

A ECONOMIA PORTUGUESA DOS ANOS SESSENTA: UMA PESADA CONTINUIDADE*

José Reis**

Resumo

Este texto, que se coloca no campo amplo da economia do desenvolvimento, debruça-se sobre o processo industrialista «moderno», assente nas indústrias pesadas de base, que marcou e definiu a economia portuguesa dos anos sessenta. Sabendo-se que este é um período de grandes transformações, tanto a nível interno como externo, insiste-se, contudo, no facto de esta ter sido uma pesada continuidade, mais do que um fator de desenvolvimento da economia e da sociedade. Para além da questão essencial da ausência de democracia política, económica e social, o que está em causa é o facto de tal processo, tendo tido enormes consequências em matéria de crescimento do PIB e tendo-se baseado na acumulação de capital, não ter criado emprego e, por isso mesmo, ter tornado o país num «exportador» de força de trabalho, através de uma emigração massiva, em vez de numa economia industrial moderna.

Usando como método decantar os contrastes que se revelariam com a revolução democrática do 25 de Abril, mostra-se que foi só com esta que se realizaram as transformações que a industrialização desencadeou nas sociedades capitalistas do século XX: adensamento das relações intersetoriais, aumento do emprego, inclusão pelo trabalho através do salário direto e do indireto, infraestruturização material e social, acesso a serviços coletivos.

* A discussão que aqui proponho relaciona-se com o trabalho que desenvolvo no âmbito do Pro-jeto RECON-Que ciência económica se faz em Portugal? Um estudo da investigação portuguesa recente em Economia, financiado pela FCT-Fundação para a Ciência e Tecnologia e co-financiado pelo FEDER-Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional - PTDC/IVC-HFC/3826/2014 - POCI-01-0145-FEDER-016871. No livro *A Economia Portuguesa: Formas de economia política numa periferia persistente (1960-2017)*, que publiquei recentemente (Reis, 2018), encontra-se, com outro contexto, muito do que aqui vou defender. Este texto deve, pois, ser relacionado com aquele livro, do qual é tributário.

** Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Centro de Estudos Sociais.

Evidentemente que foram muitos os dilemas e várias as contradições com que o regime se confrontou ao longo de uma década em que desencadeou uma guerra colonial e em que a capacidade de financiamento do Estado teve que ser canalizada para este fim bélico. Tornava-se necessária uma abertura exportadora e Portugal foi fundador da EFTA. Já no fim iniciaram-se as negociações para o Acordo com o Mercado Comum. Mas os «golpes de asa» não foram suficientes para reorganizar as estruturas do país e para garantir que, pelo menos, uma nova política industrial podia reverter qualitativamente o quadro prevalecente. Muito menos, claro está, para estabelecer as várias formas de democracia.

Aquele tipo de indústria cresceu de costas voltadas para o resto da economia e para a sociedade e Portugal acabou a década com a sua condição de periferia europeia redefinida e, por isso, ainda mais consolidada.

1. Introdução

É claro que os anos sessenta foram, em Portugal como lá fora, um tempo de transformações relevantes. A emergência das guerras coloniais, a emigração, uma certa forma de industrialização «moderna», um tipo de crescimento intenso, mas muito circunscrito, a participação na constituição da EFTA e as originais e difíceis negociações económicas destinadas a assegurar a abertura comercial junto da CEE fizeram parte, entre nós, desse quadro de mudança. A isso se pode ainda acrescentar a emergência e a lenta evolução do turismo, do comércio e dos serviços financeiros, assim como modificações na tecnoestrutura da política económica, com os economistas a tomarem um lugar que antes só quase cabia aos engenheiros, ao mesmo tempo que se foi formando alguma capacidade de interpretação da economia e dos seus dilemas que superava as visões conservadoras tradicionais¹. Mas o que está em causa neste texto é também, adicionalmente, saber se tal quadro, uma vez estabelecido, gerou dentro de si desenvolvimentos que fossem um alicerce sólido para transformações mais substantivas ou se, pelo contrário, se encerrou nele mesmo, não sendo uma base para outros avanços. Vou defender que não, isto é, que esta década se representa melhor pelo que a limitou do que pela geração de dinâmicas com que se superasse.

A alteração da liderança política da ditadura no final da década não foi um facto menor, mas é compreensível que isso capte mais a atenção de quem estuda a super-eliminar ao r duplicado estrutura política do que dos que se debruçam sobre a vida material e interpretam as formas de economia política prevalecentes. Neste último domínio, uma observação das continuidades e das ruturas ao longo da década sugere mais a prevalência das primeiras do que o poder das segundas, por muito que seja certo que a situação

¹ No âmbito do projeto referido na nota anterior, estou a estudar o GEBEI-Grupo de Estudos Básicos de Economia Industrial, criado no âmbito da Secretaria de Estado da Indústria no início dos anos setenta. Este é precisamente um exemplo que ilustra a presença de mutações na administração pública e nas ideias económicas. E um caso singular.

no final se distingue necessariamente da inicial, dada a inevitável cumulatividade das coisas. A década de sessenta contrasta com o seu passado próximo e suscita questões que só o futuro enfrentará e, nalguns casos, superará. Mas, sopesando o que é estrutural e poderoso e distinguindo-o do que é circunstancial, não creio que este período tenha produzido outras evoluções essenciais. Isso só a democracia o viria a fazer, em 1974. E esta encontrou-se com um país periférico, limitado e aperreado pelo domínio de uma mesma lógica, que foi apoucando o país.

Sublinho, pois, que o que constituiu o pano de fundo foi o processo industrialista «moderno», que atravessa toda a década e a define. O primeiro ponto a anotar é a sua originalidade, a novidade que introduz por comparação com períodos precedentes. É na segunda metade da década de cinquenta e no início da de sessenta que tal se começa a fazer sentir. As taxas de crescimento do produto e do capital mostram isso. Mas, uma vez estabelecida a novidade, os desequilíbrios básicos em que o tipo de economia assim formado assenta, bem como os limites profundos que releva, serão duradouros. Expõem com clareza uma forma de economia política e ancoragens institucionais muito próprias e relativamente coerentes e estáveis. É certo que se insinuaram novas orientações, sugeridas pelo contexto político e pelos seus dilemas. Mas não me parece que nestes anos haja na economia uma cronologia da transformação paralela à evolução na representação do Estado, mesmo sem discutir quão essencial esta foi ou não foi. Terá havido dois autoritarismos, não houve duas economias.

Vejamos quais são os termos das continuidades cujo peso e relevância vou aqui tentar avaliar. Em primeiro lugar, uma industrialização assente na acumulação de capital, com limitadas relações interindustriais com o resto do sistema produtivo e com quase nulo alargamento do volume de emprego². Depois, e intimamente derivada da natureza deste modelo, uma emigração massiva, quer dizer, uma grande quantidade de mão-de-obra disponível que foi servir os mercados do trabalho do centro europeu, mas não serviu o nosso. Em seguida, uma economia política com formas intensas de protecionismo interno, de natureza bem distinta do externo, determinada por um conjunto de interesses que haveriam de chegar ao período pos-

² O problema do modelo de industrialização da década de sessenta consiste exatamente no facto de as indústrias capital-intensivas terem tido em Portugal uma «insularidade» que não ocorreu noutros capitalismo europeus, em que, designadamente através de ramos industriais modernos produtores de bens de consumo duradouro, o sistema produtivo dispunha de mais mecanismos capazes de criarem emprego significativo, com efeitos positivos conhecidos na repartição do rendimento e no adensamento das relações económicas internas. O problema não consiste, pois, na presença daquelas indústrias, mas na ausência das demais. Além disso, a capacidade exportadora das indústrias pesadas era nula, o que agravou o fechamento da economia portuguesa daquela época. Foi isto mesmo que procurou superar-se com a tentativa de viragem exportadora e com o acolhimento de investimento direto estrangeiro, dois processos ainda assim limitados. No entanto, está bem de ver, que os regimes, tanto os políticos como os económicos, têm a sua lógica e a sua coerência, pelo que o exercício contrafactual é, exatamente, um simples exercício. Já não acontece o mesmo com a busca de identificação das suas características, das suas realizações e dos seus limites. É isto que aqui ensaio. Esta especificação devo-a à sugestão de um avaliador anónimo, cujo comentário agradeço.

terior à revolução democrática. Finalmente, a consolidação da posição periférica de Portugal no quadro europeu.

