

BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS

O ESTADO, AS RELAÇÕES SALARIAIS E O BEM-ESTAR
SOCIAL NA SEMIPERIFERIA: O CASO PORTUGUÊS

nº 32
Julho 1992

Oficina do CES
Centro de Estudos Sociais
Coimbra

OFICINA DO CES

Publicação seriada do

Centro de Estudos Sociais

Praça de D. Dinis

Colégio de S. Jerónimo, Coimbra

Correspondência:

Apartado 3087, 3000 Coimbra

**O ESTADO, AS RELAÇÕES SALARIAIS E O BEM-ESTAR
SOCIAL
NA SEMIPERIFERIA: O CASO PORTUGUÊS***

Boaventura de Sousa Santos

* Este texto é uma versão revista e em português da Oficina do CES nº 23, "State, Wage Relations and Social Welfare in the Semiperiphery: The Case of Portugal".

ÍNDICE

I. INTRODUÇÃO.....	3
II. A SEMIPERIFERIA NA INTERSECÇÃO DO HIPERLOCAL E DO TRANSNACIONAL: A CONJUGAÇÃO DA TEORIA DO SISTEMA-MUNDO COM A PRESPECTIVA DA REGULAÇÃO	10
III. A CRISE DO MODO DE REGULAÇÃO SOCIAL: PADRÕES DE PRODUÇÃO E PADRÕES DE CONSUMO NUM PERÍODO DE TRANSIÇÃO	16
III - 1. A crise revolucionária (1974-75)	17
III - 2. Da crise revolucionária à emergência do Estado paralelo	21
III - 3. A transição difícil para um novo modo de regulação social: O Estado heterogéneo	29
III - 3.1. O Estado heterogéneo e a construção dos actores sociais..	30
III - 3.2. O Estado heterogéneo e a emergência de um novo regime de acumulação.....	35
III - 4. O desfasamento entre a produção capitalista e a reprodução social: o papel da pequena agricultura	43
IV. UM ESTADO-PROVIDÊNCIA FRACO NUMA SOCIEDADE-PROVIDÊNCIA FORTE.....	47
V. O ESTADO-COMO-IMAGINAÇÃO-DO-CENTRO E A INTEGRAÇÃO NA CEE	57
VI. CONCLUSÃO.....	64

**O ESTADO, AS RELAÇÕES SALARIAIS
E O BEM-ESTAR SOCIAL NA SEMIPERIFERIA:
O caso português**

I. INTRODUÇÃO

O período do pós-guerra deu origem a um mundo que, durante três décadas, parecia indiscutivelmente dividido em países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Com perspectivas diferentes e até antagónicas, as várias teorias sociais que então surgiram — modernização, desenvolvimento, imperialismo e dependência — tentaram explicar essa divisão e determinar os contactos, os obstáculos, as relações amistosas ou hostis existentes entre os dois polos. Nos últimos dez a quinze anos, essa situação parece ter-se alterado drasticamente. Em primeiro lugar, surgiram em cena países com desenvolvimentos intermédios muito diversificados. Embora para os defensores da teoria do sistema-mundo, essas entidades intermédias que constituem a semiperiferia sempre tenham existido, é actualmente reconhecido que, para além de uma maior variedade, elas assumem uma importância crescente. A teoria social tem tentado caracterizá-las aplicando uma variada série de conceitos: países semi-industrializados, países recém-industrializados, centros atrasados, desenvolvimento dependente e, evidentemente, semiperiferia. Em segundo lugar, as transformações internas dos países desenvolvidos criaram neles condições sociais semelhantes às que caracterizavam os países menos desenvolvidos como, por exemplo, economias paralelas, sectores informais,

ineficácia dos mecanismos democráticos, corrupção política, segmentação dos mercados de trabalho, degradação da qualidade de vida, violência urbana, acentuação de desigualdades e novas e mais vastas formas de exclusão e destituição social. Por outras palavras, o chamado terceiro mundo interno¹.

Essas transformações são tão flagrantes que alguns falam mesmo do aparecimento de uma nova economia política internacional de interdependência global, uma rede desorganizada e quase caótica de fluxos desterritorializados de capitais, serviços e pessoas num mundo sem centro, que se reproduz numa miríade de relações verticais e horizontais, instáveis e indeterminadas².

Estas tendências, que a sociologia comparada terá ainda de captar, assinalam, porém, algumas transformações importantes não só no mundo, mas também nas diferentes formas de o conceber. Por um lado, com a partilha da hegemonia entre a Europa e o Japão, a que os Estados Unidos se viram obrigados, o mundo tornou-se mais policêntrico, com várias regiões a gravitar à volta de diversos centros cuja proliferação parece estar a evoluir. Por outro lado, a periferia mundial fragmentou-se ainda mais, dando origem a formas de exclusão social mais cruéis e a um crescente número de países semiperiféricos intermédios muito diferenciados em termos de padrões nacionais de desenvolvimento, de acordo com a região do globo em que se localizam.

¹Dudley Seers (1977) e Albert Hirschman foram provavelmente os primeiros a afirmar que a economia do desenvolvimento e a sociologia do desenvolvimento só eram defensáveis como disciplinas científicas se fossem aplicadas quer aos países desenvolvidos quer aos países menos desenvolvidos. Ver A. Mateus, 1987: 45.

² Esta ideia tem vindo também a ser defendida no campo cultural. Recentemente, Arjun Appadurai afirmou que "a nova economia cultural global tem de ser encarada como uma ordem complexa, com justaposições e disjunções, que já não pode ser explicada pelos modelos tradicionais de centro e periferia" (1990: 6).

