

## **Economia. Economia Política. Portugal De onde vimos e onde estamos?**

**José Reis**

Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Centro de Estudos Sociais  
jreis@fe.uc.pt

**Resumo:** *Faz-se aqui uma interpretação das trajetórias de evolução da economia portuguesa das últimas décadas, sublinhando as continuidades, as ruturas e os quadros institucionais em que isso ocorre. Defende-se que uma visão de Economia Política é especialmente esclarecedora, pois é assim que se captam as grandes deliberações e as determinações contextuais mais importantes. Para além de se chamar a atenção para a similitude dos ciclos de crescimento da Economia Política do 25 de Abril e da Economia Política da primeira fase da integração europeia, mostra-se que idêntica similitude se pode estabelecer entre os dois outros ciclos económicos identificáveis na nossa democracia, o da construção da União Económica e Monetária e o da tentativa de recuperação da austeridade. Com a particularidade de que este último, em curso, é marcado pela instabilidade e pela turbulência.*

**Palavras chave:** *Economia Política, Economia Portuguesa, Ciclos de Crescimento*

### **1. Introdução**

Economia é Economia Política.<sup>1</sup> Na medida em que a Economia<sup>2</sup> trata da vida material, da forma como se cria valor e se geram capacidades coletivas – visto que as economias são sistemas de produção, de emprego e de provisão de bem-estar – importa-lhe, portanto, as circunstâncias em que isso ocorre e as grandes deliberações, as mais essenciais, aquelas que enquadram as escolhas individuais e formam os quadros sociais e

---

<sup>1</sup> A definição que uso é a que foi adotada pela Associação Portuguesa de Economia Política, fundada em 2017. “Por ‘Economia Política’ entendemos o domínio científico que se dedica à análise dos processos e resultados económicos nos contextos institucionais, históricos e geográficos respetivos, entendendo os fenómenos económicos como sendo eminentemente configurados por fatores de ordem social, política, jurídica, cultural, tecnológica e ecológica”. Assumo ainda que “os estudos sobre os fenómenos económicos têm vindo a sofrer desde há muito de um estreitamento epistemológico, teórico, metodológico e disciplinar, que reduziu a capacidade para entender o mundo e sobre ele intervir” e que é necessária “uma abordagem pluralista ao estudo dos fenómenos económicos”, de natureza pluridisciplinar e interdisciplinar.

<sup>2</sup> Por convenção, escrevo Economia com inicial maiúscula para me referir à disciplina das ciências sociais que estudamos e Economia Política, também com iniciais maiúsculas, para me referir não apenas à designação fundadora desta disciplina como à aceção que referi em cima. E escrevo economia com inicial minúscula para aludir à vida material na sua dimensão de criação de valor e de bem-estar.

políticos. É assim que se desenham as trajetórias que, mais cedo ou mais tarde, encontramos na matriz da nossa vida, sob a forma de modos de organização.

Quando se adota esta forma de ver, vai-se certamente construindo um cenário complexo de que não fazem apenas parte as interações económicas mais elementares, mas também os dados estruturais da análise de uma economia e a sua condição de comunidade. E estes devem ser a melhor matéria-prima dos economistas. A história conta e, por isso, percebe-se que há continuidades persistentes e que o tempo e a duração das coisas são ajudas preciosas para uma leitura adequada. Nota-se que a economia é composta por pessoas, pelas diversas dimensões da sua vida, por mercados e articulações entre países, mas também por quadros institucionais e contextos sociais e políticos, positivos ou regressivos, dentro dos quais agimos. E tudo isto está relacionado com circunstâncias diversas que geram impacto coletivo, assim como com as instituições<sup>3</sup> que as consagram ou alteram. Nisto se distinguem a Economia Política das concepções individualistas, mercantis e liberais para as quais as transações, a racionalidade individual, as variáveis formais e os mecanismos anónimos e abstratos dos mercados são suficientes para definir uma economia. Uma economia define-se, pois, por grandes processos, como a industrialização, a criação de emprego, a formação de uma estrutura empresarial, a inserção internacional ou o crescimento do valor que cria e reparte. E pelas deliberações correspondentes.

