

A ECONOMIA POLÍTICA DO 25 DE ABRIL: A “SUBSTÂNCIA DO TEMPO”¹

José Reis

CES e FEUC, Universidade de Coimbra

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.176.12>

Há um verso de Sophia de Mello Breyner Andresen, porventura menos repetido do que outros, que sempre entendi como a representação essencial do modo como passámos a viver a vida que o 25 de Abril de 1974 nos deu: ... *E livres habitamos a substância do tempo*. A nossa entrada na “substância do tempo” parece-me, de facto, o momento sublime de uma mudança democrática tardia, saída da conjugação de uma revolução militar com ações populares transformadoras, num mundo em que, para outros, estava já a esgotar-se o círculo virtuoso dos anos dourados do crescimento do pós-guerra, quando a

¹ Os trabalhos de que este texto resulta inserem-se no Projeto de Investigação 2023.10849.25ABR, “A Economia Política da Construção da Democracia: sistema produtivo e de emprego, provisão pública e instituições”, apoiado pela FCT-Fundação para Ciência e Tecnologia

relação positiva entre capitalismo, democracia e inclusão pelo trabalho teve a sua maior verosimilhança².

Foi a construção institucional democrática, a estruturação de uma sociedade que fomos finalmente capazes de encarar integralmente e a identificação de um país inteiro que passaram a prevalecer. Por isso, *o 25 de Abril* foi político e social, económico e institucional, enfim, foi economia política. De um ponto de vista mais prosaico, essa economia política não pode também deixar de ser reconhecida como impulsionadora de um ciclo de crescimento económico tão relevante como o da primeira fase da integração europeia. Assim como permite compreender o contraste que se estabeleceu quando a restrição externa resultante da integração monetária e financeira se substituiu às lógicas internas de estruturação da economia e da sociedade. As instituições contam, e é na construção e nas reconfigurações institucionais que está uma matéria importante dos tempos que então vivemos, assim como dos que percorremos agora. E é tudo isto que nos serve ainda para compreender porque é que Portugal é uma periferia persistente e quais podem ser as políticas para reencontrar o que *Abril* criou. Eis, pois, os objetivos deste texto.

1. Os ciclos de crescimento do pós-25 de Abril: desfazer uma ideia errada

O pensamento económico convencional tem dificuldade de reconhecer um dado elementar que um mínimo de atenção e estudo logo revela: com a democracia desenhou-se um ciclo de crescimento económico muito significativo, que viria a revelar-se semelhante em duração, perfil e intensidade ao que se formaria a seguir à adesão à Comunidade Económica Europeia (CEE). Esta ideia não escapou a um economista arguto como José Silva Lopes (1996, p. 34), que cedo sublinhou as semelhanças entre os dois ciclos, comparando as respetivas taxas médias e as fases de expansão e depressão. Foi um ciclo em tudo contrastante com o da década anterior e também muito diferente dos

² Sobre o capitalismo e a sua relação com a Democracia cf. Reis (2022).

que mais tarde se desenhariam e que convergiram para as circunstâncias que hoje vivemos.

A Figura 1 dá-nos uma imagem de longo alcance, em que se mostra o crescimento muito elevado, mas irregular, dos anos de 1960, denotando uma relação pouco saudável com uma sociedade sem Democracia e apenas sob o impulso de uma industrialização muito limitada³, marcada por um dado essencial: não criou emprego e, por isso, aquilo que alguns chamam de forma absurda “anos dourados do crescimento” coexistiu e foi a causa do dado mais cru deste período, uma emigração de 1,4 milhões de pessoas, num pequeno país de 9 milhões de habitantes.

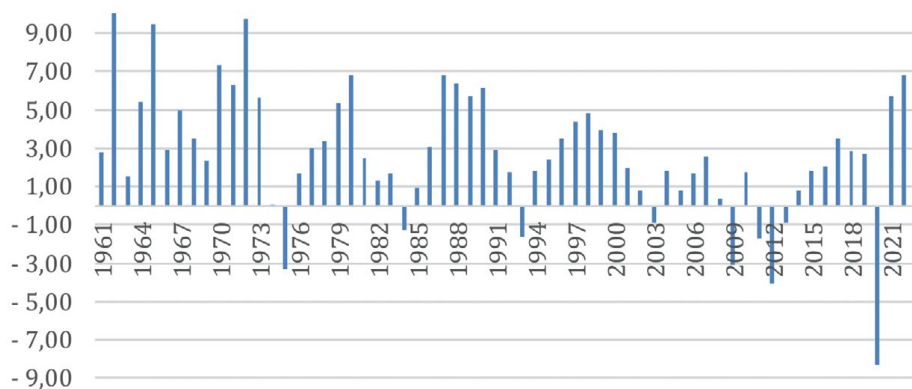


Figura 1 Taxas anuais de crescimento do PIB. Fonte: INE.

Percebe-se também na figura a similitude entre o que se segue imediatamente ao 25 de Abril e o da primeira fase da integração europeia (1986-1992)⁴. O que defendo é que, para lá das semelhanças quantitativas, estes dois períodos são determinados por uma mesma forma de economia política, que designei *economia política da estruturação de um país* (Reis, 2018). Ela iniciou-se com a revolução

³ Uma industrialização assente nas indústrias básicas intensivas em capital (química e adubeiras, cimenteiras, metalúrgica e siderúrgicas e, mais tarde, a construção naval) e na hidroeletricidade.