Evidentemente que a perspetiva que vou defender depende da escolha prévia de uma escala de análise. É no campo amplo da economia política do desenvolvimento que me vou colocar e as ilações que tiro é neste âmbito que pretendem suscitar discussão e debate. Fosse outra a escala, mais setorial ou mais intersticial, e seria outra a narrativa, embora não as conclusões essenciais, quando se pretendesse chegar a uma apreciação mais geral.

2. Uma industrialização limitada, sem economia e sem país: a originalidade pesada da década de sessenta

Começo fazendo um exercício de observação retrospectiva da base material da sociedade portuguesa da década de sessenta a partir dos períodos que lhe sucedem e, portanto, do modo como a democracia, depois de Abril de 1974, tratou os dilemas económicos com que a sociedade portuguesa se vinha deparando. Não me detenho tanto no que a revolução significou no plano das transformações institucionais, cuja profundidade é desnecessário sublinhar. Neste método de decantar contrastes que aqui vou usar, vem em primeiro lugar o facto de as deliberações que formaram a economia política da democracia, apesar de sujeitas a vários e fortes choques externos, se terem centrado persistentemente na estruturação interna do país e na articulação da economia, até aí descuidadas enquanto conjuntos, e na superação de obstáculos que mais inviabilizavam o desenvolvimento. É possível recensear os aspetos mais salientes de um processo desta natureza. O primeiro é demográfico e relaciona-se com o facto de, depois de anos de retrocesso, a população residente e a população ativa só crescerem a partir dos inícios de setenta. Em segundo lugar, a criação de emprego foi, também por contraste com o que vinha de trás, constituída em variável essencial, num contexto em que, pela turbulência das economias, o desemprego tendia também a subir. Para este quadro contribuiu a quase anulação da emigração, quer pela diminuição do efeito de absorção desencadeado pelos mercados de trabalho das economias centrais, quer pela anulação, nas novas condições democráticas, do efeito de «expulsão» do mercado do trabalho português. Somou-se-lhe o retorno de mais de meio milhão³ de cidadãos residentes nos territórios africanos em descolonização, tendo a sua inclusão muito rápida na sociedade e na economia constituído um dos acontecimentos mais extraordinários que caracterizam aquele período. Por tudo isto, a busca de generalização do bem-estar a toda a população, inédita na nossa história coletiva, torna-se num facto maior. Isso alcançou-se pela valorização do trabalho e através do acesso a padrões de vida desejáveis e comuns. Tem aqui de ser sublinhado o que se passou com políticas públicas como as da saúde, da educação, da segurança social e do desenvolvimento regional e a relação que tudo isto tem com a

³ 505087 é o número registado no Censo de 1981. Há outras estimativas, mas podemos tomar este volume como uma base razoável.

redução das desigualdades sociais. À reorganização e estruturação da economia juntou-se, pois, a do próprio país. Este é um dado inescapável da economia política prevaiente e uma circunstância absolutamente original na nossa contemporaneidade. Por contraste com o período anterior, o dos anos sessenta, e com outros subsequentes, há, com a democracia, uma intensa articulação entre o que se procura assegurar com a evolução económica e o que ocorre na sociedade, na organização do território e na administração pública.

O facto central da industrialização «moderna» dos anos sessenta em Portugal é que ele não representou um processo de desenvolvimento, devendo sublinhar-se a dimensão absolutamente limitada dessa industrialização, os seus escassos efeitos na constituição de uma economia e de uma sociedade modernas, a sua concentração inicial na acumulação de capital, sem repercussões essenciais no emprego e no mercado do trabalho sendo, por essas razões, incapaz de estruturar um processo de crescimento capaz. É certo que este trilho industrializante, iniciado no final da década de cinquenta, foi algo novo em cima de uma economia industrial «de vão de escada»,⁴ onde havia pouco capital e pouco emprego e apenas um pequeno conjunto de setores industriais, que em muitos casos não ultrapassava um nível incipiente. Fez-se isso com considerável atraso e desligado dos principais mecanismos⁵ que em décadas anteriores tinham feito da industrialização um modo global de desenvolvimento das sociedades, e não apenas uma forma de estabelecimento de certos setores ou certas tecnologias. E essa condição só mudou quando o regime acabou.

Pelo significado que tiveram na evolução histórica dos capitalismos, os processos de industrialização são tidos como poderosos transformadores das economias.

⁴ Este termo é muitas vezes associado à caracterização da economia portuguesa feita pelo Eng. José do Nascimento Ferreira Dias Júnior (1900-1966), Ministro da Economia entre 1958 e 1962, depois de ter sido Subsecretário de Estado do Comércio e Indústria entre 1940 e 1944, quando promoveu a publicação da lei da eletrificação nacional e a lei do fomento e reorganização industrial, ambas de 1944. A principal publicação do «mais respeitado e influente arauto das correntes industrialistas» (Brito, 1998, p. XIII) é o livro *Linha de Rumo: Notas de Economia Portuguesa*, de 1945, que haveria de ter dois volumes, o segundo dos quais conservado inédito e só publicado em 1998. Foi «resgatado» por José Maria Brandão de Brito, que dirigiu a edição dos três tomos das obras de Ferreira Dias pelo Banco de Portugal. No volume agora disponível pressente-se «o apóstolo magoado» pelas incompreensões que sentia (Brito, 1998, p. XXI). Ferreira Dias representou a noção de que uma economia atrasada carecia de um grande impulso para superar essa condição e via na eletrificação e nas indústrias de base dois requisitos para isso. Mas mesmo quando foi ministro, já dentro da década de sessenta, haveria de se deparar com a prova de que «a questão do desenvolvimento português ficou (...) adiada que não resolvida» (Brito, 1998, p. XXII).

⁵ Refiro-me ao que aconteceu nos capitalismos europeus onde tiveram lugar, em simultâneo como a industrialização, processos intenso de modernização da agricultura, de generalização dos ganhos de produtividade a outros setores, de desenvolvimento de sistemas densos de relações interindustriais, assim como profundas alterações das relações laborais, com evolução salarial e elevado significado das formas de salário indireto, evoluções dos sistemas de educação e saúde e da infraestruturização material de cada país, consolidação, enfim, dos Estados-Providência.

As «funções de produção» que os caracterizam, os regimes tecnológicos que instalam, a sociabilização do trabalho com novos processos organizativos, o tipo de relação salarial que lhes foi sendo associado, tudo isto levou à difusão e generalização no conjunto da sociedade efeitos gerais, isto é, «externalidades» positivas, ditadas pela industrialização. A sua importância é tanto direta como indireta e os resultados ultrapassam a própria soma. Mas não foi isto que aconteceu em Portugal naquele período.