Convém ter ainda em conta a profunda intensidade que as interações globais recentemente adquiriram e que vai da transnacionalização dos sistemas de produção à difusão mundial de informação e imagens através dos meios de comunicação social, e às deslocações maciças de pessoas como turistas, trabalhadores emigrantes ou refugiados. Daí que, a realidade social pareça transformar-se tão rapidamente, ou mais ainda do que os fundamentos epistemológicos do conhecimento ou conhecimentos que sobre ela desenvolvemos. Com a intensificação da interdependência e da interação globais, as relações sociais parecem, de modo geral, cada vez mais desterritorializadas, ultrapassando as fronteiras até agora policiadas pelos costumes, o nacionalismo, a língua, a ideologia e, muitas vezes, por tudo isto. Neste processo, o Estado-nação, cuja principal característica é, provavelmente, a territorialidade, converte-se numa unidade de interação relativamente obsoleta ou, pelo menos, não privilegiada. Por outro lado, porém, e aparentemente em contradição com esta tendência, assiste-se a um desabrochar de novas identidades regionais e locais alicerçadas numa revalorização do direito às raízes (em contraposição com o direito à escolha). Este localismo, simultaneamente novo e antigo, outrora considerado pré-moderno e hoje em dia reclassificado como pós-moderno, é com frequência adoptado por grupos de indivíduos "translocalizados", não podendo por isso ser explicado por um *genius loci* ou um sentido de lugar único. Contudo, assenta sempre na ideia de território, seja ele imaginário ou simbólico, real ou hiper-real³. A dialéctica estabelece-se, portanto, entre territorialização e desterritorialização.

³ Esta reterritorialização ocorre, geralmente, num plano infra-estatal, mas pode também ocorrer num plano supra-estatal. Exemplo deste último caso é a Comunidade Económica Europeia que está a desterritorializar as relações sociais no plano do Estado, para as reterritorializar num plano supra-estatal.

Essa dialéctica tem um triplo efeito na sociologia comparada. Em primeiro lugar, como a realidade social se torna mais obsolescente, mais translocalizada e menos exótica, ela acaba também por ser mais comparável e até fungível. Cada objecto empírico torna-se, assim, implícita ou explicitamente comparável ao resto do mundo. Além disso, as características particulares de um determinado país são potencialmente paradigmáticas, ou seja, generalizáveis a outros países. Em segundo lugar, o efeito da desterritorialização nas características sociais de um país revela-se como disjunção ou evolução irregular. Assim, características sociais diferentes podem ser paradigmáticas em sentidos opostos. Por exemplo, um determinado país pode ter certas características paradigmáticas do terceiro mundo e outras paradigmáticas do primeiro mundo. Cada país é, portanto, uma configuração de características potencialmente paradigmáticas em sentidos opostos. A sua individualidade, em termos de formação social, reside na combinação própria e específica dessas características.

Essa combinação — o terceiro efeito da dialéctica atrás referida —, por mais instável que seja, é hiperterritorializada. Assim, para fazer justiça a essas combinações nacionais únicas de características transnacionalizadas é preciso maior especificação e inovação teóricas, bem como um "conhecimento local" mais profundo.

As novas condições para uma investigação sociológica comparada que acabo de enunciar parecem ser especialmente evidentes nos países de desenvolvimento intermédio. Aí — quer se trate de Portugal, da Irlanda, da Espanha e da Grécia, ou do México e do Brasil, ou ainda da Coreia do Sul e da Formosa —, a excessiva tensão a que a dialéctica entre territorialização e desterritorialização está sujeita confere um cunho particularmente instável à combinação das características paradigmáticas. É isso justamente o que

acontece nos países intermédios da Europa ocidental, visto que a sua composição social está a ser duplamente reconstruída: como países periféricos de uma das mais importantes regiões do sistema-mundo (a periferia europeia) e como membros de pleno direito do centro dessa região (a CEE). De todos esses países, Portugal é talvez o exemplo mais elucidativo de uma complexa combinação de características sociais paradigmaticamente opostas, uma configuração feita e refeita no curto-circuito histórico dos últimos quinze anos, em que convergiram e se fundiram temporalidades sociais muito distintas: cinco séculos de expansão europeia, dois séculos de revoluções democráticas, um século de movimento socialista e quarenta anos de Estado-providência. No início de 1974, Portugal era um dos países menos desenvolvidos da Europa e o mais antigo Império colonial europeu. O regime autoritário de mais longa duração da Europa foi derrubado por uma revolução sem sangue, em 25 de Abril desse mesmo ano e, pouco depois, a maior mobilização popular de sempre na Europa do pós-guerra incluía o socialismo, como meta a atingir, nos programas dos principais partidos políticos. Alguns meses mais tarde, uma solução ambígua da crise revolucionária abriu um longo e tortuoso caminho para um Estado-providência social-democrata, justamente na altura em que, nos países centrais da Europa ocidental e de todo o mundo, o Estado-providência entrava numa fase de grande perturbação.

Todas estas razões fazem de Portugal um laboratório fascinante, embora muito complexo e com grandes dificuldades em termos de análise sociológica. Tendo presente a dialéctica entre territorialização e desterritorialização, a estrutura analítica que aqui desenvolverei conjuga a teoria do sistema-mundo (que capta a dinâmica da desterritorialização) e a perspectiva da regulação (que capta a dinâmica da territorialização). Tentarei, assim, mostrar o

seguinte:

1. Portugal é uma sociedade semiperiférica da região europeia do sistema-mundo. Durante vários séculos essa posição semiperiférica assentou no império colonial português. A partir do seu desmantelamento, em 1974, Portugal tem vindo a renegociar a sua posição no sistema-mundo. Tudo indica que essa posição semiperiférica vai manter-se, desta vez devido à integração na CEE e às relações económicas e sociais privilegiadas com a África lusófona.

2. Depois de eliminado o modo de acumulação do Estado corporativo e o modo de regulação social imposto por Salazar, nenhum outro regime de acumulação ou de regulação social se estabilizou nem criou rotinas de produção e de reprodução. Portugal tem vindo, assim, a passar por um processo de transição com ritmos diferentes conforme as áreas de prática social.

3. Essa transição é patente em importantes contradições, disjunções e discrepâncias. Duas merecem especial atenção: a) a discrepância entre produção capitalista e reprodução social ou, por outras palavras, o padrão de produção e o padrão de consumo; b) a discrepância entre as formas institucionais do modo de regulação fordista e a regulação competitiva, predominantemente não fordista, da relação salarial.