Olhemos para Portugal. No tempo das nossas vidas, desde a década de sessenta até aos dias que correm, passou-se muita coisa: houve a transição para a democracia, incluindo a democratização da economia; optou-se pela adesão às comunidades europeias; deu-se o envolvimento numa transformação mais radical que passou a condicionar a economia portuguesa, a União Económica e Monetária (UEM), uma arquitetura institucional

---

<sup>3</sup> Da economia institucionalista, que é a minha referência teórica principal, retiro a noção de instituições. Aí se defende que, na evolução das sociedades e na organização económica, as instituições contam. Em geral, adoto uma definição larga: instituições são “consolidações coletivas de formas de compreender, agir e organizar as interações em sociedade” (Reis, 2009: 20). Ela baseia-se em propostas canónicas. Como a de Douglass North: “Institutions are the rules of the game in a society, or more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction. In consequence they structure incentives in human exchange, whether political, social, or economic” (North, 1990: 3). Ou, antes dele, a de Thorstein Veblen: “They are principles of action which underlie the current, business-like scheme of economic life, and as such, as practical grounds of conduct” (Veblen, 1909: 626). A exegese conceptual não se separa do interesse analítico. Por isso, o que se tem em mente é que a economia, nas suas diferentes fases e na sua evolução, está estreitamente relacionada com a consagração sob a forma institucional de múltiplos aspetos que não se entendem sem compreendermos os níveis político, jurídico, cultural e intelectual. Enfim, o poder. O mercado é uma construção institucional cuja existência depende destes aspetos, como nos esclareceu oportunamente Karl Polanyi (2102). O mesmo acontece com o Estado e a ação pública. Ou com as formas de organizar a repartição do rendimento, os sistemas de emprego, a segurança social e os serviços coletivos, a moeda e a banca ou a inserção externa. Tudo isto atravessa, como veremos, a economia portuguesa, permitindo distinguir fases e processos. E tudo isto chega ao momento absolutamente específico em que regras, restrições ou princípios de ação configuram uma arquitetura institucional precisa como, por exemplo, a que hoje constitui o nosso contexto mais imediato, o da União Económica e Monetária, uma construção institucional muito precisa. As instituições podem ter vários níveis, permitindo discutir como se articulam as que são nacionais com as supranacionais. Assim como há instituições que consagram o que a sociedade já foi formando ou exigindo, e.g. salário mínimo ou ação pública, e instituições que constroem a economia, a soberania monetária ou a ação do Estado.

transnacional restritiva, sob condições de liberalização financeira; fomos sujeitos a um violento choque através da austeridade e iniciou-se uma tentativa difícil de recuperação do país. Sucederam-se momentos felizes, dificuldades e, enfim, a sensação de que caminhamos permanentemente sobre fio de navalha.

Falo de longa duração, insisto nas continuidades, mas tenho também presente ruturas importantes e momentos cruciais. Alguns são óbvios: 1974 e 1986. O primeiro, porque foi “um dia inicial”. O segundo porque tanto consagrou originalmente um processo que vinha de trás como desencadeou e intensificou outros: é o quadro de integração em que funcionamos. Mas há mais momentos e mudanças que têm de ser decantados e, dada a sua complexidade, interpretados. 1993 é o ano simbólico a que associo muito do que é hoje a nossa economia e o nosso país. Pode considerar-se que é aqui que se inicia uma nova forma de Economia Política, a da preparação e concretização da UEM. As condições da deliberação democrática, a lógica relacional entre países, os termos – mais expansivos ou mais restritivos – que condicionam o crescimento alteraram-se muito.

No essencial, este texto tem como pretexto a evolução da economia portuguesa nas últimas cinco décadas. Parti das considerações anteriores e pretendi focar-me no crescimento económico que o gráfico seguinte representa. Como é que devemos olhar para ele? Através de uma análise de ciclos de crescimento ou através do pressuposto, já enunciado, de que estamos perante formas de Economia Política?

