

UNIVERSIDADE DE COIMBRA  
FACULDADE DE DIREITO

# BOLETIM DE CIÊNCIAS ECONÓMICAS

HOMENAGEM AO PROF. DOUTOR MANUEL CARLOS LOPES PORTO

VOLUME LXVI Tomo III

2 0 2 3

[SEPARATA]

## Organizadores

MATILDE LAVOURAS  
JOÃO NOGUEIRA DE ALMEIDA  
VICTOR CALVETE  
TERESA ALMEIDA



COIMBRA

## SETE TRAÇOS PARA UM ESBOÇO DA ECONOMIA PORTUGUESA CONTEMPORÂNEA

Portugal é uma economia periférica europeia (REIS, 2020; SANTOS / REIS, 2018). Esta é a ideia que recobre o exercício que aqui vou fazer e com o qual procuro aludir às características estruturais da economia portuguesa na nossa contemporaneidade. Fixo-me no presente, tenho em conta as trajetórias identificáveis nas décadas mais recentes, ao mesmo tempo que me interessa tomar em consideração alguns aspetos que me parecem essenciais para o futuro e que apontarei na conclusão.

São sete os passos que vou dar. Com o primeiro, pretendo justificar a afirmação inicial, que não é meramente geográfica nem deve ser tautológica – qualificar Portugal como uma economia periférica europeia quer significar a identificação precisa de desequilíbrios socioeconómicos internos e de formas de dependências perante o exterior. É isso que a define e caracteriza. O segundo passo serve para lembrar que uma periferia não é necessariamente uma economia estagnada. O crescimento significativo e os ciclos que, ao longo de décadas, se se têm desenhado entre nós, assim como as transformações mais relevantes, mostram que a questão é outra, é a da endogeneização desse crescimento. De seguida, defenderei que o nosso problema mais

estrutural (e mais presente) consiste no défice de capacidade produtiva do país e no seu frágil perfil de especialização. Esta é, na verdade, a “tese” principal. Recordarei, em quarto lugar, que os espaços de relacionamento económico externo se reduziram, dando centralidade à condição ibérica e a um pequeno número de países parceiros. Depois, discutirei as fragilidades do nosso sistema de emprego, relacionando-as com as principais questões demográficas e com um ponto essencial, a emigração. Em sexto lugar, mostrarei como os problemas associados ao endividamento externo surgiram recentemente, num contexto em que o funcionamento da União Económica e Monetária (UEM) e o quadro de financeirização dos capitalismos constituem as restrições mais fundamentais a que estamos sujeitos. Finalmente, interessou-me pela estrutura interna do país e pelo que considero ser uma forte convulsão territorial, surgida nas últimas duas décadas, e que convergiu para o que chamo modelo “unipolar”.

Concluo encarando o presente, a que chegámos somando trajetórias e vicissitudes distintas, e sugerindo a lista de trabalhos que temos pela frente. Uso, portanto, o que acabei de escrever para apontar decisões de economia política e para insistir, de forma prospetiva, na ideia de que as questões essenciais são as do desenvolvimento, de um desenvolvimento sustentável e saudável.

Deixo claro qual é a minha perspetiva para uma análise da economia: valorizo a compreensão do que caracteriza o sistema produtivo, especialmente a capacidade industrial, e o sistema de emprego, interessam-me as dependências e as formas de insustentabilidade que se geram a partir daí e interpreto a matéria sob análise usando a ideia de formas de economia política. Trata-se, afinal, de aprofundar e atualizar uma perspetiva que, de maneira mais ampla, comeci por apresentar num livro sobre estas questões (REIS, 2018).

Este exercício não pode ignorar algumas circunstâncias particularmente fortes e mais recentes. A primeira é que, em pouco tempo, se sucederam três choques violentos que tornaram mais visíveis os traços daquela condição periférica e que são indissociáveis das já referidas transformações do contexto em que a nossa economia passou a funcionar: o choque da economia política da austeridade, o da pandemia e, finalmente, o da guerra e da convulsão do mundo. A segunda é que, numa sociedade e numa economia, as circunstâncias que é preciso analisar nunca são inexoravelmente novas. Elas são parte de continuidades, de um tempo longo em que se consolidam estruturas e lógicas de funcionamento que têm um poder muito forte. Algumas delas tornam-se particularmente intensas. E, pela sua natureza, revelam problemas que não se podem subestimar. As últimas duas décadas tornaram isso muito claro, ao mostrarem, por exemplo, as nossas fragilidades económicas, as fraquezas do empresariado e do sistema de emprego ou o recurso ao imediatismo. É tudo isto que me conduzirá às propostas que faço no fim do texto.

### **1. Portugal é uma economia periférica europeia. O que significa ser uma periferia?**

Não é a sua localização geográfica que faz de Portugal uma economia periférica (para um exercício paralelo ao que aqui faço, cf. REIS, 2023a). Esta expressão, para ser útil, deve ter um significado substantivo. É na existência de desequilíbrios estruturais fundamentais e nas dependências que eles geram perante o exterior que reside a nossa condição periférica. Identifico três. O primeiro é um desequilíbrio no sistema de emprego, cuja oferta tem sido, recorrentemente, desfasada da procura, levando à deslocação de volumes significativos de trabalho para

o estrangeiro através da emigração e, em certos momentos, à imigração destinada a segmentos pouco ou nada qualificados. Portugal depende, assim, com significado relevante, de economias exteriores para que frações importantes da população assegurem a inclusão na economia através do trabalho. Sugiro mesmo que, deste modo, o nosso país exerce uma função de intermediação com aqueles com que se relaciona e que ela consiste no fornecimento de força de trabalho ao estrangeiro.

O segundo desequilíbrio é produtivo. A capacidade para gerar bens através da capacidade industrial tem sido, na nossa contemporaneidade, sempre deficitária. A balança comercial de bens regista expressivamente essa dependência. Por tal razão, a economia portuguesa constitui-se em mercado para outras economias a cujas exportações se abre. Nisso consiste uma segunda função de intermediação perante as economias com que nos relacionamos.

