábitos no consumo implicam que a utilidade marginal do consumo vai depender do consumo corrente e do consumo passado» (De Grauwe, 2010: 12).

²⁷ Em DEE (2009), os capítulos 1 e 2 referem-se, respetivamente, aos modelos EAGLE e PESSOA. O primeiro é um modelo estocástico de equilíbrio geral multipaís no contexto de uma união monetária que procura analisar o ajustamento de economias com estruturas diferentes a choques comuns na Zona Euro. O segundo é também um modelo estocástico de equilíbrio geral que pretende ser representativo de uma pequena economia aberta pertencente a uma união monetária como a Zona Euro.

Os choques — de política monetária e tecnológicos — têm uma natureza exógena. Como se assinala em DEE (2009), os modelos utilizados

não estão equipados para avaliar situações em que as fricções financeiras desempenham um papel activo na economia, em que as transacções não se realizam devido à ausência de confiança nas contrapartes ou em que os mercados simplesmente deixam de existir. (Alves *et al.*, 2009: 3–4)

A consequência é que estes modelos permanecem imunes a toda a turbulência que esteve associada à crise financeira e económica de 2007–2008, como aliás é reconhecido neste trabalho do DEE.

Em 2009, quando o livro foi publicado, num momento que antecedeu a intervenção da troika, poder-se-á conceder que não fosse ainda possível antecipar a extensão do processo de desalavancagem a que a economia portuguesa iria ser sujeita. Em qualquer caso, o livro assinala como muito provável que as condições de financiamento da economia se deteriorassem de forma significativa. Na perspetiva da relação entre as ideias e as políticas económicas e as narrativas que lhes estão subjacentes, será interessante procurar identificar as recomendações de política económica que aparecem associadas à utilização destes modelos. O diagnóstico parte do reconhecimento do fraco desempenho da economia portuguesa desde o início dos anos 2000, atribuindo-o a «fragilidades estruturais da economia portuguesa» (Almeida, Castro e Félix, 2009: 66) e a alterações importantes do regime de economia política, «com destaque para o processo de liberalização económica e financeira» e para a «intensificação do processo de globalização» (2009: 66). Neste sentido, reconhece-se que

a liberalização financeira e a redução das restrições de liquidez terão sido fundamentais, não apenas para o aumento do consumo e do investimento privados, mas também para o aumento do nível de endividamento externo, o qual, todavia, terá correspondido a uma resposta racional dos agentes económicos, num contexto em que se perspectivavam condições de financiamento permanentemente mais favoráveis. (Almeida, Castro e Félix, 2009: 148).

A correção das fragilidades estruturais da economia portuguesa é entendida como a necessária «melhoria da regulação nos mercados de trabalho e de bens não-transaccionáveis, no sentido de um aumento da concorrência e maior flexibilidade» (Almeida, Castro e Félix, 2009: 66).

O potencial recessivo, de curto prazo, ou os efeitos mais duradouros de uma desvalorização interna não são tidos em conta, privilegiando-se antes os possíveis ganhos de competitividade externa da economia. Ademais, para este estudo, as reformas do mercado de trabalho no sentido de uma maior liberalização são também instrumentais para «atrair projectos de IDE com progresso técnico incorporado» (2009: 149).

O sentido destas recomendações de política económica é o de fazer prevalecer a força disciplinadora do mercado, que decorre de uma maior integração económica, financeira e monetária, o que aliás mostra bem como a narrativa sobre Portugal como uma pequena economia aberta mantém, ou expande até, o seu alcance, não só descritivo como também normativo e imagético. De resto, o estatuto de independência do banco central, pelo menos antes da crise financeira e económica de 2007–2008, serviu para aprofundar este discurso, já que o entendimento partilhado é que a coordenação económica poderá e deverá ser feita por mecanismos de mercado, imunizando-a da influência de escolhas políticas legitimadas democraticamente.

Poderá parecer que se está perante dois movimentos contraditórios que coexistem. À crescente abertura e integração da economia portuguesa — a economia substantiva —, que decorre do aprofundamento dos mecanismos de integração económica, financeira e monetária, parece corresponder um carácter crescentemente insular da Economia enquanto disciplina, atendendo ao modo seletivo e limitado como se procuram contornar as próprias fragilidades dos modelos estocásticos de equilíbrio geral. Afirmo, no entanto, que esta contradição pode ser apenas aparente, considerando a convergência, também existente, entre a natureza das implicações de política económica destes modelos e um processo de integração que tem correspondido a uma expansão dos mercados. O que se diz a seguir pretende clarificar este argumento.