A modernização das economias e a emergência de dinâmicas setoriais transformadoras da estrutura prevaemente pressupõem, em geral, a constituição de novos mecanismos de articulação entre diferentes esferas da vida material. O seu melhor espelho é a alteração das capacidades e das posições das pessoas e dos grupos sociais. Um economista famoso introduziu oportunamente, a este propósito, o conceito de *learning by doing* (Arrow, 1962). As modificações no emprego e, daí, na redistribuição do rendimento são cruciais, assim como o são as relações entre setores produtivos. Em contextos de mudança estrutural, são importantes as consequências na agricultura e nos meios rurais ou mesmo nos territórios infrarregionais mais ou menos periféricos. O desenvolvimento do mercado do trabalho e a sua qualificação, assim como a repartição da riqueza que lhe corresponde, tornou-se, nos países que seguiam esta via, um poderoso mecanismo de transformação. A organização das sociedades, em termos gerais, foi tocada intensamente, pois os resultados de tal processo não se limitaram à indústria de *per se*, antes desencadearam fortes repercussões sobre o conjunto da economia e do que a rodeia. Tratou-se de um processo generalizado de criação de valor através de uma base produtiva larga e articulada que envolvia, através do emprego, um número original e crescente de pessoas, estabelecendo padrões (técnicos, mas, sobretudo, sociais) de organização e qualificação da vida coletiva. Foi assim na generalidade dos países europeus que mais se desenvolveram.

Em Portugal, porém, a acumulação de capital, isto é, de capital físico, fez-se isoladamente e, por isso, foi «o *input* mais importante ao longo de todo o período» que medeia entre 1951 e 1973 (Amaral, 1998, p. 763). A contabilidade do crescimento haveria, por isso, de registar que as principais contribuições para taxas de crescimento do PIB elevadas vinham do capital (na ordem dos 50%) e de um outro factor designado resíduo de Solow,⁶ com que se representa o efeito geral das tecnologias disponíveis, pois as contribuições do aumento do volume de trabalho para o acréscimo do produto, resultantes do emprego gerado, limitavam-se a valores baixos (Neves, 1994, p. 1011). De acordo com a mesma análise, a taxa de crescimento do trabalho foi próxima de zero, apenas sendo 1,5% entre 1966 e 1973, razão pela qual a taxa de crescimento do produto foi praticamente determinada pela do capital (Neves, 1994, p. 1009).

Abstraindo das razões políticas, o motivo porque não tenho uma visão «heroica» deste crescimento e porque sublinho a sua fraca natureza é, pois, que ele representou uma enorme desatenção e um forte «desligamento» relativamente ao conjunto da economia e da sociedade, não se cuidando de saber de que forma se enraizaria no

⁶ Esta é a parte da variação do produto que não resulta da disponibilidade de capital, mas antes de fatores contextuais gerais.

país. A perspetiva que defendo segue os mesmos dados dos que têm uma visão diferente e não discute a «contabilidade do crescimento» que a partir deles se tem feito. É claro que se abriu então um processo único na evolução da economia portuguesa e que ele consistiu na industrialização e no crescimento económico. Os seus impactos foram significativos. Entre 1955 e 1973 a riqueza produzida internamente em Portugal cresceu em média a taxas anuais elevadas. E isso foi, sem dúvida, um dado absolutamente original na nossa economia, embora com paralelo noutras economias europeias do sul e em países de desenvolvimento intermédio de outras regiões do mundo. A riqueza produzida no país em 1973 correspondia a uma multiplicação por 2,5 da que se produzia em 1957. Mas apurar taxas de crescimento não é, certamente, fazer uma representação suficiente da economia. Porque, de facto, há neste processo uma pesada continuidade: tudo ocorreu de forma «insular», não constituindo um fator de inclusão da sociedade nem a formação de um sistema económico moderno, com capacidade generalizada de criação de riqueza. E este foi um facto persistente ao longo de toda a década.

3. Crescimento, emprego, pessoas e democracia: a emigração massiva como a segunda grande continuidade material da década de sessenta.

José Silva Lopes, um profundo conhecedor da economia portuguesa deste período, um interveniente ativo e um arguto economista, admitia que entre 1960 e 1973 «a população ativa caiu cerca de 7%» e que o «volume de mão-de-obra utilizada terá baixado ainda mais na medida em que, como tudo leva a crer, o número médio de horas de atividade anual por trabalhador terá diminuído» (Lopes, 1996, p. 52). Ao deter-se na «aceleração do desenvolvimento económico» num período em que «a população praticamente não aumentou», Silva Lopes sublinha que «o surto espetacular de emigração (...) foi certamente o fator que mais decisivamente influenciou a situação económica global, pelas dimensões que atingiu e pelas repercussões sobre o emprego, a balança de pagamentos, a taxa de poupança e o consumo privado» (Lopes, 1996, pp. 15 e 17). E acrescentou que a «ação dos fatores externos foi, sem dúvida, a que mais pesou», mas isso quer significar a ausência de choques externos adversos, pelas «condições internacionais singularmente propícias à estabilidade económica interna» (estabilidade cambial e baixa inflação), pelas remessas e «pela forte procura internacional para as exportações portuguesas». Aqui reside uma originalidade inescapável. Houve um país que instalou um setor industrial moderno, pesado, com elevados volumes de capital fixo, e, ao mesmíssimo tempo, fez do trabalho a sua principal «mercadoria» de exportação. Essa indústria pesada (siderurgia, química, metalomecânica, eletricidade e, mais tarde, construção e reparação naval) foi uma espécie de enclave num país que, na ausência de democracia política, não estabeleceu nem democracia económica nem democracia social. Pouco aconteceu ao lado de tal processo e, por isso, quer em volume, quer em qualidade, as consequências geradas foram muito limitadas. Faltou-lhe uma escala essencial, a da democracia, que compreende a liberdade política e a possibilidade de fazer escolhas, mas também a demo-

cracia económica, representada na redistribuição e, portanto, no acesso de muitos ao que a economia produzia. É nisso que consiste a legitimação e a sustentabilidade e é isto que desencadeia e consagra o desenvolvimento.

Para além da emigração em si mesma, aconteceu que uma larguíssima parte da força de trabalho continuou a ocupar-se em setores nula ou escassamente modernizados e encontrava-se excluído das modalidades mais positivas de inserção na sociedade e na economia. Relembro o essencial dos dados sobre o crescimento económico em Portugal nos anos sessenta, coincidindo com a forte aposta industrialista: crescimento a uma taxa anual média de mais de 6%, com valores pontuais anuais na casa dos 10%, mas o emprego criado no mesmo período correspondeu a uma taxa medíocre de 0,4% ao ano. Estamos perante um processo desenraizado, uma espécie de economia-porta-aviões, assente em poucos setores privilegiados. Numa fase de dinamismos demográficos na Europa, a própria população residente em Portugal não aumentou mais do que 0,1% ao ano: em 1973 estava abaixo dos 9 milhões, tendo regredido desta casa, onde se situara anos antes. Entre 1960 e 1973, ter-se-ão criado apenas 110 mil empregos, num volume total que demorou a chegar à ordem dos 3,5 milhões (Amaral, 2009, p. 788).