## 2. Ciclos económicos ou formas de Economia Política?

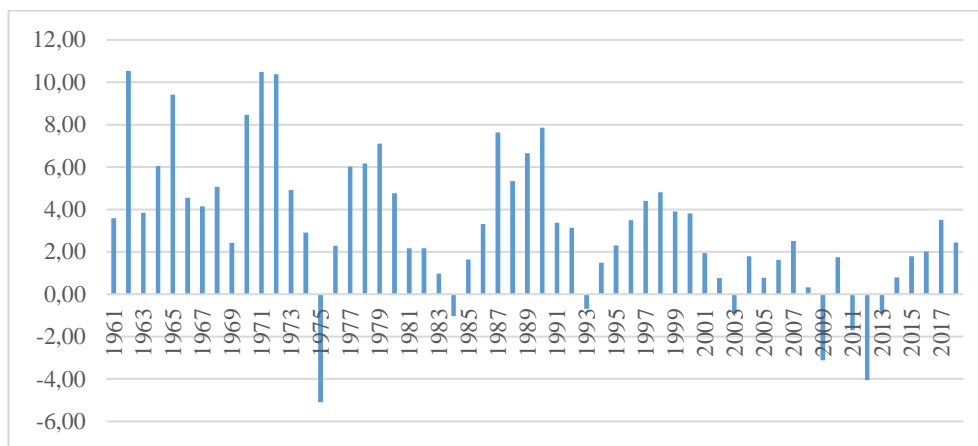
Recordo brevemente o ensaio de interpretação que fiz noutra lugar (Reis, 2018), quando estudei os quatro ciclos económicos que atravessaram as últimas décadas, com as evoluções mais ou menos regulares até à turbulência recente que o gráfico seguinte representa.<sup>4</sup>

Para além o ciclo de crescimento e da forma de Economia Política que se prolongou pelos anos 1960, com uma industrialização tão tardia e tão limitada que a emigração se tornou elevadíssima, e cujo debate não cabe aqui, interessa-me começar por dar atenção aos dois primeiros ciclos económicos do pós-25 de Abril: o da fundação da democracia e o da primeira fase da integração europeia. São dois ciclos económicos muito semelhantes: em intensidade, duração e perfil. Foi José da Silva Lopes quem, em devida altura, sublinhou isto mesmo afirmando que, “de 1985 a 1993, [a produção percorreu] um ciclo económico bastante semelhante ao de 1976-1984. Durante a fase de expansão, entre 1985 e 1989, o PIB aumentou à taxa média anual de 4,4% ao ano, em comparação com 5% de 1976 a 1980. E, na fase de depressão que veio a seguir, entre 1989 e 1993, a taxa média anual foi 1,6% contra 0,4% entre 1980 e 1984. A taxa média de crescimento do PIB durante todo o segundo ciclo foi 3,1% ao ano em comparação com 2,9% no primeiro” (Lopes, 1996 p. 34).

---

<sup>4</sup> Em Reis (2018) tratei do que chamei *ciclo da industrialização limitada* (1960-1974), *ciclo da democracia* (1975-1983), *ciclo da integração europeia* (1984-1992) e *ciclo do euro* (1993-2002). Os três ciclos económicos da democracia têm cada um cerca de uma década e sucedem-se de maneira regular e relativamente semelhante. Ao contrário de uma ideia mais ou menos comum, segundo a qual só houve um crescimento significativo com a adesão à CEE, a evolução económica medida pelo aumento da riqueza produzida (o crescimento do PIB) é, em todas as suas características, semelhante na década a seguir a Abril e na década em que se insere a integração europeia.