Em terceiro lugar, por força dos seus défices e pela insuficiência de outros mecanismos que reequilibrem a balança de pagamentos, Portugal tornou-se uma economia endividada externamente. Quer dizer, exerce funções de intermediação com os mercados de capitais, reciclando os seus excedentes através de dívida e juros.

Os três indicadores destes desequilíbrios são simples e representam a nossa dependência nos domínios indicados: o défice da balança comercial de bens (cf. Figura 2, mais adiante), os volumes anuais de emigração (cf. Figura 4) e a posição de investimento internacional<sup>1</sup> ou a dívida externa (cf. Figura 5).

---

<sup>1</sup> “A posição de investimento internacional, também conhecida por PII, apresenta o saldo entre os ativos financeiros e os passivos que os residentes de uma economia têm relativamente ao resto do mundo. A PII corresponde, assim, ao valor dos ativos financeiros emitidos por não residentes que estão na posse de quem reside em

É interessante sublinhar que enquanto o primeiro tem os seus momentos mais expressivos em fases diferentes da nossa vida coletiva, revelando circunstâncias diversas entre si (década de 1960 e a segunda década de 2000), o segundo está sempre presente, enquanto o último é recente. São estas, pois, as circunstâncias da nossa condição periférica no quadro europeu. Desequilíbrios em três áreas fundamentais com as consequentes dependências. No seu conjunto, estas funções de intermediação revelam uma sociedade e uma economia problemáticas, em esgotamento, com exaustão dos seus atributos e capacidades.

Dizer que somos uma economia europeia também não é, pois, uma simples redundância. Com esta expressão quer significar-se duas coisas substantivas. A primeira é que a nossa inscrição no contexto económico social e político europeu se tornou absolutamente dominante e determina a nossa condição. A ideia banal e genérica de que somos uma economia “globalizada” carece, realmente, de rigor. Economicamente falando, somos retintamente europeus e ibéricos e só de forma mediata, através da inserção europeia, se pode dizer que estamos na economia “global”. O segundo significado é que esse traço se construiu institucionalmente, se acentuou e se exprime através de condicionalidades fortes. Quer dizer, para lá de relações materiais precisas, há um quadro político estabelecido que define as margens de autonomia e a dependência do país e que inclui o que se designa “governança económica europeia”. Nas últimas largas décadas é, de facto, a Europa e, em particular, o quadro de integração europeia que constituem a sua principal referência relacional.

---

Portugal e o valor dos passivos de entidades residentes em Portugal que estão na posse de não residentes, num determinado momento do tempo, habitualmente o final do ano ou de um trimestre. A diferença entre os ativos financeiros e os passivos corresponde ao valor líquido da posição de investimento internacional” (Banco de Portugal).

## **2. Numa periferia há crescimento, ciclos diferenciados e transformações. Isso está relacionado com diferentes formas de economia política?**

Estando assente em desequilíbrios e sendo, por causa disso, dependente, uma periferia europeia não é necessariamente uma economia estagnada ou de baixo crescimento. Se considerarmos as últimas seis décadas, o Produto Interno Bruto (PIB), isto é, o volume de riqueza criada anualmente na nossa economia, teve uma evolução exponencial: em 2022 era cinco vezes mais do que em 1960 e isso aconteceu através de sucessivos ciclos de crescimento comparáveis e, pelo menos até ao início deste século, com assinalável regularidade. Não deixa de ser, no entanto, um processo multifacetado e com diversas vicissitudes.

Antes da instabilidade iniciada em 2009, registaram-se apenas momentos pontuais de crescimento negativo nos anos de 1975, 1984, 1993 e 2003. Isso permitiu atingir o pico de criação de riqueza em 2008. Seguiram-se depois regressões acentuadas (quatro anos quase sucessivos de variação negativa forte, coisa nunca antes vista) que situaram o PIB abaixo daquele nível, o qual só foi recuperado em 2018 e superado claramente no ano seguinte, antes da pandemia, para, enfim, se situar no seu valor máximo histórico em 2022.<sup>2</sup>

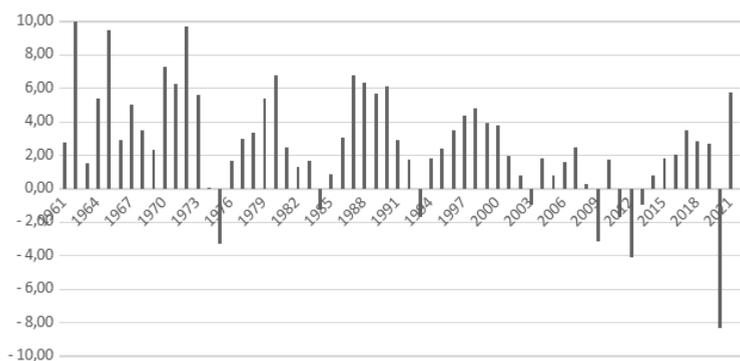
Sob a linha ascendente do crescimento situaram-se, no entanto, diferentes ciclos e formas de economia política, cada uma com a sua expressão própria e, frequentemente, contrastante com a anterior. O gráfico anterior começa por nos sugerir que um período com taxas de crescimento elevadas não significa desenvolvimento. A década de 1960, até ao 25 de

---

<sup>2</sup> 242 340,8 mil milhões de euros, a preços correntes, segundo a estimativa do INE de 22 de setembro de 2023; 211 154,3 mil milhões de euros, a preços de 2016.

Abril, quando essas taxas acontecem, não é apenas o tempo de uma insidiosa ditadura, é também a de um crescimento que colocou lá fora 1,4 milhões de habitantes – e isto diz tudo sobre o país e a economia desse tempo.

Figura 1. Ciclos de crescimento: taxas anuais de variação real do PIB



Uma trajetória consolidada e orientada por objetivos de estruturação e organização da sociedade apenas surge com a democracia, na segunda metade da década de 1970 e inícios da seguinte, e prolonga-se depois, com a adesão à Comunidade Económica Europeia (CEE), mostrando algo que o conhecimento convencional parece ignorar (os dois ciclos, o da democracia e o da integração europeia são assaz similares). A ideia de que à revolução se segue a instabilidade e com a integração surge o crescimento é provavelmente preconceituosa e seguramente nada rigorosa, como o gráfico demonstra.