Ora, é aqui que reside o ponto essencial. Até 1974, aquele tipo de economia cresceu de costas voltadas para o resto da economia e para a sociedade. O trabalho foi uma variável marginal da organização da economia, mesmo quando ocorreram processos intensos de industrialização e o crescimento da produtividade foi, obviamente, muito elevado. Como a não se criou emprego significativo, a população é compelida a emigrar. Neste mesmo período, as estatísticas oficiais registam perto de 900 mil emigrantes. Mas, de acordo com o que Maria Ioannis Baganha (1994) estimou, considerando também a emigração clandestina, pode admitir-se que o volume emigratório total neste intervalo de tempo tenha sido perto de 1,4 milhões. O país que quis assumir uma vertente exportadora de bens e serviços exportou, mas exportou sobretudo força de trabalho.

Assim, num país como o nosso, a pedra de toque desta relação entre crescimento e sistema de emprego está na emigração⁷. Na década que estamos a observar, o país é radicalmente redefinido pelos mercados do trabalho de outros países europeus e não pela industrialização, bastante intensa em termos portugueses, que ocorre nesse período no território nacional. Ali, esse mecanismo de inclusão no sistema económico, conjugando crescimento com democracia, estava em pleno desenvolvimento, ao ponto de recorrer a «importações». Aqui, ele era um assunto adiado. No entanto, as pessoas, sobretudo as que vivem muito abaixo de padrões razoáveis, não esperam eternamente e, em circunstâncias difíceis, decidem por si próprias, quando tiveram sinais de que havia outras vidas. Para se ter ideia de quão massiva foi a saída de pessoas neste período e de quão desprovido de mecanismos de integração era o país, basta dizer que, salvo Lisboa e Porto, não havia à época nenhuma cidade portuguesa

⁷ Para se ter ideia dos valores absolutos da emigração, do INE, indico os seguintes, que representam fluxos anuais: 32 mil em 1960, 120 mil em 1966, 13 mil em 1983, 27 mil em 2003 e 134 mil em 2014.

que tivesse a dimensão demográfica equivalente aos volumes anuais de emigração registados todos os anos entre 1963 e 1973. Era como se ano após ano despejássemos para fora da fronteira uma cidade do tamanho de Coimbra. Este equivalente anual a uma cidade média haveria de somar, no período 1955-1973, mais de 1 milhão e meio de pessoas que saíram do país.

Imagine-se que era possível inserir esta gente em plena vida ativa, desejosa de trabalho, numa economia que crescia e beneficiava da sua produtividade e do investimento e da qualificação que o crescimento proporciona – evidentemente que teríamos uma sociedade muito diferente, uma economia com pessoas e não apenas com capitais. Para isso, teria de se ter criado um chão, um campo em que se desenvolvesse um mercado do trabalho com capacidade redistributiva e capaz de institucionalizar direitos. Ora, aquela economia e aquele crescimento não tinham capacidade redistributiva: pela ausência de democracia, pela prepotência das elites possidentes, que não viam necessidade de legitimação pois autolegitimavam-se, pelo tipo de Estado e mesmo pelos setores de atividade que limitavam o sistema produtivo a pouco mais do que a ilha dos setores de indústria pesada e dos que emergiam limitadamente virados para a exportação.

O que estou a discutir é o significado da economia de um país em que não se cria emprego e que por isso exporta intensamente uma «mercadoria» muito especial, a força de trabalho, através da emigração. Neste caso, ao contrário das economias capitalistas em desenvolvimento na Europa, a difusão de bem-estar, a educação e a qualificação, a alteração dos padrões de redistribuição do rendimento, isto é, a democratização da economia, são assuntos afastados do centro da vida coletiva. Na verdade, o que tínhamos era um país que nem de democracia política dispunha e até desencadeava uma guerra colonial sem motivo nem glória.⁸ Para muitos rapazes essa foi a primeira maneira de terem contacto com formas de vida diferentes das dos meios rurais e agrícolas de onde queriam sair. Foram formas bem dramáticas, aliás, de tal maneira que muitos encontraram a morte. Por outro lado, este país sem um sistema económico minimamente estruturado e articulado teve muita gente em idade ativa que conheceu os subúrbios de Paris sem nunca antes ter conhecido Lisboa.

É só com a revolução democrática do 25 de Abril que população e emprego crescem significativamente em Portugal, abandonando-se a estagnação ou mesmo a diminuição demográfica. O que a democracia trouxe à economia foi exatamente a rever-

⁸ A economia e a política procedem através de escolhas. Por isso mesmo, uma determinada forma de economia política assenta nas deliberações essenciais que a estabelecem. Em momentos significativos de criação de valor, que as taxas de crescimento do PIB ilustram, as opções em matéria de uso da riqueza disponível foram elas próprias definidoras do regime em presença. Pode dizer-se, num puro exercício de abstração, que os recursos usados numa guerra ou no protecionismo de uma fração do capital podiam ser usados em políticas sociais e de qualificação das pessoas. Ou até em lógicas de desenvolvimento criadoras de ciclos virtuosos de crescimento, como foi dito a propósito de outros capitalismos. Mas isso tem escasso sentido real, pois então estaríamos já a falar de outra realidade. Esta nota deve-se também ao comentário de um avaliador anónimo, a quem agradeço, que me sugeriu discutir a possibilidade de o Estado Novo encontrar recursos para políticas sociais relevantes.

são daquele quadro. Ela colocou o emprego no centro da estruturação económica. Instituiu um mecanismo essencial de inclusão que já referi atrás. De facto, depois de 1973, até 1984, criaram-se quase 400 mil postos de trabalho, segundo a estimativa de Amaral (2009). Segundo os dados do Instituto Nacional de Estatística (INE), teriam sido 574 mil. Em 1994, havia em Portugal 900 mil empregos a mais do que o verificado imediatamente antes da revolução democrática. Por isso, a emigração cai para valores marginais, muito inferiores aos de 1960.

Nas novas condições, o crescimento do emprego é particularmente intenso e ocorre até ao início da década de noventa, enquanto a população tem uma evolução mais branda. Isso quer dizer que, no intervalo entre estes dois momentos, a taxa de atividade, ou seja, a parte da população residente inserida no mercado do trabalho, aumenta de forma relevante. Portugal torna-se enfim uma economia em que muita gente trabalha e, desse ponto de vista, é um dos países europeus em que isso mais acontece. Depois do impacto negativo da primeira metade da década, em que se regista um abalo importante em matéria de emprego, o final dos anos noventa e o primeiro decénio dos anos 2000 é de novo de grande apelo ao trabalho, mesmo quando o crescimento do PIB desacelera de forma visível – o nível do emprego é então 1,5 vezes o de 1960. Naquele longo período que vai desde 1974 até 2010, emprego e população são variáveis muito dinâmicas. Salienta-se a primeira. É notório que o crescimento da economia, que foi forte até perto do início do novo milénio e mais fraco daí em diante, até à recessão trazida pela austeridade, tem, de facto, significativas repercussões internas. Os ciclos da democracia e da integração europeia constituem dois momentos de grande redefinição da nossa condição enquanto economia que alarga o mercado do trabalho e que fixa internamente a sua população. É por estes contrastes significativos e pelo facto de eles se revelarem só depois do período que aqui nos interessa, que estou a usar este método de observação.