4. A diferenciação e heterogeneidade social e cultural decorrentes das condições referidas têm sido reguladas pelo Estado. A posição central do Estado na regulação social durante os últimos quinze anos explica a prioridade concedida ao aspecto político. Essas heterogeneidades e discrepâncias, ao longo do processo de regulação do Estado, foram-se inscrevendo na matriz institucional do Estado, dando origem a um fenómeno que traduzirei pelos conceitos de *Estado paralelo* e *Estado heterogéneo*.

5. Como não foi possível institucionalizar uma regulação fordista da re-

lação salarial, tão-pouco foi possível institucionalizar um Estado-providência. Neste aspecto, o Estado português é um *semi-* Estado-providência ou *lum-pen-* Estado-providência. No entanto, o défice da providência estatal é parcialmente coberto por uma sociedade-providência forte. Esta sociedade-providência, embora com origem em relações sociais e universos simbólicos vulgarmente chamados pré-modernos, tem semelhanças com aquela sociedade-providência que, entre outros, Rosanvallon (1981; 1988), Lipietz (1989), Aglietta e Brender (1984) têm tentado ressuscitar e a que alguns chamariam sociedade-providência pós-moderna.

6. Os antigos e os recentes equilíbrios numa estrutura social e política tão complexa como esta estão a ser abalados, recombinaados, reinventados através do processo de integração na CEE. Nesta fase, a centralidade do papel do Estado na regulação social ficou a dever-se, em grande medida, ao papel que ele protagonizou nas negociações que conduziram à adesão. O Estado regula a dialéctica da identidade e da diferença entre Portugal os países centrais europeus, assumindo uma forma política a que chamaria *Estado-corno-imaginação-do-centro*. A autonomia interna do Estado que, durante grande parte do período autoritário, assentou num modo de desenvolvimento (ou antes, de subdesenvolvimento) autárquico, hipernacionalista e isolacionista, assenta agora no processo de integração na CEE e, por isso, num contexto de constante redução da soberania nacional.

7. O futuro da Comunidade Económica Europeia é uma questão por resolver. No plano político, é ainda muito cedo para tentar sequer esboçar a configuração política do futuro euro-Estado. No plano económico, a actual prioridade concedida à criação do mercado interno não garante que ele também venha a ser um mercado unificado. No plano social, a pouca importância atribuída presentemente, à chamada dimensão social leva a supor que a Eu-

ropa irá desenvolver-se, por muito tempo, a duas velocidades. O período de transição da sociedade portuguesa justapõe-se, assim, ao período de transição da própria Europa. Qualquer previsão é, portanto, duplamente arriscada. Contudo, sem esquecer esta precaução, ousaria talvez afirmar que, no caso de Portugal, é provável que o modo de regulação semiperiférico que se avizinha estabilize uns anos depois de 1993.

II. A SEMIPERIFERIA NA INTERSECÇÃO DO HIPERLOCAL E DO TRANSNACIONAL: A CONJUGAÇÃO DA TEORIA DO SISTEMA-MUNDO COM A PERSPECTIVA DA REGULAÇÃO

Se passarmos em revista o conhecimento que, nos últimos quarenta anos, as ciências sociais acumularam sobre os países centrais desenvolvidos, ou primeiro mundo, e os países periféricos menos desenvolvidos, ou terceiro mundo, verificamos que esse conhecimento não consegue fornecer um quadro suficientemente preciso da sociedade portuguesa. Se em certos aspectos, a sociedade portuguesa se aproxima das características geralmente apontadas aos países centrais, noutros parece mais próxima das características do terceiro mundo.

Em termos de indicadores sócio-económicos, Portugal ocupa uma posição intermédia no sistema-mundo. Embora pouco preciso, o PNB *per capita* é um desses indicadores. Num estudo efectuado por Arrighi e Drangel (1986) sobre a evolução mundial do PNB *per capita* nos últimos cinquenta anos, Portugal ocupa uma sólida posição intermédia. Um outro indicador mais elucidativo é o grau de homogeneidade entre a estrutura sectorial da produção (agricultura, indústria e serviços) e a estrutura do emprego. Com base neste

indicador, a comparação entre vários países, no período de 1960 a 1983, feita por Mateus (1987: 54) revela uma situação intermédia da sociedade portuguesa⁴.

Segundo a teoria do sistema mundial, a existência de sociedades com graus intermédios de desenvolvimento é uma característica relacional, estrutural e permanente do sistema mundial*. A primeira formulação do conceito de semiperiferia na obra de Wallerstein intitulada *O sistema-mundo moderno* (1974) é bastante esclarecedora. Mais tarde, este autor viria a sublinhar o conteúdo político da semiperiferia. Os países semiperiféricos, devido exactamente ao seu carácter intermédio, desempenham uma função de intermediação entre o centro e a periferia do sistema-mundial e, um pouco como as classes médias o fazem no Estado-nação, contribuem para atenuar os conflitos e as tensões entre o centro e a periferia. Nas próprias palavras de Wallerstein: "Em momentos de expansão da economia-mundo, os Estados [semiperiféricos] ligam-se, como satélites, a uma determinada potência central e servem, até certo ponto, de correias de transmissão e de agentes políticos de um poder imperial" (1984: 7).

Nos últimos anos, o intenso estudo a que os países semiperiféricos foram submetidos levou ao apuramento do conceito de semiperiferia. Com base na investigação efectuada no Centro Fernand Braudel, Carlos Fortuna conclui que os Estados semiperiféricos se caracterizam por uma rede de actividades produtivas com um relativo equilíbrio entre as produções do centro

⁴ Para além disso, os números indicam também a longevidade dessa situação em países como Portugal, Espanha e Irlanda. Assim, os valores obtidos em 1983 para os países recentemente industrializados, como o Brasil (38) e a Coreia do Sul (40), correspondem *grossa modo* aos valores obtidos em 1960 para os países europeus: Irlanda (28), Portugal (38) e Espanha (42) (Mateus, 1987: 54).