Quando surge um claro “esbatimento” da capacidade de crescimento, isso não pode deixar de ser associado às novas restrições e condicionalidades que começam a desenhar-se na segunda metade da década de 1990. No início, ainda poderia parecer que estávamos perante o desenho “normal” da curva do ciclo. Mas, o evoluir do tempo vai mostrando que

se trata de um comportamento económico condicionado, irregular e só contrariável em momentos de alguma excepcionalidade, como a resposta contra cíclica de 2010 aos problemas internacionais originados dois anos antes ou a busca de recuperação depois de choques violentos.

Tudo isto tem um nome: *formas de economia política*. Cada uma tem os seus factos caraterísticos e os seus princípios orientadores. Por isso, podem ser momentos contrastantes. O máximo contraste aconteceu com a *economia política da democracia*, a seguir à revolução democrática de 25 de Abril. Desenhou-se aí um notável ciclo de crescimento. O ponto mais relevante foi a substancial criação de emprego, que ocorreu em paralelo com a infraestruturação física e social do país e com um adensamento da malha produtiva. Também se sabe bem o que ocorreu no plano da educação, da saúde e da estruturação da relação salarial, conduzindo a uma forma de gerir a economia tendo em vista a sua capacidade de estruturação interna, coisa que haveria de ter repercussão em ciclos seguintes, incluindo no que corresponderá à *economia política da integração europeia*, como já se assinalou. Há, de facto, uma continuidade substantiva entre estes dois ciclos. Isso acontece nos aspetos positivos (crescimento e emprego) e também nos negativos, de que é exemplo a o défice da balança comercial externa de bens.

Em ambos os casos, a ambição de estruturar a economia e a sociedade confronta-se com as limitações da capacidade produtiva e com o correspondente acumular de desequilíbrios. A expectativa de que a inserção num mercado mais aberto, o da CEE, alteraria este quadro por via do estímulo da nossa capacidade exportadora não se cumpriu e percorreu-se um trajeto em que se regressa sistematicamente ao défice industrial. Aconteceu, no entanto, que o quadro internacional era ainda de outra natureza e este dado maior não convergiu para uma

posição de endividamento perante o exterior, que só bastante mais tarde haveria de ter lugar (cf. a Figura 5). Os próprios momentos de exceção, como os que se representaram nos dois acordos com o FMI, foram assaz transitórios e não colocaram em xeque a capacidade de reorganização económica.

O que parece ponto assente é que, com a democracia, se superou a base estreita e frágil em que o crescimento dos anos de 1960, a que alguns chamam época dourada, se baseou. Ao contrário, para me referir à década anterior ao 25 de Abril, falo de *economia política de uma indústria sem economia nem país*. Na verdade, esse crescimento (com alguns valores muito elevados, mas notoriamente instável<sup>3</sup>) correspondeu a uma forma de economia política de contornos bem definidos: grandes investimentos de capital em indústrias pesadas e de base (siderurgia, químicas, cimenteiras e mais tarde construção naval), em contraste com o restante aparelho produtivo, que se manteve incipiente, pouco desenvolvido e com baixas produtividades. Por tudo isto, o que se passou em Portugal ficou muito distante do que acontecia noutros sistemas produtivos europeus, onde a industrialização impulsionou todo o sistema de emprego. Aqui, de 1960 a 1969, não se chegou sequer à criação de uns escassos 200 mil postos de trabalho,<sup>4</sup> num sintomático contraste com uma emigração de mais de um milhão de pessoas. Inversamente, nos anos iniciais da revolução, até 1982, essa criação de emprego foi mais do dobro.<sup>5</sup> E o mesmo aconteceria ao logo da economia política da integração europeia, na sua primeira fase.

---

<sup>3</sup> Em geral, a um crescimento anual muito elevado segue-se um ano em que a taxa cai para cerca de metade.

<sup>4</sup> Foram 187 mil, menos de 19 mil por ano, valor que impressiona quando comparado com as taxas de crescimento do PIB.

<sup>5</sup> Entre vicissitudes diversas, ao longo do período que vai de 1975 até 2008, quando se atinge o pico do emprego antes da auste-

Depois da rutura democrática em 1974, a mudança mais radical na governação económica em Portugal terá ocorrido ao longo da segunda metade da década de 1990 e consistiu na opção pela entrada na construção da União Económica e Monetária. Como é bem sabido, o que passou a estar em causa foi a nossa integração num conjunto de condicionalidades macroeconómicas em matéria cambial, bancária, financeira, monetária e orçamental que se somam às da política europeia da concorrência. Entrámos num quadro em que o que mais conta é a convergência nominal com a qual se definiu o acesso à nova lógica, seletiva, de integração europeia e se passou a estabelecer os termos da condução das políticas públicas. Duas tendências transcendiam o quadro europeu, embora seja certo que a Europa foi um ator empenhado do que estava em construção: a privatização e a liberalização dos mercados financeiros e dos sistemas bancários. Uma parte crescente da riqueza criada deslocou-se para a constituição de ativos financeiros e estes passaram a ser elementos fundamentais de condicionamento da ação económica, tanto privada como pública. A esfera financeira autonomizou-se do resto da economia e tornou-se uma esfera de poder essencial. Chamei a isto *economia política da financeirização*, a qual, entre nós, comportou uma *economia política da austeridade*. É aquela mesma forma de economia política que hoje condiciona a *economia política da recuperação*, depois dos choques da própria austeridade, da pandemia e da guerra. Na figura anterior, a presença destas formas de economia política está bem evidenciada na fase decrescente do ciclo 1993-2002 (sendo este um ciclo já de abaixamento das capacidades de crescimento), e sobretudo na enorme instabilidade que se segue àquele último ano e que se acentuaria com os anos de chumbo da austeridade e com a

---

ridade, a economia portuguesa criou emprego à média anual de 40 mil posto de trabalho, totalizando mais de 1,3 milhões.

“normalização” financeira que ela implicou, num processo que, como veremos adiante, advém de um endividamento trazido pelo contexto da UEM e se traduzirá na presença de uma restrição permanente da mesma natureza.