## Taxas de crescimento real do PIB



Fonte: INE e Banco de Portugal

O que esteve em causa – e é esse o elemento comum aos dois ciclos – foi a busca da estruturação interna de um país que não tinha conhecido a modernidade e que tinha de encontrar processos que mobilizassem uma força de trabalho que, finalmente, não era colocada além-fronteiras, equilibrasse e desenvolvesse as capacidades produtivas e gerasse bem-estar coletivo. E foi isso que determinou o crescimento nos dois períodos. É possível recensar os aspetos mais salientes de um processo desta natureza. O primeiro é demográfico e relaciona-se com o facto de, depois de anos de retrocesso, a população residente e a população ativa crescerem. Por isso, e em segundo lugar, a criação de emprego foi constituída em variável essencial, num contexto em que, pela turbulência das economias, o desemprego tendia também a subir. Para este quadro contribuiu a quase anulação da emigração, quer pela diminuição do efeito de absorção desencadeado pelos mercados de trabalho das economias centrais, quer pela anulação, nas novas condições democráticas, do efeito de “expulsão” do mercado do trabalho português. Somou-se-lhe o retorno de mais de meio milhão de cidadãos residentes nos territórios africanos em descolonização, tendo a sua inclusão muito rápida na sociedade e na economia constituído um dos acontecimentos mais extraordinários que caracterizam aquele período. Por tudo isto<sup>5</sup>, a busca de generalização do bem-estar a toda a população, inédita na nossa história coletiva, torna-se num facto maior. Tal objetivo alcançou-se pelo acesso ao trabalho e pela sua valorização, mas também pela infraestruturação material e social do país através do acesso a padrões de vida desejáveis e comuns. Tem aqui de ser sublinhado o que se passou com políticas públicas como as da saúde, da educação, da segurança social e do desenvolvimento do território e a relação que tudo tem com a redução das desigualdades sociais. À reorganização e estruturação da economia junta-se, pois, a do próprio país. Este é um dado inescapável da Economia Política prevalecte e uma circunstância absolutamente original na nossa contemporaneidade. Por contraste com o que aconteceu no período anterior à democracia e com o que se iniciará em meados dos anos noventa, há uma intensa articulação entre o que se procura assegurar com

<sup>5</sup> Cujos dados se encontram em Reis (2018: 85-86 e 95-99).

a evolução económica e o que ocorre na sociedade, na organização do território e na administração pública. Foi essa a chave da evolução ao longo de duas décadas.

Estes fatores, centrados na estruturação da vida material e de um certo tipo de ordem relacional, desencadearam transformações institucionais resultantes da sua própria lógica. Foi isso que conduziu a Economia Política do 25 de Abril à opção inicial pelo contexto europeu. Este é o novo dado incontornável, originando um processo que, como Janus, simbolizará um poder de mudança, uma transição que revelaria duas faces. Sabe-se bem que há óbvias determinantes políticas nesta escolha e que ela tem muito a ver com a envolvente em que se pretendeu consolidar a democracia portuguesa.

Há, pois, presenças institucionais muito fortes nestes dois ciclos e elas são centrais na organização da economia. Depois do que desencadeou inicialmente uma maior capacitação do país nos diferentes domínios já referidos, procurou-se intensificar essas condições através de uma maior abertura internacional da economia. Deu-se prioridade a processos de modernização empresarial e adequou-se a esfera pública a essa finalidade, cultivando um ambiente de “europeização”. Tratava-se, é claro, de uma difícil conjugação, pois os recursos competitivos que se podiam mobilizar eram mais os da disponibilidade de mão-de-obra e do alargamento do emprego do que os da qualificação e da capacidade tecnológica. Por isso, a maior abertura internacional realizou-se através de um modelo exportador assente em salários comparativamente baixos e teve como contrapartida uma excessiva facilidade para as importações.

Mas o que me parece claro é que há uma forte relação, na estruturação económica a que me tenho estado a referir, entre as questões internas e esta opção pela integração europeia. Quer dizer, não foi de uma contraposição entre extroversão e dinâmicas internas que se tratou. Tratou-se exatamente de alargamento e descentralização da base produtiva nacional. E isso aconteceu porque se incluíram espaços territoriais da economia até então desligados das dinâmicas do país ou apenas a ele ligados como fornecedores de mão-de-obra, porque desapareceu a “exportação” de pessoas enquanto principal forma de relacionamento económico com o exterior, porque o mercado do trabalho passou a funcionar como mecanismo de inclusão social e porque as próprias estruturas sociais tinham, enfim, um mínimo de equilíbrio e de densidade. Por tudo isto, a inserção formal nas comunidades europeias, nas condições dos finais da década de setenta e na de oitenta, teve uma forte relação com o novo quadro nacional, visto que procurou consolidá-lo. Foi, em certo sentido, uma condição de viabilidade do que tinha estado a estabelecer-se. De tudo isto fez parte a “transformação das estruturas produtivas”, que se constituiu numa das “grandes tarefas” (Lopes, 1996 p. 26) daquele tempo. Tivemos assim momentos em que foi notório o domínio de uma “política de crédito abundante e barato”, a proteção contra a concorrência externa, as “restrições quantitativas e qualitativas à importação”, o uso da política orçamental (*idem* p. 29), a que se somaram momentos em que predominou uma “política claramente expansionista”, contrastante com as medidas contracionistas de outros países europeus (*idem* p. 31). Assim como tivemos momentos de correção difícil dos desequilíbrios externos, o que conduziu a dois acordos de assistência financeira com o Fundo Monetário Internacional em 1977 e em 1983, e a dois programas de ajustamento cuja vigência não foi, contudo, de mais do que dois anos cada um, tendo a economia portuguesa disposto de condições para retomar o crescimento em níveis muito positivos. O primeiro programa não significou sequer uma contração da economia, acelerando o crescimento no âmbito do ciclo que decorria, enquanto o segundo correspondeu ao início da fase ascendente de um novo ciclo.