* Cfr. o sub-projecto de Carlos Fortuna.

e as da periferia, que lhes confere uma especial capacidade de manobra institucional e política dentro do sistema inter-estatal (1987: 180). Mas, como W. Martin muito bem sublinha, "reconhecer a persistência da semiperiferia levanta muito mais problemas do que aqueles que resolve", e a seguir aponta as dúvidas que considera mais importantes: "se os Estados semiperiféricos estão 'a meio caminho' entre as redes centrais e as redes periféricas, como é que se atinge e se mantém essa posição, perante forças tão fortemente polarizadas como as da economia-mundo? Se a semiperiferia é mais do que um simples problema estatístico de índices de desenvolvimento, como é que essa zona funcionou, ao longo dos anos, como parte de um mundo capitalista em desenvolvimento? Como e por que razão é que a semiperiferia, pelo menos no século XX, funcionou como terreno preferencial de movimentos sociais, sindicais, nacionalistas e anti-sistémicos?" (1990: 4).

Não cabe aqui examinar em pormenor o conceito de semiperiferia, e menos ainda o de sistema mundial, do qual ele é parte integrante. Limitar-me-ei a salientar dois aspectos. O primeiro refere-se à regionalização da situação semiperiférica. De acordo com a teoria do sistema-mundo, uma das características estruturais da economia-mundo capitalista é a concorrência entre os países do centro. Daí resulta uma divisão do sistema-mundo em regiões, em zonas de influência, formadas por um conjunto de países com fortes laços económicos, sociais, políticos e culturais, no centro das quais está um ou mais do que um deles (Estados Unidos, Japão, Europa ocidental). Nesta perspectiva, porém, o tipo de intermediação vulgarmente desempenhada pelas sociedades intermédias é definido globalmente no próprio sistema-mundo, as funções de intermediação específica são determinadas pela própria região do sistema-mundo a que essa sociedade pertence e dependem, em grande parte, dos diferentes acontecimentos históricos nacionais dessa

região.

A função de intermediação implica que um determinado país actue como país periférico em relação a um país central e, como país central em relação à periferia. Por exemplo, a partir do século XVIII, Portugal funcionou como correia de transmissão no sistema-mundo, actuando como centro para as suas colónias e como periferia para a Inglaterra. Hoje, e para dar só um exemplo, a hipertrofia do turismo e da emigração em Portugal constitui um sinal inequívoco da função periférica deste país relativamente aos padrões de produção e de consumo dos países centrais europeus (Mateus, 1987:55). Por outro lado, com a integração na CEE, Portugal poderá acabar por desempenhar uma nova função central relativamente às suas ex-colónias africanas. Em ambos os casos, porém, as funções de intermediação são específicas da história da Europa e são parte integrante do desenvolvimento social de Portugal enquanto país europeu.

O outro aspecto que pretendo salientar refere-se à caracterização das sociedades semiperiféricas simultaneamente intermédias, em termos de graus de desenvolvimento, e intermediárias, em termos das funções que desempenham no sistema-mundo. Estas duas características estão, evidentemente, inter-relacionadas, já que a função de intermediação pressupõe um nível intermédio de desenvolvimento que, por sua vez, se reproduz, pelo menos em parte, através da função de intermediação. Mas não só ambas são conceptualmente autónomas, como seria errado aceitar que existe entre elas uma relação linear e automática. A natureza intermédia de uma determinada sociedade traduz-se em características sociais que são específicas dessa sociedade e, em certo sentido, únicas. Essa natureza resulta do desenvolvimento histórico nacional e da multiplicidade de formas que os seus contactos com processos sócio-económicos de dimensão mundial assumiram e faz com

que ela esteja profundamente inscrita nas estruturas e práticas sociais e culturais*. Por outras palavras, o carácter intermédio é uma qualidade e não apenas uma quantidade, representa a dimensão territorializada das interações globais em que um determinado país está envolvido. A função de intermediação pode também constituir um fenómeno de longa duração, mas tem uma lógica de desenvolvimento diferente**. O facto de a economia mundial capitalista estar politicamente organizada num sistema interestatal submete a função de intermediação a descontinuidades políticas que podem resultar em períodos mais ou menos longos de disjunções, discrepâncias e hiatos entre as estruturas intermédias e as funções de intermediação. Quando em 1974-75 o império português chegou praticamente ao fim, a função de intermediação que Portugal desempenhava, devido às suas colónias, também acabou. Contudo, as estruturas e os processos intermédios não desapareceram. A materialidade e a qualidade dessas estruturas e desses processos estavam profundamente inscritas na sociedade portuguesa e os seus complexos modos de reprodução social ultrapassavam a posse das colónias. Essas estruturas e processos, autonomamente activos, apropriam-se, reconstróem e também limitam eventuais oportunidades de novas funções de intermediação. Justamente porque Portugal atravessa uma fase de renegociação da sua posição no sistema mundial, creio que deve prestar-se maior atenção à natureza específica do seu carácter de sociedade intermédia.

Para isso, teremos de recorrer a um enquadramento teórico centrado na especificidade dos acontecimentos nacionais, que os analise numa perspectiva global que abarque o económico e o social, o político e o cultural e que o

* Cfr. os sub-projectos de Maria Irene Ramalho, Idalina Melo, António Sousa Ribeiro e João Paulo Moreira.

** Cfr. os sub-projectos de Isabel Caldeira e Graça Capinha.

faça, tanto de um ponto de vista histórico, como de um ponto de vista sincrónico. A complementaridade pretendida entre uma teoria desse tipo e a teoria do sistema mundial só será possível se ambas partilharem determinadas preocupações teóricas e até meta-teóricas. Creio que é esse o caso da teoria da regulação. Embora não se trate verdadeiramente de uma teoria, mas antes de uma orientação analítica de carácter geral que tem dado origem a várias teorias, parece-me que, genericamente, quer a teoria do sistema-mundo, quer a teoria da regulação partilham não só um passado marxista, mas também a necessidade de eliminar as características economicistas e mecanicistas que dele herdaram. Ambas se centram nas relações sociais do desenvolvimento capitalista, especialmente nas relações de troca e nas relações salariais. Ambas são, por natureza, globalizantes e ambas assentam na consolidação e na transformação da coesão social ao longo da história: a perspectiva da regulação, sobre a coesão social dos diferentes Estados-nação; o sistema mundial, sobre a coesão social da economia mundial capitalista.