⁴ Convenciono que a primeira fase da integração termina em 1992 por ser esta a data do Tratado de Maastricht, porque, substantivamente, se está a iniciar a preparação da UEM e porque culmina um ciclo da economia portuguesa, ao qual se seguirá novo ciclo.

democrática, prolongando-se até ao fim daquela primeira fase, num quadro de mobilização muito ativa dos nossos recursos. O que esteve em causa foi assegurar a infraestruturização material e social de toda uma comunidade, a capacitação organizacional e a transformação de relações até aí assentes no autoritarismo e no escasso acesso ao bem-estar.

Foi assim que se iniciou uma trajetória consolidada e, pela primeira vez, orientada por objetivos comuns da sociedade e da economia. As mudanças na política económica, na mobilização do investimento, no acesso ao crédito, no sistema produtivo e de emprego, na redistribuição do rendimento, na provisão pública, nas relações laborais, nos direitos económicos e sociais e na organização do território foram profundas e influenciaram-se reciprocamente. A população, o PIB e o emprego cresceram significativamente⁵. Isso foi acompanhado pelo adensamento da malha produtiva, pela generalização do acesso ao bem-estar e por um Estado em que a escola pública, a criação de um serviço nacional de saúde público, uma política de segurança social coerente e solidária e a redefinição da base material de funcionamento do país foram absolutamente centrais. Os resultados destas dinâmicas de transformação, que, afinal, convergiram para uma nova relação salarial, originaram um crescimento em democracia assente na indústria e num conjunto muito diverso de capacidades empresariais e territoriais⁶.

Foi, portanto, a dinâmica interna que constituiu a base fundamental das duas grandes deliberações que o país tomou, na sua autonomia: a deliberação da constituição de um Estado democrático de bem-estar; e a opção pela integração na Comunidade Económica Europeia (CEE), em 1986. Estávamos ainda numa fase, cujo sentido final agora não discuto, que correspondeu ao grande alargamento à periferia sul, depois da adesão da Grécia em 1981, em que a

⁵ Sobre o crescimento do PIB, ver Figura 1. Sobre o crescimento demográfico: a população passou de 8,6 milhões em 1973 para 9,5 em 1977 e para 10 milhões em 1984. Sobre a variação da população ativa: 3,6 milhões em 1973, 4 milhões em 1977, 4,3 milhões em 1984. Sobre a variação do emprego: 3,5 milhões em 1973, 3,7 milhões em 1977, 3,9 milhões em 1984 (Amaral: 2009: 788).

⁶ No meu livro *Os Espaços da Indústria* procurei estudar a dimensão produtiva e territorial do pós-25 de Abril (Reis, 1992).

integração assentava no reconhecimento da heterogeneidade e em políticas mais tarde chamadas de coesão, que procuravam a convergência real e, portanto, a mobilização e a dinamização dos recursos internos e uma reorganização da vida material. Foi, portanto, a convergência real, e não a nominal, que depois se tornaria regra, que prevaleceu. E, na verdade, o país continuou a organizar-se à volta da sua capacidade produtiva, mesmo que dependente.

Defendo, por tudo isto, que a forma de economia política prevalecente neste período que vai até 1992 é a mesma. É nela que se enquadram os dois ciclos de crescimento da democracia, o inicial e o da primeira fase da integração europeia. Ambos são da mesma natureza⁷ e ambos se baseiam numa lógica económica comum, as referidas dinâmicas internas de estruturação do país. As taxas de investimento, os níveis de consumo e a dinâmica exportadora, então muito baixa, são indicadores⁸ dessa tendência da economia, acompanhada pela sociedade, onde se salientam, por exemplo, os aumentos da escolarização e a melhoria das condições de saúde e habitação.

Em suma, a ideia que consiste em não reconhecer o notável ciclo de crescimento do pós-25 de Abril, em encarar este período pelo prisma da instabilidade e em proclamar a nossa adesão à CEE como o momento em que, enfim, se recupera a racionalidade e a capacidade da economia (Alexandre *et al.*, 2014, pp. 43-44) é

⁷ Esta afirmação não é, obviamente, consensual, pois há quem entenda que a opção por um quadro de integração distingue os dois momentos, visto que introduziu pela primeira vez uma “restrição externa” de natureza material e institucional que alteraria o jogo económico. Não me parece que assim seja, por três razões: em primeiro lugar, as dinâmicas económicas assentaram ao longo desse período na mobilização e aprofundamento das capacidades de organização interna, depois porque, de facto, a economia portuguesa já tinha nos países europeus os seus principais parceiros económicos (as exportações, as importações, assim como a emigração da década anterior eram com a Europa que aconteciam), finalmente porque as grandes mudanças que alteraram a concorrência intraeuropeia foram as que resultaram do projeto do mercado único e do alargamento a leste, que são posteriores, antecedendo a mudança mais radical, que resultou da criação da União Económica e Monetária. Acontece ainda que há quem pressuponha que a primeira fase da Democracia correspondeu a uma economia instável e de fraco crescimento e que a “estabilidade” e a dinâmica de crescimento só aconteceram a partir de 1986, com a integração. Ora, a comparação dos dois ciclos de crescimento (1975-1983 e 1984-1993), aliás muito semelhantes, desmente isso.

⁸ A formação bruta de capital fixo em percentagem do PIB anual foi, em média, 31% entre 1975-1983 e 27% entre 1984-1993. A taxa de exportação, que era baixa, tornou-se crescente e atingiu 18% em 1983 e 28% em 1990; em 1993 foi 24%.

errada quantitativamente e substantivamente. O que é muito mais positivo é compreender as relações entre ambos os processos, identificar os seus fundamentos comuns e assim ficar habilitado não apenas para uma boa reconstituição das trajetórias da economia portuguesa como para a interpretação dos grandes contrastes que hão-de surgir, e de que trataremos mais adiante.