4. Um dilema do crescimento

O que se passou com o emprego e com o mercado de trabalho, com aquela forma de industrialização pesada e concentrada em si mesma, com uma segmentação do sistema produtivo que tinha pontos, mas a que faltavam ligações entre si, criou necessariamente um dilema de crescimento. Tal industrialização desencadeou processos de acumulação de capital, estruturou politicamente a economia portuguesa e estabeleceu setores industriais com poder reforçado. Mas confrontou-se com escassos efeitos, não apenas perante a sociedade, mas também sobre o resto da economia. De facto, nos mesmos anos sessenta emergiu em paralelo um outro processo industrial, bastante diferente, que constituiria uma tentativa de resposta àquele dilema. Tratou-se de uma ambição de viragem para as exportações através de indústrias de outra natureza, ligeiras e produtoras de bens finais. É ainda Silva Lopes quem nos diz que foi «o processo de liberalização das relações externas [que] representou uma opção de importância fundamental na definição da estratégia de desenvolvimento da economia portuguesa» naquele período, levando a «um modelo de industrialização orientado

para as exportações» (Lopes, 1996, p. 17). Mas, como muito bem mostra José Maria Brandão de Brito, a «persistência» do tipo concreto e muito protegido do modelo industrialista inicialmente adotado «condicionou toda a evolução económica dos anos 60», revelou o «seu esgotamento» e, «sem alternativas, apenas com algumas correções, (...) vigorou até ao fim da década» (Brito, 1995, pp. 442-443). As tentativas de «suster a ameaça de ruptura de um modelo que repentinamente se confrontou com um potencial processo degenerativo criando disfunções mais ou menos generalizadas» existiram, mas foram contraditórias e «forçadas». Uma delas foi o desencadear de um mais intenso relacionamento europeu, tornado necessário porque o nosso escasso comércio externo estava aqui concentrado e porque a chamada «integração ultramarina», no quadro de um hipotético mercado único português, foi um inevitável fracasso. Como sublinha ainda Brandão de Brito (Brito, 1995) o «golpe de asa» tentado pelo marcelismo e a profissão de fé europeia do próprio Marcelo Caetano, em 1957, perante os II Congressos da Indústria e dos Economistas Portugueses, ou não passou disso mesmo ou foi apenas um fraco exercício de adaptação.

Para adensar a sua base frágil, foi para a procura internacional que uma economia em busca de uma estruturação mínima teve de se dirigir, através de outras atividades e outro tipo de produtos. Tornou-se notório que a participação na criação da EFTA (Associação Europeia de Comércio Livre),⁹ em 1960, não tinha sido compensação suficiente para resolver os problemas que se foram a avolumando. Não foi daqui, portanto, que resultou alguma mudança essencial, ao longo da década, no pano de fundo que estou a assumir. A tentativa de estabelecer um equilíbrio entre a abertura que tal significava e a manutenção do protecionismo essencial do regime foi ela própria muito limitada. Mas isso não deixou de abrir uma nova contradição não resolvida. Porque a necessidade de abertura ao exterior para sustentar o crescimento conflituava com a finalidade de substituição de importações que tinha desencadeado a industrialização pesada e de base e haveria de pôr em questão as barreiras protecionistas de que dependiam algumas das indústrias instaladas. A resposta a uma procura internacional que certamente se pretendia que tivesse significado manteve-se sempre dependente de um largo conjunto de requisitos: proteções contra a concorrência externa, incentivos fiscais ao investimento, investimentos diretos do setor público em infraestruturas e nas indústrias de base já referidas, controlo salarial e dos preços agrícolas, garantindo encargos com a mão-de-obra baixos, financiamentos a baixo custo e concessão de incentivos fiscais, para além do condicionamento industrial. A isto somou-se a instalação de empresas multinacionais destinadas à exportação de produtos manufaturados, que aproveitava as vantagens comparativas dos baixos salários e da oferta de recursos naturais (Lopes, 1996, pp. 86-7). Quer dizer, com um setor exportador desta natureza, especialmente assente numa mão-de-obra com baixos custos, a base da economia portuguesa continuou a manter-se estreita.

⁹ A Associação Europeia de Comércio Livre foi criada em Estocolmo pela Suécia, pelo Reino Unido, por Portugal, pela Dinamarca, Noruega, pela Suíça e pela Áustria e alargada posteriormente à Islândia e ao Liechtenstein. Depois dos alargamentos comunitários, a EFTA é agora composta por quatro países: Suíça, Liechtenstein, Noruega e Islândia.

O Acordo de 1972 com o Mercado Comum representaria já questões de natureza muito diferente, não só porque era «uma ameaça para a pauta»¹⁰ aduaneira protecionista, fazendo «o conceito de proteção efetiva ganhar grande relevo político», como porque podia ser «um caminho para um acordo de associação» com a CEE. Poderia, pois, «mudar muito a estrutura». De facto, estávamos perante uma economia profundamente heterogénea e um regime cujo «processo regulatório assentava em duas peças fundamentais, o condicionamento industrial e o dos salários» e que, por isso, «garantia sempre uma certa margem de lucro, mesmo para as empresas menos capazes». Com uma clareza singular, que saltava à vista a quem se aproximasse da realidade, era notório que «o mercado era uma construção social». Além de tudo isto, «a questão derradeira consistia em compreender o processo de formação e distribuição do rendimento; do ponto de vista estrutural o processo de produção deve ser encarado conjuntamente com a distribuição». Ora, parece certo que estes assuntos não foram encarados nem ficaram resolvidos na década de sessenta, por mais «longa» que a consideremos.

Na verdade, o próprio regime, no quadro da «abertura» marcelista, começou a compreender os problemas que iam ocupando o centro da mesa. Rogério Martins, que iniciou funções como Secretário de Estado da Indústria em 1969, mas não acompanhou Marcelo Caetano até ao fim, sabia bem que era necessária uma «nova política industrial» e que, para isso, precisava do que a economia não tinha gerado nos anos sessenta: outros projetos e outros capitais. Ele «recebe um Estado limitado nas suas capacidades de intervenção e vai apostar, primeiro, em definir grandes projetos [Sines, construção e reparação naval, automóvel] e pô-los a concurso para os grupos apresentarem soluções, e, em segundo lugar, em atrair investimento direto estrangeiro. Esse conjunto de projetos vão ser financiados, em grande parte, por uma coisa extraordinária que são as remessas de emigrantes», num contexto em que se tinha tornado essencial para os próprios grupos existentes ensaiarem a sua capacidade para se ligarem a bancos e assim «terem perante o exterior um património que permitisse aceder ao crédito externo de uma forma mais fácil do que apenas com a sua base industrial»¹¹.

Em *Pensar Portugal Hoje*, esse livro essencial para regressarmos a todas as dimensões da economia portuguesa e ao modo como ela era vista e pensada por um dos mais notáveis intelectuais portugueses em 1971, João Martins Pereira assinala três questões basilares: a década de 50 como «viragem decisiva do desenvolvimento económico [quando] a indústria ganha definitivamente direito de cidade» (Pereira, 1971, p. 38); os «aspetos fundamentais» (salário baixos, alimentação barata, congelamento dos preços agrícolas) que tornam comuns às décadas de 50 e 60; o que vai «sacudir» o país a partir de 1960 – a guerra colonial, a emigração maciça e «uma pro-

¹⁰ As citações que faço neste parágrafo são de uma entrevista que tive com o Eng. João Cravinho a propósito do estudo sobre o GEBEI-Grupo de Estudos Básicos de Economia Industrial que refiro na nota 1.