Pode dizer-se que, em termos teóricos, a perspectiva da regulação é muito vaga. A versão que aqui se adoptou é, a meu ver, a mais adequada para captar a dinâmica do desenvolvimento social português nos últimos quinze anos. É opinião quase unânime que uma das fraquezas da perspectiva da regulação é a ausência de uma teoria do Estado que explique as suas múltiplas e decisivas funções no processo de criação e desenvolvimento dos modos de regulação social (R. Boyer, 1986: 52; B. Jessop, 1990: 196). Na linha das primeiras afirmações de I. Wallerstein, tem sido acentuado nos últimos tempos que essas funções são particularmente decisivas nas sociedades semiperiféricas (W. Martin, 1990: 7). Neste trabalho, abordarei esta questão analisando a centralidade específica da regulação do Estado, num período de transição entre modos de regulação social, numa formação social

semiperiférica da região europeia do sistema-mundo. Além disso, analisarei ainda os moldes em que o processo de regulação social transitória se inscreve na matriz institucional do Estado, identificando as diferentes formas políticas parcelares que, em conjunto, constituem a totalidade fragmentada do Estado na transição de um modo de regulação social para outro.

III. A CRISE DO MODO DE REGULAÇÃO SOCIAL: PADRÕES DE PRODUÇÃO E PADRÕES DE CONSUMO NUM PERÍODO DE TRANSIÇÃO

Pode ter sido coincidência, mas é interessante notar que a queda do regime fascista, em Portugal, ocorreu numa altura em que os países centrais entravam num período de crise do modo de regulação que, segundo Aglietta (1976), Boyer (1986) e outros, fora o modo de regulação dominante sobretudo depois da Segunda Guerra Mundial. Este modo de regulação social caracterizava-se por uma acumulação intensiva de capital, uma indexação dos salários à produtividade e por um consumo generalizado: era o modo de regulação fordista. Não seria, portanto, de admirar que essa crise se repercutisse numa sociedade periférica que mantinha fortes relações económicas com os países mais fortemente afectados, os países centrais da Europa ocidental. No entanto, a revolução de 25 de Abril de 1974 veio também provocar uma crise de regulação social na sociedade portuguesa, uma crise geral que tocou todos os sectores da actividade social e abalou aspectos muito antigos e bem enraizados da história do desenvolvimento nacional. Durante algum tempo, essa crise assumiu, sem dúvida, a forma de crise revolucionária. Houve, portanto, uma crise que ocorreu durante um período crise, o que é, sem dúvida, um factor fundamental para compreender algumas característi-

cas da sociedade portuguesa dos últimos quinze anos.

1. A crise revolucionária (1974-75)

É muito provável que os historiadores do futuro neguem o carácter de verdadeira revolução aos acontecimentos que tiveram lugar em 1974-75, tal como se passou com a revolução alemã de Novembro de 1918 (Broué, 1971). Não cabe fazer uma análise desses acontecimentos*. Limitar-me-ei a respigar os traços desse período que se me afiguram imprescindíveis para compreender a primeira forma do Estado: o Estado paralelo.

A revolução portuguesa começou por um golpe militar conduzido por um grupo de jovens oficiais, democratas e antifascistas, desejosos de pôr fim à guerra colonial. O projecto político que o programa do Movimento das Forças Armadas (MFA) trazia para o país era claro, apesar do seu carácter genérico: eliminação imediata das características fascistas do aparelho de Estado, eleições para uma assembleia constituinte que reimplantaria a democracia parlamentar, o pluralismo político e a autonomia das organizações sindicais, uma política económica antimonopolista tendo em vista uma mais justa distribuição da riqueza. Relativamente à questão colonial, o programa era bastante ambíguo: reclamava estabilidade política para um amplo espaço português. Essa ambiguidade era a consequência inevitável do facto de os jovens oficiais se terem visto forçados a pactuar com o general Spínola que, para além de Costa Gomes, fora o único general a desentender-se com os governantes da última fase do regime, o período de Marcelo Caetano. Nessa altura era vital estabelecer compromissos, não só para reduzir ao mínimo as possibilidades de resistência de alguma unidade militar leal ao antigo regime,

* Cfr. o sub-projecto de António Sousa Ribeiro.

mas também para evitar qualquer tentativa de declaração unilateral de independência por parte das populações brancas das colónias, particularmente de Angola.

Os interesses do capital monopolista encontraram indiscutivelmente em Spínola o seu representante, enquanto os jovens oficiais do MFA tiveram, desde o início, um espantoso apoio popular dos trabalhadores e da pequena burguesia. Foi esta mobilização popular (por todo o país surgiram greves políticas e económicas) que levou à derrota total de Spínola, bem como à neutralização dos membros do MFA mais à direita e à radicalização dos seus membros mais à esquerda. Este facto e a inabalável recusa, por parte dos principais movimentos africanos de libertação, de qualquer solução semelhante à proposta de Spínola para o problema colonial estiveram na base daquele que, apesar de recentemente muito denegrido, iria ser o mais notável processo de descolonização dos tempos modernos — uma descolonização praticamente sem características neocolonialistas.