2. As formas institucionais de democracia e da estruturação interna: os cravos de *Abril*

O que encontramos nos cravos de *Abril*, por detrás do que o crescimento mostra, é um intenso processo de construção institucional e, por isso, a formação das instituições de base da democracia. *As instituições contam*. E foi isso que foi decisivo na economia política do 25 de Abril⁹. Nesse processo de construção institucional há duas instituições que são decisivas: a *forma da relação salarial*; e a *forma do Estado*.

A primeira ficou imediatamente no centro de debate e do processo económico, social e político. Salários, participação dos trabalhadores na repartição funcional de rendimento, liberdade de organização sindical e negociação coletiva – estes foram termos principais de uma redefinição do lugar do trabalho e da relação da economia com o emprego e com a formação e a repartição do rendimento. No início, está uma súbita alteração do peso das remunerações no PIB (que atinge 69% do PIB em 1975), a fixação de um salário mínimo que beneficiou metade da população ativa e a constituição de sindicatos democráticos, com uma forte organização dos trabalhadores e um papel relevante para a negociação coletiva.

Ao mesmo tempo, a noção de salário indireto ganhou significado através da aproximação às políticas públicas próprias dos capitalismos democráticos. À salvaguarda da relação salarial pelo novo quadro político, jurídico e institucional juntou-se o acesso geral à provisão pública na escola e na saúde, às transferências sociais e à segurança

⁹ Partilho aqui as intuições da chamada escola francesa da regulação (Boyer, 2015), que há muito sigo.

social. A relação salarial, enquanto noção pela qual se compreende o conjunto dos processos e mecanismos que levam a que o trabalho se torna parte positiva do funcionamento da economia, sendo muito mais do que um simples custo, tem aqui pleno significado. O enorme aumento do volume de emprego, tornou evidente que é nele que reside o principal mecanismo de inclusão social numa economia capitalista.

Evidentemente que foram as transformações na *forma do Estado* que melhor permitem compreender o que se passou nas outras formas institucionais. O momento é de enorme centralidade da política, ou não estivéssemos perante uma transformação revolucionária. O significado da presença popular nas ruas, nas organizações e na deliberação política deve ser especialmente sublinhada (como o fazem, por exemplo Fishman, 2023, e Rodrigues, Costa e Reis, 2022). O “bloco hegemónico” é indiscutivelmente popular. O Estado que assume a hegemonia popular é também o Estado que intervém na economia. Não se tratou apenas das nacionalizações que originaram um largo setor público. A evolução da despesa pública¹⁰ é muito significativa, tanto na sua expressão quantitativa global, quanto na sua composição, e representa bem a complexidade da criação dessa dimensão pública que estrutura a sociedade e a economia. De facto, é o Estado que conduz uma política económica virada para o emprego, usando o crédito como instrumento, e que estabelece os termos essenciais da provisão pública através do desenvolvimento dos serviços coletivos. É esse mesmo Estado, baseado na ação militar revolucionária e nos movimentos populares posteriores, que consagra a Democracia, assume a autonomia da esfera nacional e do poder de deliberação da comunidade política e, mais tarde, mas dentro deste mesmo período, convencionou a integração na CEE.

Acontece que esta Liberdade e autonomia ocorrem sem que a *forma de adesão ao regime internacional* constituísse uma restrição importante. Apesar das tensões que a situação podia comportar, apesar da conflitualidade implícita nas relações americano-soviéticas daquele

10 A despesa pública em percentagem do PIB passou então de 20% do PIB em 1974 para 31% em 1979, 40% em 1984. Em 1993 foi 44%. Em 2023 foi 45% (Reis, 2024).

tempo, apesar do que a descolonização podia trazer consigo, a verdade é que a resultante de múltiplas ações foi, afinal, uma estabilidade essencial do contexto externo. E isso permitiu um caminho cuja principal expressão foi a consagração e aprofundamento da condição europeia do país. A decisão política de integração formal não significava, aliás, muito mais do que a consagração da posição real do país no jogo de relações económicas, sociais, culturais e políticas, sobretudo se considerarmos que essa fase da construção era mais de coordenação de políticas nacionais do que de criação de uma “governança europeia”.

Da mesma forma, apesar da desregulação do sistema monetário internacional do início da década de 70, a *forma e o regime monetários* não alteraram o essencial no que dizia respeito à soberania e à emissão monetárias e às relações do governo com o Banco Central, ainda centradas na ação governamental e na sua capacidade de orientação. Foi quanto ao financiamento dos pagamentos internacionais em dólares que surgiram os grandes problemas. E foi isso que justificou dois acordos de assistência financeira com o FMI¹¹, em 1977 e 1983. As suas repercussões foram, no entanto, muito limitadas e breves e ocorreram, a primeira, numa fase de crescimento económico (superior a 3%, tanto em 1977 como em 1978) ou num momento de transição entre ciclos, que não registou mais do que um ano com taxa negativa (-1,3%, em 1984).