As condições em que ocorrem as tentativas de recuperação depois dos choques são influenciadas por isso mesmo, num quadro sem alternativas e onde as *nuances* são apenas as criadas pela política monetária do BCE, especialmente quando esta assume formas não convencionais. Adicionalmente, assistimos a inovações pontuais da política europeia suscitadas pela pandemia, com as quais se abriu uma “válvula de escape” nos campos da política económica, de que o *Next Generation Europe* é o único exemplo. Nesse contexto, subsistem autonomias nacionais – e esses são as das opções em matéria de especialização económica e de formas de mobilização do trabalho. Mas, dadas as restrições prevaletentes, são instrumentos de adaptação que não qualificam a economia e, pelo contrário, reforçam os seus problemas produtivos. De facto, a nossa evolução recente, de que tratarei no ponto seguinte e no que dedico às questões do emprego, mostram como, sob a condicionante financeira, emerge uma lógica de desvalorização dos recursos internos (o trabalho e os rendimentos salariais e os recursos convocados para as atividades económicas), o que se tem traduzido no papel atribuído a setores e ramos intensivos em trabalho, sensíveis a baixos salários e, por tudo isso, de baixa produtividade.

### **3. Um dos maiores problemas estruturais do país reside no défice do sistema produtivo e no modelo de especialização. É aí que se forma a nossa dependência?**

Para desenvolver a análise, começo por um ponto preciso: o saldo negativo da balança externa de bens. Ele é o indicador

que melhor espelha o nosso problema produtivo, isto é, a nossa escassa capacidade industrial para satisfazer a procura interna e para exportar. É, na verdade, um assunto antigo. Vem desde o ano inicial do registo nas *Séries Longas da Economia Portuguesa*,<sup>6</sup> atravessa toda a década de sessenta, agrava-se com a revolução, aprofunda-se dramaticamente entre 1979 e 1983, não sendo alheio aos acordos de então com o Fundo Monetário Internacional (FMI), não se altera qualitativamente com a entrada na CEE (quando isso era encarado como uma grande oportunidade para a posição internacional da nossa economia), sofre muito com a participação na UEM e só se reduz, transitoriamente, com uma política severa de austeridade (que age mais sobre as importações do que sobre as exportações de bens). Já se sabe que, em diferentes circunstâncias, particularmente acentuadas nos tempos mais recentes, este problema conduz, por um lado, ao endividamento externo, e, por outro lado, a uma “fuga” para os serviços e para o turismo, na tentativa de compensar esse défice.



Fonte: Séries Longas da Economia Portuguesa,  
INE e Banco de Portugal (2021)

<sup>6</sup> Instituto Nacional de Estatísticas e Banco de Portugal, 2012.

Nisso consiste o problema da evolução e da consolidação de um perfil de especialização da economia portuguesa que aponta para uma desindustrialização significativa e, em geral, para a insistência em atividades criadoras de emprego, mas com baixa produtividade. Pela mesma razão, importa compreender a nossa inserção nas cadeias de valor internacional. Um dado sintético e incontornável deste último aspeto é o seguinte: em cada euro que exportamos estão incorporados 45 cêntimos de importações anteriores (INE, dados da matriz *input-output*).

Até aos primeiros anos da década de 1990, a economia portuguesa ainda refletia uma estrutura em que a produção de bens tinha uma significativa centralidade na criação de valor. Isso conjugava-se com o desenvolvimento das formas de terciarização relativamente equilibradas e próprias da nossa contemporaneidade. Interpretei o período que se segue à revolução democrática de Abril e que inclui a primeira fase da integração europeia como tendo sido essencialmente orientado para a estruturação interna do país, o que significou desenvolvimento da base produtiva, criação de emprego (veja-se a secção seguinte) e acesso a serviços universais. Esse é, portanto, um período em que se pode falar de coerência do sistema produtivo e de emprego, que segue uma trajetória comum à de muitas economias daquele tempo.

Há, no entanto, um momento em que “tudo muda”: é o momento em que a gestão macroeconómica se orienta pela convergência nominal, em vez da real, com os países que pretendem integrar a União Económica e Monetária, então em formação. O “aperto” da política cambial para caminhar para uma moeda “forte” e que se há de revelar sobrevalorizada, uma consolidação orçamental estrita, a facilitação do crédito através da privatização e liberalização bancárias e a redução das taxas de juro constituíram as peças essenciais dessa polí-

tica que, como se vê, anda por fora das questões substantivas da economia. É isso que vai contribuir para a consolidação de um padrão de organização da economia portuguesa ajustado às novas condicionalidades e que definirá a nossa condição europeia e periférica. Começa aí a desvalorização produtiva e salarial, em favor da circulação de ativos e da opção por setores de mais fácil organização.

Em traços muito largos o sistema produtivo português e a sua evolução podem ser caracterizados do seguinte modo:

- Um peso do setor primário desproporcionado e persistente ao longo de décadas, de tal forma que só em 1978 é que ele passa para menos de 20% do emprego total, ficando abaixo de 10% em 2016. No VAB, o seu peso é bastante menor, dada a produtividade relativa do setor e os escassos laivos de modernização (10% e 2,4%, respetivamente, naqueles anos).
- A perda rápida do significado da indústria na qualificação da economia, visto que o seu papel transformador numa economia subdesenvolvida e periférica foi tardio e muito limitado e há um esgotamento precoce e persistente da sua produtividade relativa; isso pode compreender-se quando a economia se complexifica pela presença de uma economia de serviços que usa trabalho qualificado, com salários positivamente diferenciados, mas continua a revelar-se depois, quando a própria economia terciária se desqualifica.
- A presença de “duas terciarizações”: aquela em que os serviços se podem associar aos aspetos já referidos de qualificações e remunerações, que ocorrem num contexto de acesso generalizado a serviços universais (educação, saúde, cultura, transporte, por exemplo) e a consumos mais sofisticados; e aquela em que, consolidadas estas atividades, o setor passa a ser marcado pelo peso crescente de

setores banais, de menor produtividade que a média da economia (que assim é puxada para baixo), desfazendo-se o dado mais significativo da terciarização nas economias contemporâneas, que consiste no facto de ela ter produtividades relativas elevadas. É a conhecida heterogeneidade de um setor onde “cabe tudo”, desde a ciência à atividade menos qualificada. Contudo, torna-se claro, observando os números e interpretando o que se passa substantivamente, que o peso dos ramos de baixa produtividade<sup>7</sup> se torna esmagadoramente dominante no nosso sistema de emprego. Até ao início deste século, eles representavam menos de metade do emprego total; daí para cá atingem mais de 60% e, em anos mais recentes, quase 70%. Estes últimos tendem também a ser aqueles onde assentam as dinâmicas de criação de emprego, o que quer dizer que tanto em termos estruturais como em termos evolutivos, a economia é fortemente marcada pela escassa criação de valor. São estes que, com é óbvio, “puxam” a média para baixo; mas é também neles que se concentra uma parte enorme e desmedida da atividade económica.