Teodora Cardoso nota, em particular, a influência da integração económica europeia nos temas de investigação do DEE. Há uma maior relevância de certas temáticas, como as do estudo do mercado de trabalho, já que

com a União Europeia, o que se torna muito claro, e mais ainda depois com a moeda única, é que nós temos um ajustamento estrutural que precisa de ser feito e que ainda não foi feito. Enquanto no que toca à política monetária, o Banco estudava e fazia, na parte das questões estruturais, o Banco pode estudar,

pode publicar textos, pode influenciar de várias maneiras, mas não é ele que faz [...], não quer dizer por isso que não continue a trabalhar nessa área; sente-se, como sentimos aqui em matéria de finanças públicas, [que] muitos dos problemas que nós temos vêm exatamente de questões estruturais. (TC)

O poder retórico da narrativa sobre Portugal como uma pequena economia aberta mantém-se e amplia-se:

Na questão da União Europeia, no fundo, o que isso deu, e em particular na moeda única — mas não deu o resultado tão completo como eu achava que devia ter dado —, foi em tornar mais claro o problema da abertura da economia, porque, se ela já era aberta antes, passou a ser muito mais aberta. (TC)

A reflexão prossegue com o assinalar de implicações sobre a abertura da economia e sobre a alteração de posicionamento internacional da economia portuguesa:

houve uma contradição que eu critico — e acho que estamos a sofrer ainda as consequências —, com a moeda única nós fizemos exatamente o contrário do que devíamos ter feito [...] [Era necessário] arranjar outras condições de atração; já tínhamos feito investimento, por exemplo, em educação, era uma coisa que no início não tínhamos e não podíamos criar de um dia para o outro; tínhamos feito investimento em infraestruturas que também não tínhamos antes... mas, em vez de tirarmos partido disso, o que é que nós fizemos? Tirámos partido das taxas de juro baixas e do crédito abundante para nos metermos na construção. E o resultado foi que a competitividade, que já era pouca, ainda ficou pior; quando acabou o dinheiro para continuar... é claro, o défice externo a crescer... a ideia de que pelo facto de nós estarmos no euro a taxa de câmbio não mudava, ainda no outro dia ouvi repetir esta ideia e devo dizer que me assusta, não é? (TC)

Para Teodora Cardoso foi feita afinal uma leitura incompleta das implicações da entrada na Zona Euro:

nós avançámos completamente na base de que tínhamos dinheiro à vontade, o financiamento externo não era mais um problema... não era um problema pela via da taxa de câmbio, mas passou a ser um problema pela via do prémio de risco e da perda de acesso. Isto é, os bancos perderam completamente o acesso aos mercados. E, repare, quando nós chegámos à crise de 2012,

os bancos, metade do *funding* dos bancos, com que estavam a financiar crédito à habitação a 40 anos, eram créditos a 6 meses do sistema interbancário. (TC)

Os decisores económicos terão feito uma leitura incompleta e inadequada da nova situação de entrada na Zona Euro, resultando em políticas erradas.

Em DEE (2009), refere-se também a forma como os mercados podem conduzir muitas vezes ao aprofundamento dos desequilíbrios ou, pelo menos, ao adiamento de certos ajustamentos, porque a estrutura de incentivos subjacente está enviesada. Argumenta-se, por exemplo, que

no quadro de uma união monetária, os mercados financeiros podem não gerar incentivos suficientemente fortes para a correcção de eventuais défices excessivos registados pelas pequenas economias da união, nomeadamente através de alterações significativas do prémio de risco da dívida pública. (Alves, Centeno e Leal, 2009: xxi)

Ou, como pode ser lido no prefácio do livro, neste novo contexto de integração, «os aspectos macroeconómicos necessários a uma participação bem sucedida na união monetária dependem essencialmente da interiorização por parte dos agentes económicos de novas regras relativas à política orçamental e ao comportamento dos custos salariais» (Constâncio, 2009: xii). O papel da política económica passa então a ser o da construção de molduras institucionais da estrutura de incentivos mais capazes de garantir a referida interiorização por parte dos agentes económicas das regras do novo regime de economia política.