E depois destes dois ciclos de crescimento que, a meu ver, correspondem a uma mesma forma de Economia Política vem o quê? O que se segue, depois de 1993, é a expressão do ganho de posição de umas das tensões em que todo aquele período assentou e do encaminhamento de uma das suas componentes para um processo de aprofundamento que transformou radicalmente o quadro europeu, substituindo uma lógica ainda assente na coesão para outra estritamente baseado em processos de integração assimétrica. É de uma nova forma de Economia Política, em que predomina a lógica da financeirização, que se trata. É por isso, pelas condições restritivas que cria sobre a economia real, pelas intensas deslocações de rendimento que implica, com estreitamento das capacidades produtivas, que o crescimento se torna anémico e irregular e que nem sempre é possível identificar o desenho dos ciclos ou, quando isso acontece, eles se revelam tão frágeis. Isso vê-se bem, depois de 1993, no desenho do gráfico. Para servir o quadro institucional em que tinha entrado, Portugal teve de e sujeitar às restrições nominais e reais da UEM. E encontrou uma Europa radicalmente diferente, governada por credores que necessitam da periferia para reciclar capitais que resultam dos excedentes de que dispõe e que foram facilitados pela lógica do mercado único. O “pequeno” ciclo entre 1993 e 2003 tem, pois, a pequenez explicada pelos novos condicionalismos institucionais europeus. E seria deles mesmos, assim como das novas condições de funcionamento, onde o mando cabe ao sistema bancário e aos poderes financeiros, que desencadeariam uma austeridade crua e turbulenta, expressa numa crise já devidamente dissecada (Reis, coord., 2014).

Neste tipo de abordagens, recorre-se habitualmente a uma análise de ciclos económicos, entendidos como a evolução que ocorre entre dois momentos de crescimento negativo e durante a qual se registam taxas de crescimento positivas, inicialmente crescentes e depois decrescentes. Este desenho de uma curva em forma de U invertido, que se inicia no eixo horizontal de um gráfico e a ele regressa uns anos passados, aconteceu com uma certa regularidade na economia portuguesa. Podemos, nesta perspetiva, falar de quatro ciclos, desde aquela década de sessenta, antes do 25 de Abril e da crise do petróleo no início dos anos setenta, até ao momento (2003) em que tal desenho deixa de ser pertinente por se ter imposto uma outra lógica irregular, prolongada e instável.

E agora, depois do enorme choque da austeridade, estamos perante um novo ciclo de crescimento e uma nova forma de Economia Política? Não subestimo o que se passou de 2015 para cá nem o desenho de crescimento que se vislumbra no gráfico que temos estado a seguir. Pode mesmo colocar-se a hipótese de que podemos designar esta fase Economia Política da recuperação. Contudo, é muito difícil afastar a constatação de que essa recuperação é mais o uso de pequenas margens de manobra de uma economia periférica europeia do que uma trajetória coerente e robusta. E acontece que os mecanismos dessa manobra são demasiado claros para nos deixarem tranquilos: crescimento do emprego em setores de baixos salários e de especialização dependente (avultando aí o turismo e as atividades com ele relacionadas), custos salariais ainda dentro do intervalo de desvalorização estabelecido pela austeridade e sem perspetivas de repor o que acontecia em 2008 (Martins, 2018 e Caldas, 2019), alteração das bases territoriais de funcionamento do país, com perda demográfica, emigração muito elevada e concentração da população num único ponto, desenhando-se uma unipolaridade centrada na Área Metropolitana de Lisboa (para mais detalhe, Reis, 2019). Tal como aconteceu no ciclo económico da democracia e no da integração europeia, quando dois momentos expansivos da economia são explicáveis por uma mesma forma de Economia Política, também me parece que dois momentos de difícil

arranjo de duas pequenas trajetórias de crescimento têm por trás de si uma mesma determinação política e institucional a que podemos chamar Economia Política da arquitetura institucional da UEM. Para além da diferença quantitativa do crescimento, há ainda o facto maior de serem trajetórias no meio da instabilidade e da turbulência. Para além de uma enorme criação de vulnerabilidades, em várias escalas, e que também não vem ao caso analisar aqui. O que só pode ser motivo de grandes perplexidades.