¹¹ Citação da entrevista que tive com Félix Ribeiro a proposto do estudo, já referido na primeira nota, sobre o GEBEI.

nunciada integração do capital industrial e financeiro com a constituição de grandes grupos de poder económico» como «alguns factores que vieram alterar o panorama económico e político português» (Pereira, 1971, pp. 39-40). E conclui:

Em resumo, à medida que se aproxima o dia em que a economia portuguesa se verá desamparada diante de uma Europa pouco dada a sentimentalismos (e isso será em 1980, na melhor das hipóteses), o processo de desenvolvimento industrial, em lugar de intensificar as suas taxas de crescimento e proceder a uma «reorganização» de estruturas indispensável, vê-se travado por um tipo de intervencionismo do Estado que já não é aquele que as novas circunstâncias exigiriam (Pereira, 1971, p. 40).

E, discutindo criticamente as propostas que poderiam redefinir as continuidades persistentes (neste caso as que Rogério Martins protagonizou, já nos anos setenta), insistia: «Em resumo, o Estado não estava em condições não só de conceber como, muito menos, de pôr em prática a tal ‘estratégia de adequação’», sendo este o eufemismo usado para aludir a uma mudança de regime económico e de política económica (Pereira, 1971, p. 59).

5. Uma forma de economia política

Dos processos que estamos a observar faz parte, como se viu, uma presença muito central do Estado, cuja função de comando assumiu uma articulação estreita deste com grupos industriais e financeiros muito ativos. Na verdade, uma coisa é a contabilidade do crescimento, outra é o tipo de estruturas institucionais, de deliberações políticas e de poderes presentes na condução da economia. É também isso que conforma o sistema económico e as estruturas sociais. E é tal matéria que faz parte de uma análise de economia política, coisa diferente de um registo de indicadores. A economia política do período que estamos a observar é obviamente muito marcante. Àqueles fatores somou-se um «dirigismo económico intenso», que, no entanto, implicou «perda de eficiência dos recursos produtivos, além de se traduzir também na proteção a posições monopolísticas e oligopolísticas e em desigualdades na repartição do rendimento» (Lopes, 1996, pp. 17 e 21).

A análise do papel do Estado na industrialização está feita em Lains (1994), que a associa a duas condições: o «regime de autarcia, que protegia o mercado interno, e a existência de fontes de financiamento público» (Lains, 1994, p. 925). Embora considerando que os efeitos da política económica e dos financiamentos públicos «são muitas vezes menos importantes do que é deixado ver pela série de interpretações de que dispomos», o autor reconhece que eles são significativos no II Plano de Fomento (1959-1964) e na «decisão de investir fundos públicos em indústrias de base, dos adubos químicos, do ferro, do cimento e dos equipamentos industriais, e na produção de energia» (Lains, 1994, p. 927). Assim como assume «o efeito da política económica na distribuição do rendimento nacional e na concentração de riqueza nas mãos dos industriais que beneficiavam da proteção do Estado» (Lains, 1994, p. 933).

Isto para além do condicionamento industrial, do protecionismo interno e, evidentemente, da política de baixos salários.

Num regime político como o salazarismo e o marcelismo, esta presença do Estado tem continuidade nas «quatro grandes estruturas que [chegados a 1973], simultaneamente, ocupavam posições cimeiras na banca comercial e detinham o controlo acionista da grande indústria» (Ribeiro, Fernandes & Ramos, 1987, p. 946). Isto é, «o conjunto dos sectores mais capital-intensivos e/ou concentrados (...), refinação de petróleo, petroquímica, química adubeira, siderurgia, indústria da celulose, construção e reparação naval, indústria cervejeira, oleaginosas e tabaco» (Ribeiro, Fernandes & Ramos, 1987, p. 946). Trata-se de quatro grupos financeiros, dois com origem na grande indústria, o grupo Mello ou da CUF e o grupo Champalimaud, e dois com origem bancária, o Banco Português do Atlântico e o Banco Espírito Santo. A evolução que levou à formação destes grupos a partir de uma realidade que, poucas décadas antes, era bastante diferente, está muito diretamente relacionada com as estratégias de infraestruturização e industrialização já referidas. Designadamente com a eletrificação a partir de hidroeletricidade, a indústria química e, em particular, com os adubos e a siderurgia, a que se veio a juntar a refinação de petróleo. Para tudo isto foi essencial a mobilização de recursos públicos, incluindo os de instituições de previdência. Tratou-se de grupos cuja «base de poder contratual» resultou em muito da «intervenção protetora do Estado» (Ribeiro, Fernandes & Ramos, 1987, p. 1017).

Claro que esta presença pública esteve igualmente noutras decisões deste período, como a que já referi quanto à participação na criação da EFTA, em 1960, ou na decisão de construir o complexo petroquímico de Sines. Esteve também no lançamento da construção e reparação naval (LISNAVE e SETENAVE), uma inserção na economia internacional através de serviços de grande escala. Na verdade, a presença do Estado na economia é sempre muito significativa e vem de longe. As realizações já referidas no plano industrial partiram também de propostas voluntaristas como as de Ferreira Dias, no sentido da criação de uma base industrial moderna e da infraestruturização do país através da eletricidade. E foram desenvolvidas através de um sistema de planeamento relativamente elaborado. A Lei de Reconstituição Económica, de 1935, a Lei da Eletrificação do País, de 1944, e a Lei de Fomento e Reorganização Industrial, de 1945, e os Planos de Fomento¹² foram peças importantes desse sistema que acompanhou todo o Estado Novo.

Tudo isto, em conjunto, estabelece a forma de economia política que encontramos no primeiro ciclo de crescimento da economia portuguesa contemporânea. Dela fazem parte o lançamento de grandes indústrias e a mobilização de capacidades industriais dispersas no país, assim como o crescimento. Mas dela não fazem parte uma articulação com o país, isto é, com a transformação das estruturas sociais, a valorização do trabalho e do emprego ou a criação de uma estrutura produtiva articulada.

¹² A Lei de Reconstituição Económica teve um âmbito temporal de aplicação entre 1935 e 1950. O I Plano de Fomento vigorou entre 1953 e 1958, o II Plano de Fomento entre 1959 e 1964, o Plano Intercalar foi entre 1965 e 1967, o III Plano de Fomento entre 1968 e 1973 e o IV Plano de Fomento destinar-se-ia ao período 1974-1979, não tendo obviamente sido aplicado.

O mercado interno, os salários do conjunto da economia, e não apenas os dos setores que conseguiam acomodar uma pressão crescente, e a formação da procura são variáveis deixadas de lado. Por isso, a emigração, que levou a um decréscimo populacional, e o recurso a uma tentativa exportadora através do que os recursos naturais e uma mão-de-obra barata viabilizavam, acompanhou, sem grande ligação, as grandes indústrias de base e os processos de controlo político da economia por grupos financeiros, bancários e industriais. Estes fariam mesmo sentir a sua presença, com grande capacidade de controlo, durante a democracia e, nalguns casos, até aos dias de hoje.

6. Portugal como periferia europeia

O modo como a nossa economia se estruturou nos anos sessenta consagrou Portugal como uma periferia europeia¹³. Até então ainda se podia admitir que era no contexto do sistema mundial que essa condição se definia, dado seu papel colonial. O que surgiu de novo e perdurou foi um tipo específico de relações de intermediação¹⁴ com as economias centrais, uma dimensão essencial dessa condição periférica. Com uma intensidade inusitada, Portugal, através de uma emigração massiva, passou a servir os mercados do trabalho em expansão na Europa, especialmente os seus segmentos menos qualificados. Foi um dos desequilíbrios próprios das periferias, neste período o do sistema de emprego, que se revelou com todo o seu significado. Porque, como já se viu, o crescimento elevado da economia portuguesa nesta década não resolveu este sinal agudo de uma dependência que se aprofundou. Citando João Martins Pereira (1971, p. 57), «o fenómeno da emigração é, aliás, exemplar no que respeita à avaliação do ‘real’ grau de dependência da economia portuguesa ainda na sua fase ‘autárquica’ ».