A *forma da concorrência* acompanhou estas transformações. Na estrutura da economia, a indústria, o terciário, a administração pública e a provisão de serviços coletivos redefiniram as condições de criação de valor. A matriz industrial densificou-se e, no fim dos anos oitenta, o emprego no setor secundário tinha aumentado 16%, acompanhando o crescimento do emprego total, ao mesmo tempo que o terciário compensava a diminuição de postos de trabalho na agricultura. Foi um período durante o qual se consolidou na economia uma

11 Estes são dois momentos significativos de um processo de relações intensas com o FMI tendo em vista o financiamento de Portugal para solver compromissos externos. Ele iniciou-se em 1975 e teria um terceiro momento, culminante no acordo de 2011, que, além do FMI, envolveu também a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu.

matriz produtiva e industrial diversificada e razoavelmente articulada. A formação de um amplo setor público onde se destacavam a banca, os seguros, as infraestruturas e o fornecimento energético, indústrias básicas e empresas de transportes, conjugada com uma grande centralidade da política, redefiniu os termos do jogo entre atores económicos, retirando aos grupos monopolistas os grandes setores da economia e, ao mesmo tempo, usando a ação pública para estimular o crescimento das outras atividades, tanto industriais como de serviços. A *empresa*, no sentido de um conjunto alargado e relativamente descentralizado de iniciativas criadoras de emprego, as *associações* (aí incluindo os sindicatos), as *comunidades*, tanto no que corresponde a ações da “sociedade civil” como, por exemplo, enquanto expressão de dinâmicas territoriais, as *redes* de atores intervenientes em várias esferas, foram, todos eles, elementos importantes que se juntaram ao *Estado* numa forma da concorrência muito específica onde a maior ausência era a do grande capital, que foi o elemento central da regulação anterior à revolução.

3. Uma reconfiguração institucional de rutura

Importa agora estabelecer o contraste que se estabeleceu entre aqueles dois ciclos de crescimento e sua forma de economia política com o que sucedeu na mais radical mudança posterior a 1974: a participação portuguesa na criação e no funcionamento da União Económica e Monetária (UEM). Ela consistiu na sujeição à arquitetura institucional em formação, com os ajustamentos das variáveis macroeconómicas que a convergência nominal exigia. Estava a ser estabelecida uma *economia política da integração monetária e da financeirização* que trazia consigo uma forte restrição externa, a chamada “governança económica europeia”. A determinação essencialmente interna antes prevalecente deu lugar a uma forte determinação externa.

Do ponto de vista do crescimento, a Figura 1 também é clara: com o aproximar do ano 2000, quanto se estava a sujeitar a economia e a sociedade à nova forma de convergência que nos permitiria adotar e depois passar a usar o Euro como a nova moeda, o crescimento

tornou-se baixo e depois irregular, havendo de chegar ao momento cru da economia política da austeridade.

Se o momento anterior a este foi um intenso processo de *construção* institucional, igualmente intenso foi o processo de *reconfiguração* institucional que o acompanhou. Ele consistiu, em primeiro lugar, numa revisão da constituição económica, no ano simbólico de 1989, que, ao abolir o princípio da “irreversibilidade das nacionalizações” feitas mais de dez anos antes, abriu caminho a privatizações generalizadas. A privatização e a liberalização que a financeirização galopante da década seguinte reclamaria estavam assim possibilitadas. A isto juntar-se-ia a plena aceitação da centralidade da “restrição externa”, em que as dinâmicas bancárias e financeiras, por natureza transnacionais, passavam a ser centrais e deixavam de ser uma referência nacional significativa.

Com a revisão constitucional de 1992 foi o lugar e o papel do Estado na sua dimensão de ator macroeconómico que se redefiniu: tratou-se da adaptação ao Tratado de Maastricht. O banco central perdeu a sua função autónoma de emissão de moeda e iniciou-se a formação da arquitetura institucional com a qual se consolidaria a restrição da função orçamental do Estado e a sua sujeição aos mercados em matéria de financiamento. A plena circulação da moeda única representaria, no plano simbólico e no plano material, esta deslocação do centro de gravidade da economia portuguesa e das suas dinâmicas materiais para a “governança europeia” e para as suas restrições macroeconómicas. A confiança na eliminação do “risco cambial”, que aliviaria estas condições, revelar-se-ia infundada, como o enorme aumento das taxas de juros dos países periféricos demonstraria uns anos depois.

Foi, pois, a *forma de adesão ao regime internacional* que se tornou determinante, espelhando-se na *forma e no regime monetário* e na *forma do Estado*. Toda a lógica da financeirização à escala mundial, cujo instrumento na Europa é a UEM e a moeda única, constitui o Estado numa entidade limitada no exercício das suas funções: limitada na provisão pública direta, cooptada internamente por uma cultura que emula os princípios privados, incentivada a obter no

mercado, por *outsourcing*, recursos e capacidades que deviam ser internos, reduzida nas suas funções macroeconómicas, focadas no controlo orçamental, e desapossada da função cambial ou de criação monetária. A forma da moeda, sintetiza o essencial destas limitações. Resta saber o que, perante esta presença dominadora das dinâmicas externas, se passou nas formas institucionais internas, isto é, na forma da relação salarial e na forma da concorrência.

É por esta última, pela *forma da concorrência*, que interessa começar. Na ausência de controlo monetário e financeiro, com um Estado profundamente dependente dos mercados que foi ajudando a desenvolver, a margem de manobra interna desloca-se para o modo com se organizam as atividades económicas e, assim sendo, se mobiliza o trabalho. É aqui que se inicia um longo processo de alteração da composição da base produtiva, isto é, do perfil de especialização. Não é apenas da aceleração da terciarização da economia que se trata. Trata-se também de “corrida para baixo” através do lugar crescentemente ocupado pelos setores de baixa produtividade e, portanto, de baixos salários. Em 1988, a indústria transformadora representava 25% do VAB e 26% do emprego, em 2011 13% e 15%, respetivamente. Inversamente, os serviços ultrapassaram 75% do emprego e representam hoje mais de 80% do VAB. Mas esta nem sequer é a questão principal: verdadeiramente significativo é o facto de os setores de produtividade inferior à média serem hoje 3/4 do emprego e ter sido quase exclusivamente neles que se baseou a também muito significativa criação de emprego da última década¹².