O perfil de especialização deixa ver duas coisas importantes. Uma é de longo prazo. Em Portugal, a diferenciação positiva que a indústria introduziu no sistema económico, além de ter sido limitada, como já referi, esgotou-se rapidamente, logo no início dos anos setenta, quando a produtividade deste setor passou a ser inferior à média da economia. Nessa altura, dentro da própria indústria, o impacto de ramos novos ou de algumas mudanças organizacionais foi-se esfumando e o peso maior foi sendo ocupado por atividades de baixa produtividade, de que foram exemplo maior o têxtil, o vestuário e o

---

<sup>7</sup> Considerarei aqueles cuja produtividade é 0,9 da média ou menos.

calçado. Os serviços, na sua grande heterogeneidade, passaram a ser a fonte de geração de maior produtividade, pois só episodicamente a indústria ocupou o lugar da agricultura, em grande decréscimo, como lugar de criação de emprego (passou-se isto no início dos anos setenta).

Num cenário como este, em que se salienta o recurso a atividades mais “fáceis”, é notória a ausência de função empresarial qualificada, com capacidade de organização, ou seja, empresas que criem valor e não dependam tanto, como acontece em Portugal, da proteção que lhes é dada pelos baixos salários e pelo Estado.

À desindustrialização e terciarização excessivas junta-se a sobre-especialização turística e, em geral, uma tendência de oferta ou *cedência* da vida material do país e dos seus recursos ao seu uso pelo exterior. São políticas de facilitação de atividades pouco qualificadas, de disponibilidade de trabalho, de abertura à rentabilização de capitais no mercado dos ativos imobiliários ou de acesso ao uso do território e das amenidades ambientais, incluindo as das cidades.

#### **4. Portugal é uma economia iberizada e europeizada. Não é uma economia globalizada?**

Quando se deu a adesão de Portugal à CEE, a economia portuguesa tinha consolidado mecanismos de relacionamento muito fortes com o espaço europeu e, em particular com o comunitário. Vinha já de 1972 o Acordo Comercial com o Mercado Comum e mais antiga era a criação da EFTA, em 1961, de que Portugal foi parte. Os processos reais de integração através do comércio internacional de bens e serviços e da mobilidade de pessoas (pese embora o que isto significou naquele tempo) tinham-se estabelecido e, por isso, em 1985, o

essencial das nossas exportações já se dirigiam para a Europa, o mesmo acontecendo com a origem das nossas importações.

A verdadeira novidade não vinha daí, vinha de Espanha, para quem Portugal não enviava sequer a 4% das exportações e de onde vinham menos de 7% das importações que realizávamos, mesmo falando só de bens. Mas aconteceu que a integração “iberizou” as relações económicas com o país vizinho. O peso das exportações praticamente multiplicou-se por oito e os das importações por cinco. Em 2022 o peso respetivo era 26% e 32%, o que, evidentemente, configura um défice comercial significativo (equivalente a metade do défice total). Claro que, ao mesmo tempo, a europeização se aprofundava. Basta somar os pesos de seis parceiros comerciais (Alemanha, França, Itália, Países Baixos e Reino Unido) para encontrar 2/3 ou mais das nossas exportações e 70% das nossas importações de bens. Mas o dado original da alteração registada na península tinha-se tornado claro e era significativo. É razoável pensar-se que a condição periférica do nosso país na Europa se funda e reproduz também na escala da proximidade ibérica, o que simplifica ainda mais o conceito.

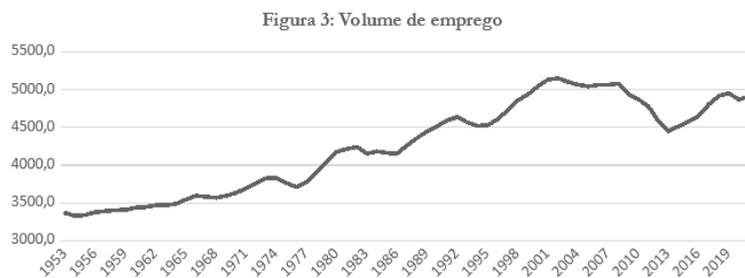
Escusado será dizer, perante estes dados, que a outros espaços económicos, designadamente a América do Norte e do Sul ou a Ásia<sup>8</sup> cabe um peso menor seja qual for a direção do fluxo de bens. Isto é, o termo coloquial “globalização” não se conjuga, na realidade, com a geografia das nossas relações económicas quando falamos de mercados industriais. Só outras relações, como por exemplo as da imigração, alargam aquela geografia, mostrando como as desigualdades se estabelecem e reproduzem.

---

<sup>8</sup> Só em 2022 o peso das importações da China chegou a 5%. As dos EUA limitam-se a 3%.

## 5. A natureza do sistema de emprego é relevante para compreendermos a regressão ou estagnação que se regista em Portugal?

No Portugal democrático, para suceder à incapacidade da ditadura para desenvolver estratégias de inclusão pelo trabalho, há três grandes momentos de alargamento significativo do sistema de emprego: o período imediatamente a seguir ao 25 de Abril (530 mil novos postos de trabalho entre 1976 e 1982), a fase subsequente à adesão à CEE (entre 1985 mil e 1992: 476 empregos) e a segunda metade da década de 1990, até à entrada em funcionamento pleno da UEM (um acréscimo de mais de 621 mil empregos entre 1995 e 2002). Pelo meio, houve algumas inflexões, embora de pouca monta, correspondentes ao ciclo económico e rapidamente recuperadas (1983 a 1986, menos de 90 mil postos de trabalhos, 1993 a 1995, menos de 100 mil). Tudo somado, em 2002, o ano do maior pico de emprego na nossa economia até aos dois anos mais recentes, havia em Portugal mais 1,3 milhões de postos de trabalho do que em 1973 e mais de 1,7 milhões do que em 1960.