As transformações qualitativas do processo político surgiram a seguir a Março de 1975, o verdadeiro início da crise revolucionária: nacionalização maciça da indústria, nacionalização total dos bancos e das seguradoras, expropriação de terras no Alentejo, ocupação de casas nas grandes cidades, comissões de trabalhadores, autogestão de fábricas e empresas comerciais abandonadas pelos proprietários, criação de cooperativas nos sectores comercial, industrial e agrícola, comissões de moradores, clínicas do povo, dinamização cultural nas regiões mais atrasadas do país. Nenhuma destas medidas, por si só, constituía ameaça para a sociedade capitalista ou para a natureza classista do poder de Estado. Em conjunto, porém — e contando ainda com a dinâmica interna da mobilização dos trabalhadores e da iniciativa popular, a paralização geral do aparelho de Estado e os crescentes con-

flitos no seio das forças armadas —, essas medidas originaram, em meu entender, uma crise revolucionária. Mas nunca, em momento algum, se esteve perante uma situação de dualidade de poder susceptível de ser considerada uma "confrontação total" de "duas ditaduras" (Lenine, 1960, vol. 2: 50; Trotsky, 1963; 101). Embora a análise deste facto esteja ainda por fazer, parece-me que uma das explicações mais plausíveis reside na própria natureza dos acontecimentos que estiveram na origem da crise revolucionária. Tudo começou por uma revolta militar, ou seja, uma revolta vinda do topo, vinda do próprio aparelho de Estado. O objectivo era destruir o Estado fascista, mas, no fundo, só foram destruídas as suas características mais explicitamente fascistas: a polícia política, os tribunais políticos, as prisões políticas, o sistema de partido único e as milícias paramilitares fascistas. Fora isto, o aparelho de Estado, com os seus cinquenta anos de ideologia, recrutamento, formação e comportamento autoritários, manteve-se quase intacto. Apesar da pressão política mais radical ter exigido algumas purgas na administração pública, elas foram escassas, por vezes oportunistas e em alguns sectores fundamentais do aparelho de Estado, como a administração da justiça, praticamente inexistentes. De qualquer forma, essas purgas — os *saneamentos* — tiveram sempre um carácter individual, nunca atingindo as estruturas do poder de Estado. Relativamente aos dois sectores repressivos do aparelho de Estado — a polícia (PSP e GNR) e as forças armadas — a situação foi ainda mais significativa. Como a polícia não ofereceu resistência aos jovens oficiais do MFA, não foi necessário desmantelá-la nem sequer reestruturá-la, tendo-se substituído apenas as chefias. As forças armadas, porém, foram violentamente abaladas. Mas justamente porque a revolta nasceu nas suas fileiras e o processo político se manteve sob a alçada militar, as forças armadas sentiram-se globalmente relegitimadas e adiaram uma reestruturação

interna profunda.

Em suma, o aparelho de Estado, depois de expurgado das suas características marcadamente fascistas, não sucumbiu, apenas sofreu uma paralisia geral. Dado que os acontecimentos políticos tiveram início no próprio aparelho de Estado, no seu seio, foi "relativamente fácil" paralisar o poder de Estado. No âmbito da teoria do poder dual pode, portanto, dizer-se que não houve uma "dominação burguesa", mas pelas mesmas razões tão-pouco pode falar-se de "dominação proletária". Neste contexto, cabe talvez fazer uma breve referência ao papel desempenhado pelos partidos socialista e comunista. Depois de ter granjeado uma influência assinalável no aparelho de Estado e nas forças armadas a seguir a 1975, o Partido Comunista (PCP), a única organização política da altura a merecer essa designação, olhava com desconfiança a mobilização espontânea e as organizações criativas da classe operária, tanto na produção como no consumo. Com o argumento falacioso de que o inimigo tinha já sido destruído com a nacionalização do capital monopolista, e de que o sector do MFA então no poder, desde que apoiado, protegeria os interesses do proletariado, o PCP sempre defendeu que as estratégias políticas deviam ser ditadas pelo aparelho de Estado e rejeitou, como aventureirista a ideia da legalidade revolucionária e do poder popular. O Partido Socialista (PS), de criação recente e composição heterogénea, procurou contrariar a influência dos comunistas no aparelho de Estado e recusou, por considerar autoritária, qualquer forma política que não fosse a democracia parlamentar. Apoiado pela burguesia, a pequena-burguesia e os trabalhadores descontentes com a política de poder e a arrogância dos comunistas, o PS em breve viria a ser o partido da oposição, por excelência. Tal como na Alemanha em 1918, os socialistas tornaram-se no principal partido de uma ampla coligação de forças políticas.

Pode dizer-se que o mesmo processo que rapidamente conseguira a suspensão ou neutralização da "ordem burguesa", tinha também simultaneamente impedido que a "ordem proletária" emergisse em seu próprio nome. Em minha opinião, tratou-se mais de uma dualidade de impotências do que de dualidade de poder, uma situação que viria a resolver-se a favor da "ordem burguesa" em Novembro de 1975 (Santos, 1979). Uma das principais características da revolução portuguesa é provar que o Estado capitalista pode ser afectado por uma paralisia geral durante um longo período, sem, no entanto, desaparecer. Pelo contrário, mantém-se intacto como um Estado de reserva, pronto a ser reactivado se e logo que a relação de forças se alterar a seu favor.

O fim da crise revolucionária e a instauração do primeiro governo constitucional democrático depois de quase cinquenta anos não pôs termo à crise social, embora tenha alterado a sua essência. Em termos de regulação social, pode dizer-se que a crise começou antes de 1974 e que continuou de 1976 até hoje. A análise da crise que a seguir apresento incide sobretudo em três factores estratégicos: a acumulação de capital, a relação salarial e a actuação do Estado.

2. Da crise revolucionária à emergência do Estado paralelo

A regulação social das relações de troca e das relações salariais é um processo complexo constituído, essencialmente, por três elementos estruturais: o direito (normalização estatal), o contrato (normalização contratual) e os valores partilhados (normalização cultural) (Boyer, 1986: 55; Aglietta e Brender, 1984: 77). Aquilo que caracteriza um regime autoritário é a hipertrofia da normalização estatal e a ambição desta de tutelar as outras formas de normalização. Em Portugal, o facto de o capital monopolista, sobretudo depois

de 1969, pretender negociar directamente com os representantes dos trabalhadores demonstra o crescente conflito entre a normalização estatal e a normalização contratual na última fase do Estado Novo. Relativamente à normalização cultural, os movimentos estudantis de 1962 e 1969, a emigração, a guerra colonial e as greves vieram provar que a apologia fascista da família pobre mas feliz, unida e trabalhadora, com gostos simples e sem ambições de ascensão social, uma ideologia imbuída de mitologia rural e de misticismo religioso, já não tinha qualquer poder normalizador.