### 3. Conclusão

Uma análise de ciclos económicos é importante e é útil porque fixa os períodos assinaláveis de aumento da riqueza que se registaram em Portugal. Revela uma dimensão quantitativa que não se pode subestimar para compreender a evolução e tomar em conta as grandes proporções em que as economias assentam. Realmente, em trajetórias desta dimensão e desta natureza encontramos também as grandes dinâmicas transformadoras como são, por exemplo, a industrialização e a terciarização, com a correspondente desruralização. Por isso, é claro que, por trás desses aspetos, estão sobretudo formas de organização do sistema económico, nas suas diversas dimensões – produção, emprego, geração e redistribuição de rendimento, provisão de bem-estar – e que estas resultam de deliberações com as quais se estabelecem orientações e trajetórias de funcionamento da economia. Foi assim depois da nossa revolução democrática, quando a grande decisão foi democratizar e possibilitar que o acesso ao bem-estar finalmente se generalizasse, desencadeando políticas económicas de modernização e desenvolvimento. Foi assim com a integração na CEE, quando se tratou de optar por um quadro económico e político para a nossa democracia. E foi assim com a decisão de fazer de Portugal membro fundador da UEM. É ainda assim quando, depois de uma forte convulsão, o crescimento é instável e vai gerando vulnerabilidades difíceis de superar. Ora, é a presença de formas concretas de Economia Política, com distintas deliberações e lógicas de comando que, na verdade, distingue a evolução económica e as grandes mudanças.

A cada ciclo da economia (ou mesmo a pares de ciclos, como aqui se mostrou) corresponde uma determinada forma de Economia Política. Correspondem-lhe deliberações, opções que criam um ambiente geral com efeitos sobre todos os que atuam na economia e, sobretudo, lógicas de concatenação entre aspetos diversos da economia e da sociedade. Há um conjunto de relações que exprime a própria condição da economia enquanto sistema e que caracteriza e diferencia ciclos. Interessa, pois, compreender o tipo de Economia Política prevalecente em diferentes momentos da trajetória económica portuguesa das últimas décadas, vendo os pilares em que assentam. Isso parece útil para o passado e para uma boa consciência histórica. Parece ainda mais útil para o futuro...

### Lista de Referências Bibliográficas

Caldas, J. 2019. “Negociação Salarial: O Que Está em Jogo?” Observatório sobre Crises e Alternativas, Barómetro das Crises, 20.

Lopes, J. S. 1996. *A Economia Portuguesa desde 1960*. Lisboa: Gradiva.

Martins, D. 2018. “Quando a Decisão Pública Molda o Mercado: A Relevância do Salário Mínimo em Tempos de Estagnação Salarial.” Observatório sobre Crises e Alternativas, Cadernos do Observatório, 14.

North, D. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Polanyi, K. 2102. *A Grande Transformação*. Lisboa: Edições 70.

Reis, J. 2007. *Ensaaios de Economia Impura*. Coimbra: Edições Almedina.

Reis, J. 2018. *A Economia Portuguesa: Formas de Economia Política numa Periferia Persistente (1960–2017)*. Coimbra: Almedina.

Reis, J. 2019. “O território Ainda Existe? Sistemas de Provisão de Habitação e o Desperdício do País”, in Ana Cordeiro Santos (org.), *A Nova Questão da Habitação em Portugal: Uma Abordagem de Economia Política*. Lisboa: Actual.

Reis, J. coord. 2014. *A Economia Política do Retrocesso. Crises, Causas e Objetivos*. Coimbra: Edições Almedina.

Veblen, T. 1909. “The Limitations of Marginal Utility”, *Journal of Political Economy*, 17 (9), 620-36.