Fonte: Séries Longas da Economia Portuguesa, INE e Banco de Portugal (2021)

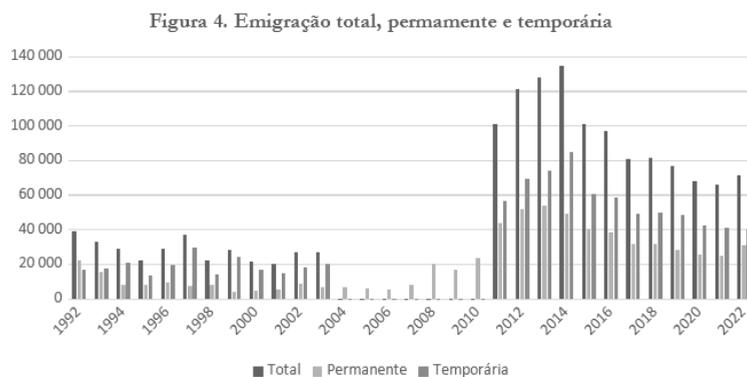
Portugal tinha passado de um país triste cuja população regrediu para a casa dos 8,5 milhões na década anterior à revolução democrática, para uma terra capaz de fixar pessoas, tanto as que retornaram como as que deixaram de emigrar. Houve um extraordinário aumento demográfico que se cifrou em quase 1,3 milhões entre 1974 e 1986. Assim como foi relevante o acréscimo de 620 mil habitantes entre 1992 e 2010 (criado essencialmente até 2003).

Parece claro que a relação entre o sistema de emprego e a presença de dinâmicas demográficas positivas foi particularmente intensa em Portugal até ao início do novo milénio. Fruto de causas diversas, uma economia que tinha excluído massivamente os habitantes, obrigando-os a emigrar e fazendo da força de trabalho a sua maior “exportação”, fixou depois população, duradouramente, através do emprego. Não eram simples transações no chamado “mercado do trabalho”, como convencionalmente se refere, era, na verdade, um sistema de emprego em construção, com a presença de todas as suas dimensões – as económicas, as jurídicas, as institucionais e políticas. Quer dizer, a capacidade de estruturação interna da economia, pela democracia política, pela democracia económica e pela integração europeia (acesso ao emprego, provisão pública, infraestruturação social e material), tinha revertido a tendência para a saída de população e tinha-a convertido em capacidade de fixação. Nesse período longo de quase três décadas, a indústria persistiu como um setor essencial de trabalho e de criação de valor, como vimos antes.

O quadro que hoje se revela é bastante diferente. Em 2003, as dinâmicas de criação ou mesmo manutenção de emprego revelam-se esgotadas ou decrescentes e, a partir de 2008, quando ainda havia 5 milhões de postos de trabalho, o declínio torna-se brutal.

Há dois traços incontornáveis que daqui resultam: a perda demográfica desde 2011 e o regresso da emigração massiva, por um lado, e, por outro lado, a alteração da estrutura do emprego, com a grande alteração do perfil de especialização da economia já apontada. Entre 2002 e 2013 destruíram-se 700 mil postos de trabalho. Depois de um período de recuperação, iniciado em 2014, e que se cifra em meio milhão de novos empregos, o volume total em 2019 atingiu 4,95 milhões, tornou-se semelhante ao de 2009, mas ainda não logrou atingir o valor máximo, alcançado em 2002 (5,15 milhões). Como é sabido, a pandemia convulsionou o sistema de emprego, que agora se readapta.

O “espelho” do que se tem passado é emigração. A sua média anual permaneceu muita baixa a seguir ao 25 de Abril. Até ao fim dos anos oitenta foi inferior a 20 mil pessoas. Mas começou a atingir valores muito elevados a partir de 2011. Entre esse ano e 2015, foi sempre superior a 100 mil, com se vê na Figura 4. E daí para cá a média anual é próxima de 80 mil, entre permanente e temporária.



Fonte: INE, Estimativas anuais de emigração

A minha conclusão principal é que a natureza da relação entre sistema de emprego e dinâmicas demográficas se alterou radicalmente, desfazendo-se o quadro em que o emprego, simultaneamente, acolhia a capacidade de atração e fixação populacional e desenvolvia-se através de mecanismos integradores que estabilizavam a economia.

Outros indicadores revelam isso mesmo. A diferença entre o salário mínimo é o salário médio tem-se reduzido e é hoje de cerca de 400€. Isso é fruto simultâneo de duas tendências. Uma grande estabilização das remunerações de base e alguma valorização do salário mínimo que, apesar de grandes períodos de estagnação (2002-2008 e 2009-2014), conheceu em 2009 e a partir de 2016 valorizações que o colocam hoje, em termos reais, mais de 42% acima do de 2002. Mas a grande questão consiste na percentagem de empregados que auferem o salário mínimo: 4% em 2001, 22% em 2018.

Segundo dados recentes do INE, em Março de 2023, 60% dos assalariados trabalham em ramos cujo salário médio é inferior a 93% do salário médio nacional, que, por sua vez, é de 1355€ (se considerarmos todos os que são inferiores a este valor isso equivale a 70%).

As questões anteriores, que nos remetem para uma compreensão do conjunto do sistema de emprego e das remunerações salariais que lhe estão associadas, não são facilmente entendíveis se não tomarmos em consideração um dado essencial – o sistema de criação de valor em que a economia portuguesa assenta, isto é, os ramos em que se desenvolvem as atividades às quais se dedica trabalho e capital. Por outras palavras, o padrão de especialização da nossa economia.