Sem barreiras à entrada em muitos setores, são numerosos os participantes na configuração do sistema de emprego e, portanto, no mercado. A conjugação de formas intensivas em trabalho, que dominam e procuram a baixa dos custos e dos preços, com outras onde há um grande ativismo do capital na busca de rendibilizações elevadas (banca, grande comércio, imobiliário, fundiário) leva-nos à questão

12 Depois da perda de quase 1 milhão de postos de trabalho entre 2001 (5,1 milhões de empregos) e 2013, criaram-se na economia portuguesa 833 mil empregos entre aquele último ano e 2023, num período de governação socialista (INE, Inquérito ao Emprego).

da *composição* do sistema económico em todas as suas dimensões. É esta composição desequilibrada e desigual que permite compreender tanto a especulação e o rentismo como a criação de emprego e o crescimento económico e a sua conjugação com baixos salários, a aproximação cada vez maior do salário médio ao salário mínimo e, enfim, uma dependência produtiva forte. Esta última é bem ilustrada pelo papel que as exportações de serviços, com relevo para o turismo, desempenham na compensação do défice externo de bens e no escasso conteúdo nacional destas exportações¹³.

A *forma da relação salarial* espelha todas estas mudanças na economia portuguesa. Estão em causa o enquadramento jurídico da relação laboral, a proteção do trabalho, a negociação e a contratação coletivas, a forma contratual e a evolução salarial. As primeiras sofreram limitações severas, particularmente durante o período de influência da troika, com clara subalternização do trabalho e do seu valor. A percentagem de trabalhadores contratados de forma precária e curta duração atingiu 23% em 2010, sendo 17% em 2023. Os independentes-dependentes, isto é, os que prestam trabalho sem um contrato laboral, substituído pelo de “prestador de serviços”, têm um peso significativo¹⁴. A desvalorização do valor do trabalho iniciou-se mal a restrição externa se começou a desenhar, apesar de exceções pontuais. Seria, no entanto, a partir de 2010 que essa quebra se tornou mais forte, culminando em 2016 (43,5% do PIB). Foi a fase intensa da austeridade, em que o trabalho se tornou a “variável de ajustamento” e em que o processo de desvalorização interna foi um objetivo declarado da política económica. Muito significativo é o facto de a fração dos trabalhadores por conta de outrem que auferem o salário mínimo ser superior a 20% desde 2015.

13 Em 2017, o conteúdo nacional das exportações portuguesas, onde também se inclui o turismo, era 55%

14 Em Almeida, Alves e Caldas (2020) estima-se que os trabalhadores por conta de outrem sem contrato no setor privado tenham sido, em 2018, 36% do total.

4. Trajetórias de crescimento e de dependência: *funções de intermediação de uma economia periférica europeia*

No princípio e no fim há um dado incontornável: Portugal é uma periferia persistente. Uma economia periférica não é uma economia estagnada. Existem, como vimos, dinâmicas de crescimento do PIB. Mas assentam num problema essencial: a permanência de *desequilíbrios* fundamentais na economia (Reis, 2023a). São eles que nos permitem recolocar o país no seu contexto e no jogo de relações que o rodeia. E observar como uma economia periférica, por causa deste dado básico, está, na verdade, a servir aquelas, mais estruturadas, com que se relaciona.

Identifico três *desequilíbrios* principais: um *desequilíbrio* produtivo constante, um *desequilíbrio* no sistema de emprego recente que relembra o da década de 1960, sendo, no entanto, muito diferente, e um *desequilíbrio* financeiro igualmente recente e original. Estes são os três “pontos de observação” que tenho usado e me parecem especialmente esclarecedores da condição da economia portuguesa: constituem a minha “caixa de ferramentas” mais elementar. As figuras seguintes mostram estes três *desequilíbrios*, que correspondem a outras tantas *dependências* e equivalem a *funções* que a economia portuguesa cumpre perante as economias com que se relaciona. Designo-as *funções de intermediação*¹⁵.

A dependência produtiva corresponde à abertura líquida da economia portuguesa à produção industrial dos seus parceiros, visto que é da balança comercial de bens que falamos. O saldo foi sempre negativo, em contextos económicos e políticos muito diversos. Pela sua condição estrutural, é muito mais do que um indicador das interdependências entre economias abertas. Durante o presente milénio, esse saldo chegou a representar -13,4% do PIB, em 2008, só abrandando no período de 2012 a 2016, sob grandes restrições na política

¹⁵ Em termos gerais, defendo que uma economia periférica exerce *funções de intermediação* na medida em que disponibiliza às economias externas com que interage recursos que estas usam para o seu próprio desenvolvimento: mão-de-obra para os seus sistemas de emprego, mercado para os seus produtos, juros para os seus capitais. São elas que consolidam a condição periférica e dependente. Esta é a resultante de um sistema naturalmente mais complexo de interdependências.

orçamental e de rendimentos. Mesmo assim, o melhor valor, em 2013, foi -4,8%, o que é ainda muito significativo. Em média, tem sido -7% do PIB. Tal desequilíbrio entre o que se cria internamente e as necessidades internas, obrigando a adquirir ao exterior, é um indicador expressivo de escassez produtiva. Por isso, a economia portuguesa constitui, através de tal défice, um mercado muito aberto para as outras economias com as quais transaciona. Elas têm aqui espaço para assegurar o acréscimo de procura que as suas economias não geraram, rendibilizando as suas exportações e as cadeias produtivas onde têm uma posição favorável. Nisso consiste a primeira das funções de intermediação. Ela representa a dependência do sistema produtivo português.