Em suma, parece ter-se encontrado o lugar das ideias económicas: esclarecer os agentes económicos, e em particular os decisores públicos, sobre o que deverá ser o seu comportamento em face das novas regras que eles próprios criaram. A atividade do DEE está no centro desta encruzilhada. Os temas tratados e os instrumentos de análise desenvolvidos procuraram responder, sem dúvida, às necessidades do processo de integração económica, financeira e monetária da economia portuguesa. Concomitantemente, o processo de normalização epistémica, estreitamento e homogeneização a que a sua atividade deu lugar, bastante devedor, como foi visto, de um conjunto de colaborações, nacionais e internacionais, tem vindo a fornecer a grelha de interpretação que acomoda bem e sustenta o próprio processo de integração.

Conclusão

Estudar o DEE constituiu uma oportunidade para olhar para a sua história e para o papel que teve na trajetória intelectual e na consolidação do campo científico da Economia em Portugal. O pleno desempenho deste papel serviu-se da conjugação de colaborações muito fortes que o DEE foi capaz de estabelecer com posições institucionais e comunidades intelectuais dominantes e de circunstâncias específicas da própria dinâmica de transformação da economia portuguesa.

No período em estudo, desde a década de 1970, a ecologia que compõe o campo disciplinar da Economia sofreu uma mutação: perdeu diversidade, tornou-se menos variada e mais hierarquizada. A forma como o DEE se afirmou no contexto semiperiférico de Portugal, com todas as fragilidades de conhecimento da economia portuguesa a que essa condição de semiperiferia o votava, é ilustrativa deste movimento, mas é também parte dele, tendo beneficiado das suas dinâmicas de reconfiguração. A visão que o DEE ajudou a estabelecer foi a de um pensamento económico que corresponde à visão dominante na disciplina. Este pensamento, em particular, no domínio da macroeconomia, passou, como aqui foi referido, de preocupações sobre o funcionamento concreto do sistema económico, de uma visão empírica, para uma visão formalista que se caracteriza pela incorporação de fundamentos da microeconomia sobre o comportamento racional maximizador dos agentes económicos. Este movimento tem representado, na perspetiva do relacionamento com outras comunidades de pensamento dentro e fora da disciplina, uma tendência de “insularidade”, que corresponde, na verdade, a uma certa geografia e a um certo lugar das ideias económicas, como foi assinalado.

Dos fatores que foram importantes para explicar a afirmação do DEE, em matéria das colaborações que foram sendo estabelecidas e consolidadas e que marcam a pertença do departamento a uma certa comunidade epistémica, destacam-se: a) a colaboração nos anos 1970 com o grupo de economistas do MIT; b) a credenciação que os técnicos e investigadores do DEE obtêm por terem um doutoramento em Economia nos EUA; c) a circulação de pessoas pertencentes ao DEE e ao Banco de Portugal por outras posições institucionais dominantes ao nível internacional, em particular, o FMI, o Banco Mundial, ou o BCE; d) a constituição do DEE como um “interlocutor interno” privilegiado do FMI, e como isso se torna determinante no contexto dos anos 1970, marcado por problemas de financiamento

externo da economia portuguesa; e e) a colaboração tida no contexto do Sistema Europeu de Bancos Centrais, em particular, com o BCE, tendo favorecido a formalização de uma função de investigação dentro do DEE. Internamente, estabeleceu-se uma articulação muito forte entre o DEE, a Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa e a Universidade Católica Portuguesa.

A conexão entre os debates teóricos e as implicações em termos de recomendações de política económica e as narrativas que lhes estão subjacentes teve — neste contexto particular, marcado quer pelas intervenções do FMI, quer pelo processo de integração económica europeia — expressão na ideia de Portugal como uma pequena economia aberta. Esta ideia e a sua força atrativa enquanto imagem comportam duas leituras que se sobrepõem. Tem o significado de desligar as escolhas em matéria de política económica da sua natureza iminente política, considerando que elas são sobre-determinadas pelas dinâmicas dos mercados. Tem também o significado que se impõe pelo facto da força disciplinadora dos mercados ter, em geral, um sentido particular, que é o de fazer reduzir os custos salariais e de desvalorizar o trabalho em face de desequilíbrios gerados num contexto de crescente integração monetária, económica e financeira. É claro que o poder retórico desta narrativa é reforçado pelas reconfigurações institucionais que têm favorecido esta crescente integração, ao mesmo tempo que tem servido como um discurso que fornece uma legitimação para estas mesmas transformações. Viu-se como o trabalho do DEE é permeado por esta narrativa.

