

DEMOCRACIA, ECONOMIA E IMIGRAÇÃO: UMA PROPOSTA

José Reis

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

Neste texto sugere-se uma análise dos grandes movimentos de afluxo de população externa ao País, sublinha-se a singularidade do que está a acontecer agora e defende-se que a relação entre economia e imigração que se tornou corrente no nosso debate público seja invertida¹. A ideia de que «a economia precisa de mão de obra» e a constituição desse argumento em justificação da imigração merecem ser discutidas cuidadosamente. O princípio de que parto é o de que um país democrático deve, por natureza, ser aberto aos movimentos de pessoas (sejam eles de entrada ou de saída), deve fazê-lo numa base de acolhimento humano digno, de integração em meios de vida e de trabalho qualificados e de relação positiva com a economia que queremos. Jamais encarando a imigração como um recurso mecânico de que a economia carece, sobretudo se for apenas para o usar e porventura dele abusar quando a economia é má. Por isso, devemos discutir a imigração, mas devemos discutir antes (ou ao mesmo tempo) a economia que temos.

¹ Este texto relaciona-se diretamente com o trabalho em curso 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 a Ciência e Tecnologia.

Parece-me claro que uma integração digna carece liminarmente de uma economia digna e que uma economia desqualificada, «faminta» de mão de obra porque não revela qualidade suficiente para desenvolver as melhores formas de criação de valor, nunca acolherá bem a população a que recorre nem olhará para as suas qualificações. Largos setores da economia protegidos por imigrantes usados de forma livre, com baixos salários e más condições de vida, não são apenas maus para a sua esfera de proximidade, são maus para o país, para todas as comunidades, para os níveis de qualificação e de criação de valor e para os níveis salariais gerais.

Ora, o que tem acontecido é que, nas fases mais recentes da nossa economia, a criação de emprego e o volume muito elevado² que estamos a atingir se têm baseado nos setores de baixas capacidades empresariais, de baixa produtividade e, portanto, de baixos salários. É a especialização produtiva do País que está em causa e que deve ser discutida. E é nesse contexto que a imigração «económica» deve também ser discutida. Defendo, pois, o inverso de uma posição «economicista». Porque é pela qualificação do País, pelo reconhecimento dos objetivos e dos meios que devemos privilegiar e pela capacidade de deliberarmos nesse sentido que devemos começar. Não pela utilização funcionalista de um recurso de que não cuidamos.

Cinquenta anos de democracia: três grandes afluxos externos de população

No Portugal dos últimos 50 anos – o Portugal da nossa democracia – há vários momentos de afluxo populacional volumoso e repentino vindos do exterior. Essa não é uma novidade. É fácil identificar três: quase um milhão de portugueses que regressou com a descolonização,

² O volume de emprego de 5,051 milhões, a tempo completo e parcial, alcançado em 2023, é próximo do máximo (5,117 milhões, em 2008). A população ativa de 2023 (5,402 milhões) aproxima-se também do máximo de 2008 (5,534 milhões).

a imigração pela primeira vez significativa do início deste século e a presente vaga imigratória.

Relembrando: um país com 8,6 milhões de habitantes, em 1973, passou a ter 9,6 milhões em 1978; um país estagnado nos 10 milhões passou para 10,6 milhões em 2010; um país ainda com a mesma estagnação, 10,4 milhões, em 2021, acrescentou a esse volume mais 200 000 em 2023. A população estrangeira com permanência regular, que não era de mais de 124 000, em 1992, passou a ser de 447 000, em 2004, e 590 000, em 2019, para, em 2023, atingir 1 milhão. A democracia de Abril tornou os saldos migratórios positivos durante a sua primeira década, viu-os regressar a negativos em grande parte da primeira década da integração europeia e viu-os de novo negativos nos anos de chumbo da economia política da austeridade (2011-2016), estando nós hoje perante um afluxo líquido de 136 000 pessoas em 2022 e de 156 000 em 2023.