O desequilíbrio no sistema de emprego corresponde à disponibilização de força de trabalho para outros mercados de trabalho através da emigração. Nisso consiste uma segunda função de intermediação da economia portuguesa relativamente ao exterior. As circunstâncias mais recentes apontam para uma degradação do sistema de emprego em Portugal. Há desequilíbrios que se manifestam pela incapacidade para integrar o trabalho disponível, o integrar em contextos qualificados, o retribuir adequadamente e o valorizar e incluir na sociedade. Por isso, há duas características que se tornam marcantes: emigração significativa e, em vista do peso excessivo das atividades com baixas qualificações, baixos salários, escassa organização empresarial e, conseqüentemente, baixa produtividade (mesmo que crescente).

A saída de trabalho para o exterior é uma disponibilização *direta* de mão-de-obra a outras economias, sendo crescente a que apresenta qualificações mais elevadas¹⁶. Quando nas atividades internas há uma orientação para o exterior (por exemplo, através do turismo ou de empresas que se inserem em cadeias produtivas internacionais), isso constitui uma disponibilização de trabalho *indireta*, feita

16 Na primeira década do século, os emigrantes com Ensino Superior, embora só fossem 10% dos maiores de 15 anos residentes em países da OCDE, aumentaram 88%. A percentagem maioritária continuou a ser a dos trabalhadores com qualificações intermédias (58% em 2010/11) (Emigração Portuguesa 2022, Observatório da Emigração).

NOS 50 ANOS DO 25 DE ABRIL

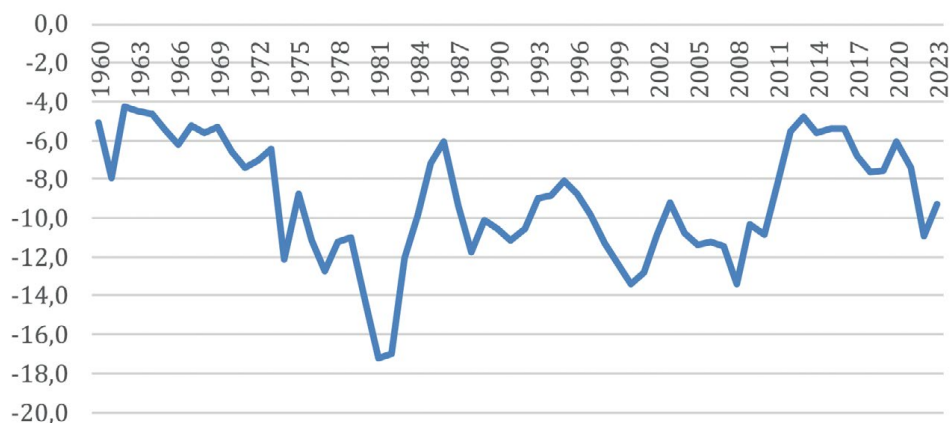


Figura 2 Défice da balança comercial de bens em % do PIB. Fonte: INE.

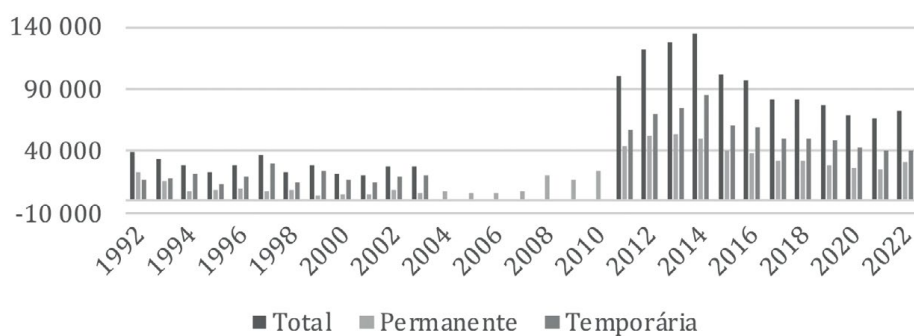


Figura 3 Emigração total, permanente e temporária. Fonte: INE.

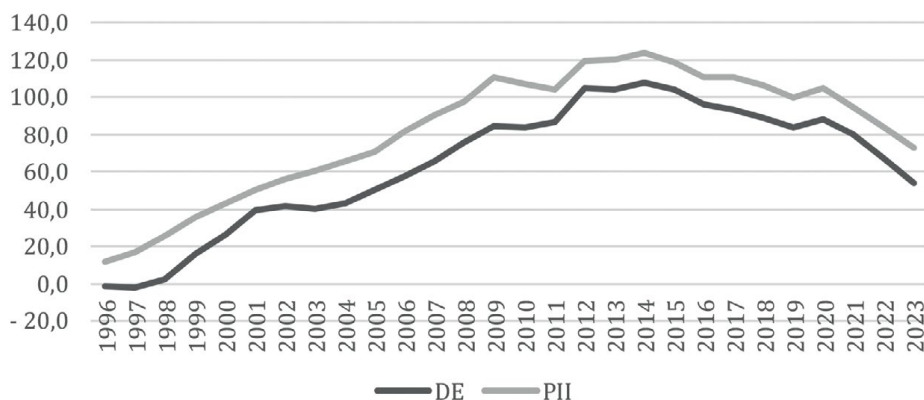


Figura 4 Posição de Investimento Internacional (PII) e Dívida Externa (DE), em % do PIB. Fonte: Banco de Portugal.

internamente, mas articulada com a procura internacional. O facto de, como se vê na Figura 3, a emigração temporária ser mais de metade da total confirma a natureza instável, não devidamente estruturada, do sistema de emprego. Ao mesmo tempo, a emigração portuguesa é compensada por movimentos imigratórios muito diferentes entre si, como o indica, por exemplo, a sua distribuição por nacionalidades¹⁷, cuja composição tem, aliás, variado muito ao longo da última década, o que é em si mesmo um dado significativo. Pode assumir-se que uma larga parte desta imigração é mão de obra pouco qualificada. O saldo migratório é, desde 2017, positivo – o que revela a condição da economia portuguesa como plataforma desigual de rotação de pessoas.