## **6. O endividamento externo da economia portuguesa acontece com a participação na UEM. O endividamento não é estrutural?**

Ao contrário do que por vezes se subentende no debate económico e político, a dependência financeira da economia perante o exterior é recente e não é, por natureza, estrutural. De facto, ao longo dos anos oitenta, tal dependência era moderada. E, em meados da década de 1990, a dívida externa líquida da economia portuguesa era próxima de zero. Tornou-se crescente a partir daí, situou-se no patamar dos 40% do PIB entre 2001 e 2004 e cresceu rapidamente até ultrapassar o valor anual do PIB entre 2012 e 2015. Atualmente equivale a 68% (cf. Figura 5). A primeira década do novo milénio não deixava dúvidas sobre o que de inexoravelmente novo tinha acontecido. Estávamos perante uma intensa inserção nos mecanismos financeiros internacionais – uma inserção profundamente desequilibrada, correspondente às exigências da formação e do funcionamento da União Económica e Monetária, que, por sua vez, representa um seguidismo pouco inteligente de tendências geradas noutros capitalismos e que faz a Europa correr o risco de fragilização crescente.

Importa, pois, compreender tanto o que se passou internamente como o contexto internacional. Internamente, os bancos que operam em Portugal criaram crédito em montantes elevados: “de 1995 a 2010, a percentagem de novo crédito líquido no PIB foi, em média, 2,6 vezes maior do que o crescimento do PIB” (COIMBRA / RODRIGUES, 2020: 84). Tal expansão levaria necessariamente a uma inserção nos circuitos financeiros internacionais, facilitada pela UEM e pela formação de um mercado interbancário na moeda comum. Isto significa que a economia, no seu conjunto, fruto do que se passou internamente e no

quadro europeu, se endividou muito perante o exterior. Este é o indicador que aqui uso para ilustrar a função de intermediação que uma economia periférica exerce num quadro em que, do outro lado desta relação, estão os credores, quer dizer, os detentores de excedentes de capital que carecem de rentabilização através do crédito e que têm um poder formado nas esferas da circulação financeira. O que é notável é que este processo tenha ocorrido sem “suscitar questões relativamente à sustentabilidade da dívida correspondente” e sem que “mercados ditos eficientes tenham repercutido na taxa de juro o risco associado. A correção, entre 2011 e 2016, foi abrupta, indicando como o setor financeiro oscila entre períodos mais ou menos eufóricos e períodos de pânico” (*ibidem*. 84-85).



Fonte: INE e Banco de Portugal

Pelo que a cronologia da evolução do endividamento nos indica e pelo que se sabe da arquitetura institucional dos capitalismos contemporâneos, incluindo no quadro europeu, parece claro que vivemos um período em que esta função de intermediação através das relações financeiras e do papel do sistema bancário tem um grande significado, colocando as economias

periféricas numa relação de forte dependência com o exterior. Nas últimas três décadas, a privatização e a liberalização dos sistemas bancário e financeiro foram intensas (RODRIGUES *et al.*, 2016; AGLIETTA, 2019). A circulação internacional dos seus ativos ficou em grande medida liberta da presença da autoridade e da regulação públicas. Os próprios Estados, deixando de dispor de poder monetário, tornaram-se parte do conjunto de atores económicos que se submetem às transações originadas pela nova lógica. Passaram de sujeito a objeto. As relações económicas internacionais tornaram-se muito mais desequilibradas.

Portugal acentua a sua condição periférica quando os défices da balança de bens não são compensados pelos saldos positivos da balança de serviços, especialmente do turismo, nem por rendimentos (salários, lucros ou juros) obtidos no estrangeiro ou por transferências, como as dos emigrantes ou as da UE. O que os compensam são puros movimentos financeiros, inscritos na balança de pagamentos, principalmente investimento de carteira, isto é, títulos de participação no capital, participações em fundos de investimento e títulos de dívida ou empréstimos. Enfim, endividamento. Numa aceção mais larga, expressa na posição líquida de investimento internacional, fazem também parte destes movimentos os investimentos diretos, quer dizer, a posse ou aquisição de ativos reais como empresas ou bens imobiliários.

O endividamento externo da nossa economia não pode ser dissociado de duas questões precisas: o quadro de financeirização das economias e de liberalização dos mercados financeiros, acolhido e reforçado pelo funcionamento dos sistemas bancários e pela UEM (que dá à oferta de crédito o papel determinante assinalado acima) e a dependência produtiva do país, a que se associa uma especialização com baixa criação de valor. O período temporal evidenciado no gráfico

mostra que este endividamento é recente e tem uma relação muito direta com as circunstâncias institucionais que regulam o funcionamento das economias. A carga estrutural que também comporta deriva do que se disse sobre criação de valor e especialização, mas estas são também, como se apontou em ponto anterior, o resultado do estreitamento de opções com que o governo da economia se confronta.

### **7. Internamente, Portugal tornou-se “unipolar” durante este século. Qual é o problema territorial do país?**

Uma inserção dependente, sujeita a constringências pesadas, e um conjunto limitado de possibilidades de organização não são neutros territorialmente. Nas últimas duas décadas, o conjunto de circunstâncias institucionais e económicas que passaram a prevalecer em Portugal desencadearam uma assinalável convulsão territorial. Penso mesmo que, na nossa contemporaneidade, nunca houve uma alteração tão significativa. O “país das duas áreas metropolitanas” já não é a imagem adequada, pois a Área Metropolitana do Porto entrou, pelo menos, em estagnação demográfica, tal como o país. Do mesmo modo, a ideia de que há um país formado por uma rede dinâmica de cidades médias também pouco representa.

O primeiro indicador da nova realidade foi um crescimento demográfico “explosivo” na Área Metropolitana de Lisboa (AML) e em especial a sua periferia, desacompanhadas de quase todo o resto do país. Esse “inchaço” é complementado pela fragilização da outra área metropolitana, a do Porto, pelo crescimento negativo, por vezes muito acentuado, de cidades médias relevantes ao longo do país e pela limitação das situações de estabilidade a um pequeno número de casos. Resulta daqui que o sistema urbano nacional, constituído por

uma rede importante de núcleos com funções relevantes, está em notória fragilização (para um maior desenvolvimento da questão das cidades médias, cf. REIS, 2023b).