Relembrar as diferenças

Estes três grandes movimentos são, é claro, muito diferentes entre si. As circunstâncias políticas do primeiro não precisam de ser relembradas. Mas vale a pena relembrar os processos concretos da integração de tanta gente. Acho particularmente tocante a forma rápida como ela aconteceu naquele país dos anos 70. Os que vivemos essa época sabemos como as dificuldades foram absolutamente transitórias e a sociologia desse regresso foi a de um tempo muito curto. Porque é que foi assim? Em primeiro lugar, porque estávamos perante aquilo a que tenho chamado³ uma forma de *economia política de estruturação de um país* – uma forma em que a inclusão das pessoas, de todas as pessoas, e o desenvolvimento material e infraestrutural do país estavam a acontecer de maneira muito viva. O notável ciclo de crescimento dessa primeira década (lamentavelmente ignorado por alguns economistas) demonstra

³ Cf. José Reis, *A Economia Portuguesa: Formas de Economia Política numa Periferia Persistente (1960-2017)*, Coimbra, Almedina, 2017. 2018

bem o que se passou, se o analisarmos convenientemente. Em segundo lugar, porque a disponibilidade de tanta gente *transformou a economia*: não se pôs *ao serviço* da economia que existia, transformou-a. A composição setorial do emprego, a alteração da especialização produtiva e a modernização de muitos aspetos da vida coletiva, ao longo de todos esses anos, merecem muita atenção⁴.

O segundo grande movimento imigratório⁵ foi contemporâneo da outra forma de economia política que mais marca a nossa contemporaneidade: *a economia política da integração monetária*. Foi então que, depois do grande feito da democracia de criar mais de 600 000 novos empregos na primeira década (contrastando assim com a pobreza do fascismo), o volume de emprego atingiu 5 milhões em 2000 e continuou a aumentar, segundo números que só agora estamos a recuperar. Não é tão fácil analisar a estrutura da economia portuguesa na fase inicial desse novo período de integração, que já não é de grande crescimento económico, embora este continue a ser positivo. Num primeiro momento, terá havido uma tensão importante entre a resistência dum modelo produtivo ainda criador de valor, através da indústria e da inclusão do trabalho, de acordo com as condições materiais e institucionais consagradas pela democracia, por um lado, e, por outro, o recurso cada vez maior a formas extensivas de uso do trabalho, com afunilamento da especialização produtiva, que se foi tornando dependente de uma terciarização vulnerável e pouco qualificada. Um indicador disso é a progressiva aproximação das remunerações médias aos salários mínimos (o *ratio* entre ambas as variáveis era de quase 2, em 2005) e a elevada percentagem de população empregada que hoje aufero o salário mínimo.

O terceiro grande afluxo de migrantes coexiste com uma grande vaga de emigração, onde se inclui, como em nenhum outro momento,

⁴ Estamos a estudar isso no projeto referido anteriormente.

⁵ Os resultados do estudo que fiz a este propósito estão em José Reis, Tiago Santos Pereira, João Tolda e Nuno Serra, *Imigrantes em Portugal: Economia, Pessoas, Qualificações e Territórios*, Coimbra, Almedina, 2010.

a saída do País de população qualificada. Entre 2011 e 2015 emigraram anualmente mais de 100 000 pessoas (135 000 em 2014) e desde então a média é de quase 80 000. É como se uma cidade média «fechasse», pelo menos temporariamente, pois nem todos cabem na classificação estatística de emigração «definitiva». Este foi o primeiro sinal de instabilidade e de que algo muito significativo se estava a passar no nosso sistema de emprego. O contraponto era claro: a imigração tornava-se significativa, mais diversa e menos qualificada. É razoável dizer-se, e isso ajuda a compreender os números, que por cada pessoa que saía tinha de entrar mais do que uma para que se criasse o mesmo valor, supondo que a produtividade da primeira seria maior que a da segunda. E, evidentemente, os empregos, o peso de cada atividade económica, alteravam-se. Pode, assim, dizer-se que esta imigração tem uma especial vinculação à mudança do nosso modelo económico e à muito forte transformação do nosso perfil de especialização. É isto que apela a uma atenção particular à economia e à sua evolução recente, o que vou fazer de seguida.

Olhar para a economia que temos

Não vou aqui deter-me no facto de um dos verdadeiros problemas estruturais do País residir no défice do sistema produtivo e numa inserção absolutamente dependente nas cadeias internacionais. Basta lembrar que o saldo negativo da nossa balança externa de bens tem sido sempre negativo. Em 2022 e 2023, foi, em média, 10% do produto interno bruto (PIB) – questão absolutamente retirada do nosso debate económico. Também não vou referir-me ao que se passa no setor primário e que tem a relação bem conhecida e dramática com o tema que aqui nos ocupa.