O estudo do DEE é parte de uma investigação mais ampla sobre a circulação internacional de ideias económicas entre centros produtores desse conhecimento e as periferias. Nesta perspetiva, o DEE é devedor destes centros. Porém, o quadro interpretativo que foi usado procurou acentuar como a influência das ideias está dependente da sua transmutação em práticas e políticas cujo formato específico varia consoante as circunstâncias históricas, institucionais, políticas, económicas ou sociais situadas localmente. Nesta perspetiva, o interesse de se estudar o DEE, isto é, de se estudar o local, é o de uma compreensão mais alargada que pode provir, para a própria análise dos mecanismos globais, da atenção a certas escolhas ao nível, designadamente, dos relacionamentos que se estabeleceram, das hesitações que tiveram lugar, ou da preferência por manter uma articulação entre a investigação mais convencional em Economia e uma dimensão de gestão da política económica.

Referências bibliográficas

- Almeida, Vanda; Castro, Gabriela; Félix, Ricardo Mourinho (2009), “A economia portuguesa no contexto europeu: estrutura, choques e políticas”, in *A Economia Portuguesa no Contexto da Integração Económica, Financeira e Monetária*. Lisboa: Banco de Portugal, 65–154. Disponível em <https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/publica%C3%A7%C3%A3o%20completa.pdf>
- Alves, Nuno; Centeno, Mário; Leal, Ana Cristina (2009), “Apresentação”, in *A Economia Portuguesa no Contexto da Integração Económica, Financeira e Monetária*. Lisboa: Banco de Portugal, xv–xxxvi. Disponível em <https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/publica%C3%A7%C3%A3o%20completa.pdf>
- Alves, Nuno; Correia, Isabel; Gomes, Sandra; Sousa, João (2009), “Um olhar participante sobre a área do euro: dinâmica, heterogeneidade e políticas”, in *A Economia Portuguesa no Contexto da Integração Económica, Financeira e Monetária*. Lisboa: Banco de Portugal, 1–64. Disponível em <https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/publica%C3%A7%C3%A3o%20completa.pdf>
- Babb, Sarah (2007), “Embeddedness, Inflation, and International Regimes: The IMF in the Early Postwar Period”, *American Journal of Sociology*, 113(1): 128-164. DOI: <https://doi.org/10.1086/517896>
- Ban, Cornel (2013), “Translating the IMF: Crisis, Aperture and the Fund’s Teaching Institutes”, *GECI Working Paper I*, August.
- Bastien, Carlos (2000), “The advent of modern economics in Portugal”, in A. W. Bob Coats (org.), *The Development of Economics in Western Europe since 1945*. London: Routledge, 162–184.
- Blyth, Mark (2007), “Powering, Puzzling, or Persuading? The Mechanisms of Building Institutional Orders”, *International Studies Quarterly*, 51(4): 761–777. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2007.00475.x>
- Boulding, Kenneth (1997 [1961]), *The Image*. Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press.
- Brown, E. Cary; Dornbusch, Rudiger; Eckaus, Richard S.; Solow, Robert M.; Lance, J. Taylor (1977), “Prefácio — A Economia Portuguesa: Evolução Recente e Situação Actual”, in *1ª Conferência Internacional sobre Economia Portuguesa*, vol. I. Lisboa: The German Marshall Fund of the United States e Fundação Calouste Gulbenkian, 33–35.
- Caballero, Ricardo J. (2010), “Macroeconomics after the Crisis: Time to Deal with the Pretense-of-Knowledge Syndrome”, *Journal of Economic Perspectives*, 24(4): 85–102. DOI: <https://doi.org/10.1257/jep.24.4.85>
- Campbell, John L. (2002), “Ideas, Politics, and Public Policy”, *Annual Review of Sociology*, 28: 21–38. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.28.110601.141111>
- Cardoso, Maria Teodora (1980), “A Política Monetária e a Balança de Pagamentos — 1976/1978”, in *2ª Conferência Internacional sobre Economia Portuguesa*, vol. I. Lisboa: The German Marshall Fund of the United States e Fundação Calouste Gulbenkian, 75–99.
- Cardoso, Maria Teodora; Hill, Raymond (1977), “A Moeda e o Crédito em Portugal”, in *1ª Conferência Internacional sobre Economia Portuguesa*, vol. I. Lisboa: The German Marshall Fund of the United States e Fundação Calouste Gulbenkian, 367–392.