Tornava-se assim claro que o afastamento relativamente às dinâmicas do continente era grande e ia persistir. Como é bem sabido, não é apenas a geografia que define uma periferia no sentido que aqui lhe estou a dar. O que é determinante são os processos sociais e políticos, que, na verdade, independem da posição geográfica.

¹³ Como é sabido, a ideia de semiperiferia estabeleceu-se a propósito do conceito de sistema-mundo e consistiu na identificação das características intermédias de certos países (entre as do centro e as da periferia ou combinações das duas) e das funções de intermediação (entre o centro e a periferia) por eles desempenhadas (Wallerstein, 1974). Na minha análise (Reis, 2018 e Santos & Reis, 2018), tenho vindo a defender que é no quadro europeu que a condição semiperiférica do nosso país agora se define. Portugal é, portanto, essencialmente uma periferia europeia.

¹⁴ Defendo que os processos de intermediação que revelam a condição periférica, e portanto dependente, da nossa economia têm como base desequilíbrios persistentes que assumem formas diferentes ao longo do tempo: nos anos sessenta foram os desequilíbrios do mercado do trabalho e levaram à emigração massiva, a seguir, com a democracia e a integração europeia, os da capacidade produtiva (insuficiente face as necessidades internas), que levaram à dependência comercial, depois, com a União Económica e Monetária, os de capitais, que geraram o endividamento externo da economia.

Foi através de uma industrialização tardia e limitada que essa inexorabilidade periférica se reforçou e tornou europeia. Foi assim porque foi o capital, e apenas ele, na sua aceção física, social e política, que prevaleceu, ignorando o trabalho, o emprego e a ambição de constituir uma economia interna minimamente densa, pelo menos no campo das relações interindustriais. Isso só se alcança envolvendo outros setores e atividades, alargando o emprego, redistribuindo o rendimento gerado e promovendo o acesso às muitas coisas que fazem uma sociedade coesa e dinâmica: educação, saúde, habitação, consumo, enfim, capacidades humanas. Somos uma periferia europeia porque prevalecem na economia e na sociedade grandes e sistemáticos desequilíbrios que vão variando ao longo do tempo e onde o poder para controlar a evolução económica e social é baixo.

Como já se sublinhou, as economias capitalistas europeias estabeleceram os termos básicos da sua condição contemporânea no pós-guerra. O processo de reconstrução depois do conflito desencadeou, aliás, as linhas de força que diferenciariam aquelas que mais rapidamente se constituíram num centro, através da industrialização, do alargamento dos mercados do trabalho, do desenvolvimento da relação salarial e da infraestruturização física e social, e aquelas que, por atrasos, persistência de formas de desenvolvimento tardio ou menor intensidade destes processos, foram sendo mantidas em posições periféricas. As particularidades políticas de algumas destas últimas economias, e em especial as do sul da Europa, não precisam de ser lembradas, assim como não necessita de ser recordada a anómala condição colonial do nosso país.

Por tudo isto, tivemos de esperar até à década de sessenta, quando os países do centro já estavam em pleno desenvolvimento, para encontrar entre nós matéria para uma análise da indústria e do crescimento. Mas nem por isso o crescimento português deixou de ser tardio e limitado. E periférico. Tardio, porque subsistiam modos de organização cuja inserção na economia se fazia através de processos muito diferentes dos que a modernização económica tinha instalado e desenvolvido. O espaço agrícola e rural, mas também a pequena produção industrial estruturava muitos territórios do país. Limitado, porque as lógicas modernistas não desencadearam efeitos de arrastamento significativos, como já se deixou claro. Esta lógica de desenvolvimento, qualificada nestes termos, é uma característica básica da condição periférica europeia de Portugal e exprimir-se-á na evolução das estruturas económicas e sociais e, evidentemente, na posição portuguesa no relacionamento internacional. Este quadro não mudou ao longo dos anos sessenta.

Quando nos preocupamos com as trajetórias longas da economia sabemos que com isso nos aproximamos de uma sucessão de formas de economia política em que há factos e circunstâncias muito diversas. Identificam-se ruturas, grandes mudanças e transformações gerais significativas. Há também factos persistentes e mesmo continuidades de fundo. Apesar das grandes evoluções e dos retrocessos mais ou menos dramáticos, parece que Portugal ficou sempre aquém de si mesmo. Ensaiou uma industrialização moderna, mas, quando se podia acreditar que ali estava um motor de progresso, isso nem sequer modernizou ou deu coesão ao tecido económico. Muito menos cumpriu a finalidade imediata de gerar emprego e «arrastar» o resto da econo-

mia. Chegou-se aos inícios dos anos setenta com menos população e com as possibilidades de crescimento esgotadas, coisa que os choques dos preços do petróleo reforçariam, mostrando-se assim, aliás, a elevada sensibilidade da indústria dominante a esta variável. A economia portuguesa ficou, pela primeira vez no período que está a ser considerado, aquém de si mesma. E ainda mais aquém do país.

O que observamos neste período não será despidendo para interpretar o que se segue, nas décadas seguintes. Quando razões de vária ordem, viabilizadas por uma revolução e pela democracia, trouxeram as pessoas e o trabalho para o centro do debate, então sim, foi com elas que se tratou de instituir uma sociedade que acedesse a padrões razoáveis de qualidade de vida e de bem-estar. Assegurou-se então e só então essa condição decisiva que é a inclusão pelo trabalho. Iniciou-se a infraestruturização de um país onde faltavam os modos mais essenciais de acesso à modernidade. É certo que isso não coexistiu com outras melhorias organizacionais, quer as que qualificassem a população, quer as que qualificassem os processos produtivos e as organizações. Os aumentos de produtividade e de qualificação foram escassos. Num quadro muito aberto de opções, surgiram as soluções mais fáceis, designadamente as que usam a mão-de-obra de forma abundante sem cuidar das outras dimensões empresariais que transformam as economias e garantem maior capacidade de produção e de redistribuição de riqueza. Usou-se muito trabalho e de forma intensa e optou-se ainda pelos salários baixos, apesar de se ter instituído um sistema de emprego com um significado radicalmente distinto do que até aí existia. Pela segunda vez, a economia portuguesa ficou aquém de si mesma e do país.

Quando na Europa, sem que a isso se desse a devida atenção e se formasse uma consciência crítica, se instituíram as mudanças mais radicais, logo houve novas vias de adaptação que criaram formas desiguais de benefício das novas condições, sem vantagens gerais. Tratou-se, neste caso, de usar a moeda, tornada «única» e forte, e a circulação de capitais e o financiamento da economia para um acomodamento às lógicas rentistas em setores virados para o mercado interno, ao financiamento fácil e à apropriação de grandes volumes de riqueza. Nisso consistiu a opção dos grupos económicos poderosos pelas atividades de bens e serviços não transacionáveis, o poder artificial e especulativo do setor bancário e o uso de investimento nos setores fundiário e imobiliário para criar imparidades que haveriam de recair sobre os contribuintes e a economia quando houve que salvar uma banca que já nem sequer era nacional. Ao proteger os setores onde estão os capitais mais poderosos ao mesmo tempo que o país no seu conjunto ficava mais desprotegido perante o exterior, a economia portuguesa ficou, pela terceira vez, aquém de si própria e da sociedade, de que se desligou.