A primeira década do novo século e as consequências da economia política da austeridade foram particularmente significativas. A aceleração da circulação financeira, a terciarização do sistema de emprego, o modelo de especialização e a presença de atividades que aumentaram o uso extensivo de mão de obra, algumas dimensões das dinâmicas imigratórias ou as evoluções do mercado imobiliário – tudo isto estimulado por uma economia com uma moeda comum europeia forte e mercados abertos de bens, serviços, pessoas e capitais – contam-se entre as razões que conduziram a uma unipolaridade centrada na posição lisboeta.

Mas há ainda outra consequência, da maior importância: aquela afluência demográfica corresponde a uma forma de economia política em que se revela a degradação do próprio modelo produtivo desta metrópole. O seu crescimento do PIB tornou-se menor que o do país e ela passou a representar menos na criação de riqueza nacional. Tem uma dependência comercial de bens relativamente ao estrangeiro que é 1,8 vezes a do país e uma baixa industrialização. A sua produtividade estagnou ou decresceu e a diferenciação positiva relativamente à média diminuiu, o mesmo acontecendo com as remunerações e com o diferencial entre os salários médio e mínimo (para um maior desenvolvimento da “economia política da Área Metropolitana de Lisboa”, cf. REIS, 2022).

O facto de a AML se ter constituído “no principal palco” de uma “transformação estrutural do país”, expresso num “declínio socioeconómico traduzido sobretudo na estagnação da produtividade e dos salários médios” (CALDAS, 2022: 58), mostra bem que as formas de economia política adotadas têm, natu-

ralmente, efeitos transversais e influenciam dimensões variadas da organização de um país. A “cidade-metrópole assumiu o papel de espaço-processo privilegiado [...] [n]um regime de acumulação” e de internacionalização que desvaloriza o trabalho e promove os ativos patrimoniais, dirigindo-se à procura externa e desinteressando-se do país (DRAGO, 2022: 13, 17). Por isso mesmo, a reversão ou redefinição dessa forma de economia política deve também estabelecer-se a partir destas dimensões.

## Conclusão

Onde há problemas tem de haver soluções. E, no caso de uma comunidade política socialmente estruturada com é Portugal, elas existem. Sugiro uma “lista de trabalhos” para enfrentarmos a condição periférica portuguesa.

Uma política de emprego e fixação de pessoas para contrapor ao problema demográfico e à condição de plataforma de circulação em que a economia portuguesa se tornou. Uma política de reindustrialização e de aposta na criação de valor para contrariar o excesso de terciarização e a criação de emprego em setores de baixa capacidade empresarial e baixa produtividade. Uma política de cidades com elevado conteúdo económico para combater a tendência de unipolaridade na metrópole lisboeta e o enfraquecimento do sistema urbano nacional. Uma política de discussão crítica da governação económica europeia na busca do reforço das margens de autonomia nacionais que possam reorganizar o país em vista dos seus desequilíbrios. Uma cultura de debate público e democrático que encare os grandes fatores de exclusão e impeça o esgotamento da democracia.

## Bibliografia

- AGLIETTA, Michel (2019), *Capitalisme: Le temps des ruptures*. Paris: Odile Jacob.
- CALDAS, José Castro (2022), “Lisboa, enclave turístico. Um polo em declínio num país unipolar”, in Ana DRAGO, coord., *A segunda crise de Lisboa. Uma metrópole fragilizada*. Coimbra: Actual, 57-78.
- COIMBRA, Paulo / RODRIGUES, João (2020), “As vulnerabilidades macroeconómicas nacionais. Uma abordagem monetária moderna”, in José REIS, org., *Como reorganizar um país vulnerável?*, Coimbra: Actual, 63-110.
- DRAGO, Ana (2022), “AML, a metrópole vacilante”, in Ana DRAGO, coord., *A segunda crise de Lisboa. Uma metrópole fragilizada*. Coimbra: Actual, 9-26.
- REIS, José (2023a), “Os cinco trabalhos de uma periferia europeia: a economia portuguesa em tempos convulsos”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 130, 101-126.
- (2023b), “As cidades e a estruturação do território: crise do sistema urbano e reconfiguração territorial em Portugal”, in Aurora TEIXEIRA / Ana Paula DELGADO / Luís CARVALHO / Maria Isabel MOTA / Maria Manuela Castro e SILVA, org., *Estudos de Homenagem a José da Silva Costa*, Porto: U. Porto Press 701-709.
- (2018), *A economia portuguesa: formas de economia política numa periferia persistente (1960-2017)*. Coimbra: Almedina.
- (2020a), “Portugal as a European Periphery: Imbalances, dependency, and trajectories”, in Ana Cordeiro SANTOS / Nuno TELES, org., *Financialisation in the European Periphery: World and social reproduction in Portugal*. Oxon / Nova Iorque: Routledge, 50-63.
- (2022), “A economia política da área metropolitana: uma metropolização num país fragilizado”, in Ana DRAGO, coord., *A segunda crise de Lisboa. Uma metrópole fragilizada*. Coimbra: Actual, 27-56.
- RODRIGUES, João / SANTOS, Ana Cordeiro / TELES, Nuno (2016), *A financeirização do capitalismo em Portugal*. Lisboa: Actual.
- SANTOS, Ana Cordeiro / REIS, José (2018), “Portugal: uma semiperiferia reconfigurada”, *e-cadernos CES* 29, 57-76.

*Resumo:* Discute-se aqui a condição periférica europeia da economia portuguesa apontando os traços que melhor a definem. Salientam-se, em especial, os problemas produtivos, do sistema de emprego, do perfil especialização e da dependência financeira. Sugerem-se uma “lista de trabalhos” para a qualificação da economia e da sociedade.

*Palavras-chave:* economia portuguesa; Europa; periferia; dependência

*Seven Key Features for an Outline of  
Contemporary Portuguese Economy*

*Abstract:* This paper discusses the European peripheral condition of the Portuguese economy, highlighting the key features that best define it. It particularly emphasizes issues related to productivity, the employment system, specialization profile, and financial dependency. A ‘to-do list’ is suggested for the enhancement of the economy and society.

*Keywords:* Portuguese economy, Europe; periphery; dependency

*José Reis*  
Univ Coimbra, Faculdade de Economia  
Centro de Estudos Sociais