Vou, isso sim, deter-me no problema fundamental da evolução e da consolidação de um perfil de especialização que revela uma desindustrialização significativa e, em geral, uma insistência em atividades criadoras de emprego, mas com baixa produtividade. Houve, de facto,

um momento em que «tudo mudou». O conjunto de circunstâncias macroeconómicas que passou a determinar-nos conduziu-nos à situação de resolver os problemas com o que está «mais à mão»; e esse foi o caminho da desvalorização produtiva e salarial. A perda rápida do significado da indústria na qualificação da economia conjuga-se com uma terciarização da economia normal nos países desenvolvidos e com outra terciarização, verdadeiramente excessiva, marcada pelo peso crescente de setores banais, com menor produtividade do que a média da economia (que assim é puxada para baixo).

Torna-se claro, observando os números e interpretando o que se passa substantivamente, que o peso dos ramos de baixa produtividade⁶ se torna esmagadoramente dominante no nosso sistema de emprego. Até ao início deste século, eles representavam menos de metade do emprego total; daí para cá atingem mais de 60% e, em anos mais recentes, quase 70%. Estes últimos tendem também a ser aqueles onde assentam as dinâmicas de criação de emprego, o que quer dizer que, tanto em termos estruturais como em termos evolutivos, a economia é fortemente marcada pela escassa criação de valor. São esses que, como é óbvio, «puxam» a média para baixo; mas é também neles que se concentra uma parte enorme e desmedida da atividade económica⁷.

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

À desindustrialização e à terciarização excessivas junta-se a especialização excessiva no turismo e, em geral, uma tendência de oferta ou *cedência* da vida material do País e dos seus recursos ao seu uso pelo exterior. São políticas de facilitação de atividades pouco qualificadas,

⁶ Considerarei aqueles cuja produtividade é de 0,9 da média ou menos.

⁷ Veja-se José Reis, «Os cinco trabalhos de uma periferia europeia: a economia portuguesa em tempos convulsos», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 130, 2023, pp. 101-126.

de aposta na disponibilização de trabalho, sem cuidar de o rodear do que o qualifica, de abertura à rentabilização de capitais no mercado dos ativos imobiliários ou de acesso ao uso do território e das suas infraestruturas, incluindo as das cidades.

Conclusão: uma ideia simples

Outros tempos da nossa contemporaneidade mostraram-nos como a criação de emprego e a inserção de grandes afluxos de pessoas no mercado de trabalho e na sociedade puderam ser acompanhadas de cuidados institucionais, legais e políticos e ser feitas através do desenvolvimento de contextos que geraram efeitos individuais e coletivos positivos. O melhor exemplo foi o da economia política da democracia, a seguir ao 25 de Abril.

Os tempos de hoje não são esses, são turbulentos e apresentam singularidades óbvias, tanto no plano internacional como no interno. A mobilidade internacional de pessoas é intensa e vê-se acelerada por modos de vida noutras regiões do mundo que empurram muita gente para situações desesperadas. A imigração está aí e não depende de nós. Mas dependem de nós os modos como queremos organizar a sociedade e a economia. É sobre isto que a nossa ação imediata pode ser mais importante. A imigração tem uma dimensão de acolhimento dos que passam por circunstâncias difíceis e isso relaciona-se com o essencial da condição humana. A autonomia deste princípio não deve ser condicionada. Para este caso, como para qualquer outro, o ponto de partida deve ser o objetivo de integração, seguindo as normas de trabalho a que se dá valor num país. Outra questão é transformar a imigração no recurso fácil e descuidado do funcionamento de setores económicos que carecem da proteção dos baixos salários e das más condições de trabalho e de inserção social. As más condições com que a economia acolhe os imigrantes é um mau serviço da economia à sociedade no seu conjunto, e não apenas aos imigrantes. E não favorecerá boas relações. O argumento «a economia precisa», se essa for uma má

economia, não é aceitável. O credo liberal nunca foi bom, muito menos o é quando estão em causa coisas tão sensíveis. E deve ser invertido. Tomemos opções de política económica, definamos prioridades, não protejamos o que é indesejável, sob os pontos de vista ambiental, social e económico; promovamos o que qualifica a economia e insere adequadamente o trabalho e, então sim, falemos da relação entre economia e imigração, ou vice-versa.