Por sua vez, a dependência financeira portuguesa corresponde à reciclagem dos excedentes financeiros externos através da dívida e ao pagamento de juros. Nas últimas três décadas, a privatização e a liberalização dos sistemas bancário e financeiro foram, como se sabe, intensas (Aglietta, 2019). 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 54% (cf. Figura 4). Se o indicador usado fosse a Posição de Investimento Internacional¹⁸, porventura mais significativo para mostrar a dependência, os valores seriam mais elevados, como se mostra na figura.

Importa compreender tanto o que se passou internamente como o contexto internacional. Internamente, os bancos que operam em Portugal (quase inteiramente detidos por capitais estrangeiros)

17 Em 2023, os cerca de 780 mil estrangeiros com estatuto legal de residentes, distribuíam-se assim pelas principais nacionalidades: Brasil (30,7%), Reino Unido (5,8%), Cabo Verde (4,7%), Itália (4,4%), Índia (4,5%), Angola (4,0%), França (3,5%), Ucrânia (3,3%), Nepal (3,1%), Guiné-Bissau (3,0%), Roménia (3,0%), China (2,8%), Espanha (2,5%).

18 “A posição de investimento internacional (PII) representa o saldo entre os ativos e os passivos financeiros que os residentes de uma economia têm relativamente ao resto do mundo. Corresponde, assim, ao valor dos ativos financeiros emitidos por não residentes que estão na posse de quem reside em Portugal e ao 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).

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 e Rodrigues, 2020, p. 84). Tal expansão (baseada em lucros privados e prejuízos públicos¹⁹) levou 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 rendibilização 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” (Coimbra e Rodrigues, 2020, pp. 84-85).

5. Problemas e soluções num quadro de tensões: reencontrar o que *Abril* criou

Há, em qualquer sociedade, problemas persistentes. No caso português, há três que reforçaram a sua centralidade na vida coletiva: um problema de capacidade produtiva e de criação de valor, um problema de emprego e fixação demográfica que a emigração revela, e um problema de inserção dependente no contexto institucional externo. A estes se poderia juntar um problema territorial interno, de que aqui não trato²⁰. E, pairando sobre tudo isto, há um problema de

19 Entre 2007 e 2023, as “ajudas” estatais à banca somaram em Portugal 23,3 mil milhões de euros, 0,5% do PIB (Eurostat). Em 2023, os lucros dos seis maiores bancos privados, 3,3 mil milhões, foram mais 74,2% do que um ano antes. A rendibilidade dos capitais próprios ronda, em média, cerca de 16%.

20 Veja-se Reis (2022 e 2023b).

funcionamento da Democracia. Os traços da insustentabilidade (da ambiental à política) atravessam todas estas dimensões.

Deve pressupor-se que qualquer problema contém a sua própria solução. Mesmo que isso signifique uma reconfiguração dos termos em que o conjunto tem funcionado. É razoável pensar-se que, do ponto de vista económico, social e político a questão central consiste na fraca capacidade de *fixação* da própria população residente (os volumes de emigração recentes não podem ser desvalorizados). Na ausência desta condição, o país tem-se dirigido para políticas de *atração*, com componentes muito diferentes entre si: imigrantes com baixas qualificações para trabalho intensivo em atividades igualmente pouco qualificadas, com proliferação de práticas laborais ilegais; uso das facilidades que resultam de relações culturais e da língua comum (como acontece com o Brasil e com as ex-colónias africanas); concessão de privilégios a pessoas de altos rendimentos ou já inativas, que se instalam no país e intervêm fortemente na compra de imobiliário, fazendo disparar os preços da habitação; aposta em nichos profissionais como os chamados “nómadas digitais”. Faz igualmente parte deste cenário a crescente abertura do país à procura externa que se exerce dentro de fronteiras: o turismo de estrangeiros é a mais significativa, conduzindo a uma sobre-especialização turística. É, pois, nas políticas de emprego e de rendimentos, de alteração da especialização produtiva, de promoção de atividades qualificadas que deve residir o essencial de uma política de fixação que contrarie os problemas demográficos e migratórios. Esta deveria, pois, ser a mais transversal das políticas públicas, aquela que sugere o primeiro passo para uma solução de dilemas complexos. Não basta o volume de emprego, interessa a qualidade do emprego e a sua relação com a criação e redistribuição de valor. Regressemos à construção de uma relação salarial robusta.

A balança comercial é um espelho de estruturas económicas muito dependentes, isto é, do fraco volume de produção e da inserção subalterna em cadeias produtivas internacionais. Por isso, a questão porventura mais central, para a qual se deve convergir, é a do *perfil de especialização*. 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 da proteção que lhes é dada pelos baixos salários. É esta estrutura de emprego e de criação de valor que diminui a capacidade produtiva do país, lhe dá uma condição desequilibrada e a torna dependente, isto é, periférica no contexto europeu. Comece-se pelas políticas de reindustrialização, para as quais há múltiplos instrumentos: o uso estratégico da política de incentivos, com os fundos que lhe estão associados, assumindo condicionalidades relacionadas com a especialização e o desenvolvimento regional; as compras públicas, a que se atribui grande importância para a consolidação da “economia circular” e onde o reforço das chamadas “cadeias curtas” é essencial; a política ambiental em todas as suas dimensões; a política de cidades e do território, a mais ausente das políticas públicas atuais e que não pode deixar de incluir os objetivos da estruturação produtiva e da consolidação de emprego; ou mesmo o recurso (seletivo, dadas as restrições regulamentares da política da concorrência) a intervenções diretas em empresas. A reindustrialização tem de ser, evidentemente, entendida em sentido contemporâneo. Quer dizer, com elevado conteúdo de conhecimento, com sustentabilidade ambiental, com capacidade de resposta à procura de proximidade e com qualificação da sociedade. Ou seja, uma reindustrialização que assuma a reorganização coletiva perante vulnerabilidades bem conhecidas e relações de trabalho justas e dignas, assumindo que estas são o mais poderoso mecanismo de inclusão social de que o capitalismo dispõe.