Quando a revolução de 1974 derrubou o Estado Novo e a sua estrutura institucional, criaram-se condições para o aparecimento de novas instituições, compatíveis com as transformações do regime de acumulação, através de inúmeras possibilidades de novas experiências sociais, políticas e culturais em todos os domínios da prática social.

A queda do Estado Novo trouxe consigo a luta pela escolha de novas instituições de regulação social. Em Portugal, contrariamente ao que acontecera nos países centrais, essa luta, típica de uma crise de regulação social, surgiu num contexto de lutas políticas e sociais muito mais amplas. A questão não era apenas a institucionalização de uma nova relação salarial ou de novas relações de troca, o que importava sobretudo era a construção de uma nova formação política, de um moderno Estado democrático. Foi por isso que, desde o início, se travou uma luta pelo controlo do Estado e, nessas circunstâncias, pouco atenção se dispensava à normalização contratual. Além do mais, depois de quase cinquenta anos de autoritarismo, nem o capital nem o trabalho tinha qualquer experiência de organização autónoma e de negociação. Tal como acontecera nos países centrais, era preciso um Estado democrático forte, socialmente empenhado e eficiente, para promover, apoiar e até criar organizações de interesses e estabelecer as regras de negociação entre

elas. Mas porque ele próprio se tornara no objecto da luta, o Estado foi incapaz de desempenhar essa função.

Assim, paralelamente à intensificação dos conflitos sociais assistiu-se ao enfraquecimento, fragmentação e paralisia crescente do Estado. Tudo isto, porém, em vez de impedir, veio favorecer a promulgação de importante legislação no domínio laboral e social sob a forte pressão dos movimentos operários, cada vez mais radicalizados, e das múltiplas formas de mobilização popular. Essa legislação seguiu o modelo utilizado nas sociais-democracias ocidentais, chegando às vezes a ultrapassá-lo. A defesa dos interesses dos trabalhadores assumiu variadíssimas formas: reconhecimento da autonomia das organizações sindicais, direito à greve, proibição do *lock-out*, benefícios sociais ou salários indirectos, estabilidade de emprego, salário mínimo, contratação colectiva, restrições aos despedimentos. O efeito desta legislação iria rapidamente reflectir-se no peso relativo do rendimento salarial no rendimento nacional: enquanto em 1973 os salários e os vencimentos representavam 43,7% do PNB, em 1974 passaram a representar 48,9% e, em 1975, 57,6%.

A radicalização do movimento sindical remeteu para a defensiva o capital no sentido, e não apenas os seus sectores mais antiquados. O principal objectivo da luta era o controle do Estado, e as forças sociais e políticas interessadas no relançamento do capital tentaram várias vezes obtê-lo para assim sustentar a radicalização crescente do movimento popular. Essas tentativas, consecutivamente falhadas, foram gerando novas ofensivas populares que, por sua vez, foram alimentando os sectores mais radicais do MFA. A fase mais espectacular deste processo foi a nacionalização do capital monopolista e a ocupação dos grandes latifúndios pelos trabalhadores agrícolas e os rendeiros. Houve nesse momento uma transformação qualitativa da crise. Em

termos de regulação social, passou-se de uma mera crise do modo de regulação para uma crise do regime de acumulação.

As nacionalizações fizeram sobressair o facto de que as leis e as instituições criadas durante a crise revolucionária, embora em termos formais fossem muito semelhantes às do modo de regulação fordista dos países centrais, tinham uma base material muito diferente e até contraditória com a destas últimas. Em vez de garantir e estabilizar uma acumulação intensiva do capital monopolista, essas leis e essas instituições eram parte integrante dum movimento social e político que desmantelara o capital monopolista, provocara fugas maciças de capitais para o Brasil, África do Sul, ou outros locais, e desorganizara a produção, quer nas indústrias nacionalizadas, quer nas que se tinham convertido em cooperativas ou em empresas em autogestão depois de abandonados pelos antigos proprietários. O capital privado que se manteve a produzir viu os seus lucros diminuírem drasticamente em consequência do aumento dos salários. De modo geral pouco propenso a investir na inovação tecnológica e assustado com a instabilidade social generalizada, esse sector do capital não conseguiu compensar a subida dos custos de mão-de-obra com aumentos de produtividade. Pelo contrário, a taxa de produtividade diminuiu drasticamente durante a crise revolucionária. O desajustamento entre, por um lado, o enquadramento jurídico e institucional e, por outro, a prática social não podia ser mais flagrante. De facto, essa incompatibilidade, embora em graus e formas diferentes, continua a ser ainda hoje um factor estrutural do desenvolvimento social e político da sociedade portuguesa.

Com o fim da crise revolucionária, em 25 de Novembro de 1975 — afastamento das facções de extrema esquerda do MFA, refreamento da vertigem insurreccional do PCP e crescente desmobilização popular —, tornou-se

evidente que o objectivo político da construção de um Estado socialista fora substituído pelo da criação de um Estado democrático segundo o modelo europeu ocidental e, em última análise, pelo da restauração da ordem capitalista. Mas a solução da crise representava um compromisso complexo entre as diferentes facções militares e entre elas e os partidos políticos. A ambiguidade dessa solução política iria reproduzir, embora noutros moldes, a discrepância, já observada durante a crise revolucionária, entre o enquadramento jurídico-institucional e a prática social.

Em Abril de 1976, a Assembleia Constituinte aprovou a nova Constituição da República. Com um estilo muito programático, a Constituição, para além de confirmar todos os direitos políticos, cívicos, sociais e culturais de qualquer democracia avançada, determinava que a forma política do Estado fosse uma democracia representativa, conjugada com algumas características de democracia directa, sob a fiscalização constitucional do Conselho da Revolução. Prescrevia ainda a irreversibilidade das nacionalizações e da reforma agrária, para além de estabelecer, como objectivo final do desenvolvimento político nacional, a construção do socialismo, entendido não apenas numa versão moderada social-democrata, mas na sua versão total: a construção de uma sociedade sem classes e sem exploração do homem pelo homem.