- Clift, Ben (2018), *The IMF and the Politics of Austerity in the Wake of the Global Financial Crisis*. Oxford: Oxford University Press.
- Colander, David; Howitt, Peter; Kirman, Alan; Leijonhufvud, Axel (2008), “Beyond DSGE Models: Towards an Empirically-Based Macroeconomics”, comunicação apresentada na *2008 American Economics Association Meetings*. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/4901845_Beyond_DSGE_Models_Toward_an_Empirically_Based_Macroeconomics
- Constâncio, Vítor (2009), “Prefácio”, in *A Economia Portuguesa no Contexto da Integração Económica, Financeira e Monetária*. Lisboa: Banco de Portugal, xi–xiii. Disponível em <https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/publica%C3%A7%C3%A3o%20completa.pdf>
- De Grauwe, Paul (2010), “The scientific foundation of dynamic stochastic general equilibrium (DSGE) models”, *Public Choice*, 144(3–4): 413–443. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11127-010-9674-x>
- DEE — Departamento de Estudos Económicos do Banco de Portugal (2009), *A Economia Portuguesa no Contexto da Integração Económica, Financeira e Monetária*. Lisboa: Banco de Portugal. Disponível em <https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/publica%C3%A7%C3%A3o%20completa.pdf>
- Fourcade, Marion (2006), “The Construction of a Global Profession: The Transnationalization of Economics”, *American Journal of Sociology*, 112(1): 145–194. DOI: <https://doi.org/10.1086/502693>
- Hirschman, Daniel; Berman, Elizabeth Popp (2014), “Do economists make policies? On the political effects of economics”, *Socio-Economic Review*, 12(4): 779–811. DOI: <https://doi.org/10.1093/ser/mwu017>
- Gabor, Daniela (2011), *Central Banking and Financialization. A Romanian Account of how Eastern Europe became Subprime*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Gaspar, Vítor; Barros, Fátima; Reis, Ricardo; Santos, João (2014), *Relatório de avaliação e reflexão sobre as atividades do Departamento de Estudos Económicos do Banco de Portugal*. Lisboa: Banco de Portugal. Disponível em <https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/relat%C3%B3rio%20avalia%C3%A7%C3%A3o%20dee.pdf>
- Gabel, Ilene (2017), *When Things Don't Fall Apart, Global Financial Governance and Developmental Finance in an Age of Productive Incoherence*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Ministério das Finanças (1974), “Decreto-Lei nº 452/74, de 13 de Setembro”, *Diário do Governo*, I Série, 214: 1079–1081. Disponível em <https://dre.pt/application/file/74788>
- Ministério das Finanças (1975), “Decreto-Lei nº 644/75, de 15 de Novembro”, *Diário do Governo*, I Série, 265: 1814–1821. Disponível em <https://dre.pt/application/file/76587>
- Minsky, Hyman P. (1996), “Uncertainty and the Institutional Structure of Capitalist Economies”, *Journal of Economic Issues*, 30(2): 357–368. DOI: <https://doi.org/10.1080/00213624.1996.11505800>
- Moura, Francisco Pereira (1977), “Comentário ao Relatório. A Economia Portuguesa: Evolução Recente e Situação Actual”, in *1ª Conferência Internacional sobre Economia Portuguesa*, vol. I. Lisboa: The German Marshall Fund of the United States e Fundação Calouste Gulbenkian, 93–99.

- Perdigão, José de Azeredo (1977), “Discurso Pronunciado pelo Presidente da Fundação Calouste Gulbenkian Doutor José de Azeredo Perdigão”, in *1ª Conferência Internacional sobre Economia Portuguesa*, vol. I. Lisboa: The German Marshall Fund of the United States e Fundação Calouste Gulbenkian, 15–20.
- Reis, José (2018), *A Economia Portuguesa. Formas de economia política numa periferia persistente (1960–2017)*. Coimbra: Almedina.