Em certo sentido, é ainda o que se fixou na nossa economia nos anos sessenta que vamos ver repercutido em características da economia portuguesa do longo período que nos traz daí até aos dias que correm. O pano de fundo então formado foi, na verdade, poderoso. Foi recoberto por transformações essenciais quando essa «longa década» foi encerrada pela democracia, isso é claro. Mas não deixou de se fazer sentir, pelas continuidades que fundou, que o caracterizaram e que se prolongaram para além de si mesmo. O tempo é «irredimível».

7. Conclusão

Está fora de questão, pois esse é certamente um consenso incontornável, que a transformação essencial da sociedade e da economia portuguesas das últimas largas décadas foi, como não podia deixar de ser, a democrática, em Abril de 1974. Quer antes, quer depois, houve, evidentemente, outras mudanças, internas ao quadro prevalecente. Em democracia, uma transformação de significado profundo foi, por exemplo, a integração do país na União Económica e Monetária, uma arquitetura institucional que alterou os termos da soberania e da capacidade de governo por deliberações internas. A posição em que me coloquei neste texto foi a de procurar saber se durante os anos sessenta a economia do regime ditatorial conheceu alguma mudança interna substantiva. Procurei apresentar os argumentos que justificam dizer que não. Defendi que o que formou o pano de fundo da economia não gerou internamente alterações coerentes que pudessem ilustrar a emergência de algo distinto, que tivesse posto em causa a sua natureza e alterasse a sua condição principal. Por isso mesmo a transformação que adviria resultou de uma ação sobre o regime, e não do regime, e desencadeou um modelo económico que reverteu as circunstâncias consolidadas anteriormente.

Os pontos essenciais desta observação foram, por um lado, a população, o emprego, a infraestruturização física e social do território e o acesso ao bem-estar, questão que fez emergir o dado essencial da emigração em massa, e, por outro lado, o tipo de industrialização, o que mostrou que não estávamos em Portugal perante o que este fenómeno representou noutras sociedades com macrotendência transformadora, coisa que ficou bem evidenciada na fragilidade das relações interindustriais do conjunto da economia. Apreciei, pois, criticamente a atitude que se limite à contabilidade do crescimento. Os dilemas que este modelo veio a revelar não tocaram a economia política prevalecente e o bloco de poder que a determinava cuja continuidade na sociedade portuguesa haveria de se revelar durante a própria democracia, mesmo quando a lógica regulatória que de forma tão apurada construiu social e politicamente aquele período já era outra. Foi então que a população cresceu e tendeu para os 10 milhões e a emigração para valores diminutos ou mesmo residuais. No emprego desenha-se, enfim, uma curva ascendente. O conceito de acesso assume dimensões físicas e sociais. Não carece de demonstração como as mais significativas evoluções foram na educação, em todos os seus níveis, na saúde e na segurança social. É por isto mesmo que a noção de bem-estar passa de referência abstrata e utilitarista da economia a categoria substantiva representável na capacitação das pessoas, na linha da influência de Amartya Sen.

Privilegiei a identificação das continuidades, que se revelaram pesadas, em vez das ruturas ou transformações, para as quais não encontrei matéria. E recorri, como acabo de lembrar, ao contraste com o período que se seguiu. Não vejo, portanto, a economia dos anos sessenta como caracterizada por metamorfismos que a diferenciasses internamente. Tal não quer dizer que esta economia tenha sido uma entidade estática – sabe-se bem que não e isso fica demonstrado quando nos apro-

ximamos da sua materialidade. Mais ainda, foram as suas próprias dinâmicas que consolidaram as continuidades que a caracterizam. Pela mesma razão, enfatizo o significado da acumulação de contradições, que só mais tarde teriam algumas formas de resolução. Estes anos foram pródigos nesse aspeto e a própria política económica do regime o reconheceria, embora não tivesse capacidade para encontrar uma solução.

eliminar o c

Uma observação deste tipo não é independente da escala de observação adotada e do método seguido. Coloquei-me na perspetiva da economia política do desenvolvimento, isto é, num plano de apreciação global e numa análise das grandes tendências. Se a opção tivesse sido a de uma observação mais intersticial, provavelmente questões como as aberturas comerciais dos anos sessenta, os pequenos episódios políticos do regime, as próprias evoluções institucionais que dotam a administração pública de competências tecnocráticas relevantes, que não são insignificantes, teriam sido vistas como portadoras de uma intensidade e de uma amplitude maior do que as que se lhe podem atribuir quando se comparam com o que as tendências pesadas ilustram. O primeiro argumento que procurei sublinhar foi, por isso, o da insularidade da industrialização daquele período – face aos outros setores produtivos (é isso que dota um país de uma matriz socioeconómica), face ao emprego e à repartição do rendimento e face à própria capacidade de expressão política da população. O segundo foi o da consagração em termos económicos da natureza periférica – e muito especialmente da natureza periférica europeia – do país. Isso resultou do que define a periferia: os desequilíbrios profundos, geradores de dependência. Foram estes que constituíram a grande marca dos anos sessenta na economia portuguesa.

Fontes e Bibliografia

- Amaral, L. (1998). Convergência e crescimento económico em Portugal no pós-guerra. *Análise Social*(148), 741-776.
- 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.
- Arrow, K. (1962). The Economic Implications of Learning by Doing. *Review of Economic Studies*(29), 155-173.
- Baganha, M. I. (1994). As correntes emigratórias portuguesas no século XX e o seu impacto na economia nacional. *Análise Social*(128), 959-980.
- Brito, J. M. (1995). A economia portuguesa nos anos 60: as questões do desenvolvimento na encruzilhada das 'integrações'. In: *Ensaio de Homenagem a Francisco Pereira de Moura*. Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão.
- Brito, J. M. (1998). Introdução. In: J. N. Ferreira Dias Jr., *Linha de Rumo I e II e Outros Escritos Económicos*. Lisboa: Banco de Portugal.
- Lains, P. (1994). O Estado e a industrialização em Portugal, 1945-1990. *Análise Social*(128), 923-958.
- Lopes, J. d. (1996). *A Economia portuguesa desde 1960*. Lisboa: Gradiva.
- Neves, J. C. (1994). O crescimento económico português no pós-guerra: um quadro global. *Análise Social*(128), 1005-1034.
- Pereira, J. M. (1971). *Pensar Portugal Hoje*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.

Os Anos Sessenta em Portugal. Duas governações, diferentes políticas públicas?

Reis, J. (2018). *A economia portuguesa: formas de economia política numa periferia persistente (1960-2017)*. Coimbra: Edições Almedina.

Reis, J. (2019). O GEPEL: um pensamento económico estruturado na periferia da Europa. In Vítor Neves e José Reis (Coord.), *A Ciência Económica em Portugal: uma*

Ribeiro, J. F., Fernandes, L., & Ramos, M. M. (1987). Grande indústria, banca e grupos financeiros – 1953/1973. *Análise Social*(99), 945-1018.

Santos, A. C., & Reis, J. (2018). Portugal: uma semiperiferia reconfigurada. *e-cadernos ces*(29), 57-76.

Wallerstein, I. (1974). *The modern world-system*. Nova Iorque: Academic Press.