Numa economia periférica europeia, a dependência exprime-se na procura de emprego em mercados de trabalho estrangeiros, nos défices comerciais e no conseqüente endividamento externo. Mas, na verdade, não se limita a isso. O problema pode amplificar-se através dos mecanismos de governação económica que prevalecem, do lugar ocupado no quadro político supranacional, como acontece com Portugal no ambiente europeu da UE e da UEM. A hipótese de que há um problema geral de dependência – económica, política, institucional e cultural – é razoável e há bastante matéria para a discutir. Ela traduz-se na

assimetria de poderes face a outros intervenientes, na fraca influência que se alcança, no peso de soluções que confirmam a sua situação periférica, em vez de a contrariar, e na inexistência de alternativas viáveis. A “governança económica europeia” constitui uma arquitetura pesada. A simples saída não corresponderia, em si mesma, a uma alternativa aceitável. Mas há, isso sim, formas de “desglobalização parcial” que devem ser consideradas e que, no fundo, são combinatórias tensas da relação autonomia/integração (Rodrik, 2000). Isto supõe a crítica séria ao que chamo “paradigma do cosmopolitismo rendido” que tem imperado em Portugal, com poucas exceções, levando em consideração as novas possibilidades que as circunstâncias atuais abrem.

Os ganhos de autonomia dentro do esquema da UE e, em particular da UEM, são obviamente difíceis de alcançar. Mas justifica-se pugnar por uma posição ativa e programática de *dissenso* em nome da não sujeição da provisão pública e das políticas industriais à política de concorrência, da necessidade de autonomia da política orçamental, da irrazoabilidade da “independência” do Banco Central Europeu na condução da política monetária.

No quadro atual, acumulam-se riscos para a democracia, dada a posição para que o trabalho foi empurrado e o descuido que tende a dominar. Torna-se essencial uma política de discussão crítica da governança económica europeia na busca do reforço das margens de autonomia nacionais que possam reorganizar o país em vista dos seus desequilíbrios. Assim como é essencial promover uma cultura de debate público e democrático que encare os grandes fatores de exclusão e impeça o esgotamento da democracia.

Perante a perplexidade, importa regressar às formas institucionais. À da relação salarial, à da concorrência, à do Estado e à da inserção no regime internacional. Subjacente a todas estas está a da moeda e a do regime monetário. Como se poderão reequilibrar as relações de poder quando se ambiciona a retoma de um sentido positivo para a vida coletiva?

Referências

- Aglietta, M. (Dir.) (2019). *Capitalisme: Le Temps des Ruptures*. Odile Jacob.
- Alexandre, F. et al. (org.) (2014), *A Economia portuguesa na União Europeia. 1986-2010*. Actual Editora.
- Almeida, J. R. Silva, A. A. e Caldas, J. (2020). « Na periferia do emprego : o desemprego e o imperativo da proteção sociolaboral », in J. Reis, *Como Reorganizar um País Vulnerável ?* Actual, 227-262.
- Amaral, L. (2009). “New series of Portuguese population and employment, 1950-2007: implications for GDP per capita and labor productivity”, *Análise Social*, 193, 767-791
- Boyer, R. (2015). *Economie Politique des Capitalismes: Théorie de la Régulation et des Crises*. La Découverte.
- Coimbra, P. e Rodrigues, J. (2020). “As vulnerabilidades macroeconómicas nacionais. Uma abordagem monetária moderna”, in J. Reis (Org.), *Como reorganizar um país vulnerável?* Actual, 63-110.
- Fishman, R. (2023). *Prática Democrática e Inclusão Política: Origens da Clivagem Ibérica*. Tinta da China.
- Lopes, J. (1996). *A Economia portuguesa desde 1960*. Gradiva.
- Reis, J. (1992), *Os Espaços da Indústria: A regulação económica e o desenvolvimento local em Portugal*. Afrontamento
- Reis, J. (2018). *A Economia Portuguesa: Formas de economia política numa periferia persistente (1960-2017)*. Almedina.
- Reis, J. (2022). “A Economia Política da Área Metropolitana de Lisboa: uma metropolização num país fragilizado”, in Ana Drago (Org.), *A Segunda Crise de Lisboa: Uma Metrópole Fragilizada*. Actual, 2022, 27-56.
- Reis, J. (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 e Maria Manuela Castro e Silva (Org.), *Estudos de Homenagem a José Silva Costa*. UPorto Press, 2023, 701-709.
- Reis, J. (2023a). “Os cinco trabalhos de uma periferia europeia: a economia portuguesa em tempos convulsos”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 130, 101-126.
- Reis, J. (2024). “Forms of Political Economy, Growth Cycles, and Government Coalitions: Public expenditures in Portugal (1974-2023)” (em publicação).
- Rodrigues, J, Costa, A e Reis, J. (2022). “Um campo perigoso’: tradições económicas em confronto no Portugal democrático”, in Vítor Neves (Org.), *Ideias Vivas: O Debate Económico em Portugal*. Actual, 133-176.
- Rodrik, D. (2000). “How Far Will International Economic Integration Go?” *Journal of Economic Perspectives*, 14, 1, 177-186.