Com uma Constituição desse tipo, a distância entre o quadro institucional e as práticas social e política era enorme. De facto, à Constituição faltava o Estado que quisesse e pudesse cumprir o seu programa. Tornou-se evidente, logo com o primeiro governo constitucional, que, em termos políticos concretos, o objectivo do Estado era restabelecer a acumulação de capital e construir uma social-democracia de tipo europeu. Esta é a primeira característica de carácter constitucional daquilo a que chamo *Estado paralelo*: um

Estado constitucional preocupado com a construção de uma democracia capitalista moderna quando a sua Constituição previa uma sociedade socialista sem classes. Esta característica do Estado paralelo durou até 1989, altura em que a segunda revisão constitucional eliminou os últimos vestígios do programa socialista.

Mas as características mais importantes do Estado paralelo surgiram, e continuam a surgir, num outro plano. A restauração do regime de acumulação e a sua consolidação num novo modo de regulação social não eram tarefas fáceis. O aumento espectacular dos rendimentos salariais teve um efeito fatal na balança comercial. O consumo de bens duráveis, sobretudo equipamento doméstico, pelas classes trabalhadoras — uma característica da relação salarial fordista nos países centrais do pós-guerra — só foi acessível à classe operária portuguesa com a revolução de 1974. Nos anos seguintes, o consumo de aparelhos de televisão e de máquinas de lavar roupa, em Portugal, apresentou a taxa de crescimento mais rápida de toda a Europa. As importações multiplicaram-se e com elas a dívida externa. Em 1978, assinou-se o primeiro programa de estabilização com o FMI que impunha a habitual receita: restrições ao consumo interno e promoção das exportações.

Esta política, que acarretou a desvalorização da mão-de-obra portuguesa, já de si depauperada pela inflação e a desvalorização do escudo, acarretou também a degradação e a flexibilização da relação salarial. A legislação e as instituições laborais, produto do período de 1974-77, constituíam, porém, um forte obstáculo. Ao contrário de outras leis e instituições dessa altura, que pela sua natureza se relacionavam especificamente com o carácter de excepção das condições sociais da crise revolucionária (por exemplo, a lei da ocupação de casas desabitadas), a legislação e as instituições que regulavam a relação salarial eram semelhantes (por vezes até mais avança-

das) às dos países centrais da Europa ocidental que passaram a constituir o modelo a seguir. Rejeitar essas leis desacreditaria o discurso político dominante e o próprio Estado. Além disso, qualquer tentativa de rejeição seria um convite à reacção imediata dos sindicatos para quem elas representavam uma importante conquista de que dificilmente abririam mão. Embora na defensiva, o movimento sindical, sob a liderança agressiva do PCP, tinha ainda muita força.

Apesar de as leis e as instituições fordistas se manterem em vigor faltava-lhes, porém, a necessária base material económica. Perante o fosso entre a regulação institucional e a acumulação, e na impossibilidade de alterar a lei, o Estado começou por adoptar, não oficialmente, uma política de distanciamento em relação às suas próprias leis e instituições, não aplicando as leis, ou fazendo-o apenas de modo extremamente selectivo, não se preocupando com violações da lei e chegando até a fomentá-las, adiando a entrada em vigor de medidas já criadas por lei, cortando orçamentos de instituições em funcionamento e permitindo que outras fossem cooptadas pelos grupos sociais cujas actividades deviam controlar, etc., etc.

Uma certa discrepância entre a lei escrita e a sua aplicação, entre *law in books* e *law in action*, é indiscutivelmente uma característica do Estado moderno como a sociologia do direito demonstrou. O que é específico do caso português é o alto grau, a natureza e a difusão dessa discrepância nos organismos do Estado, os quais actuam autonomamente como micro-Estados com uma concepção própria do grau de aplicação da lei. Este fenómeno é, precisamente, aquilo a que chamo Estado paralelo: um Estado formal que existe paralelamente a um Estado informal; um Estado centralizado que endossa as atitudes auto-contraditórias de múltiplos micro-Estados; um Estado oficial maximalista que coexiste, lado a lado, com um Estado não oficial mi-

nimalista*.

Em consequência do Estado paralelo, o capital privado, relativamente liberto da rígida regulação institucional da relação salarial, foi gradualmente reestabelecendo as condições de acumulação. Se em 1976 o rendimento salarial representava 56,6% do rendimento nacional, em 1978 baixara para 44% e em 1983 para 42,3%. O Estado paralelo permitiu formas de exploração típicas da fase de acumulação primitiva, num país com leis e instituições fordistas. Em Janeiro de 1986, cerca de 120.000 operários de 874 empresas e fábricas com salários em atraso — nalguns casos havia meses — continuavam a trabalhar com receio do desemprego. De acordo com os sindicatos, os patrões deviam aos trabalhadores mais de 2 milhões e meio de contos. No Norte do país, onde se concentra a maior parte do sector de exportação, a utilização ilegal de mão-de-obra infantil e a contratação de mão-de-obra (sobretudo feminina) com salários abaixo do salário mínimo eram (e são ainda) práticas frequentes. Era também vulgar que os empresários, para além de não pagarem as suas prestações à Segurança Social, retivessem os descontos feitos pelos trabalhadores⁵.

O Estado paralelo é uma forma de Estado muito ambígua, pois um dos seus modos de intervenção mais activos é justamente o absentismo do Estado. Há quem afirme, por exemplo, que se, no Norte do país, os tribunais do trabalho tivessem funcionado eficazmente no fim dos anos 70 e princípios de 80, muitas das empresas que alimentaram o espectacular crescimento das exportações teriam falido, acarretando consequências drásticas em termos de emprego e de balança comercial. O Estado paralelo é, portanto, a configu-

* Cfr. o sub-projecto de Fernando Ruivo.

⁵ Mais inacreditável ainda era o hábito de não entregar aos sindicatos as cotas que os trabalhadores sindicalizados pagavam através de desconto automático nos seus salários.

ração política de uma disjunção ou discrepância do modo de regulação social, na qual às leis e às instituições do modo de regulação fordista não corresponde uma relação salarial fordista. É também uma forma política muito instável, pois depende de circunstâncias que não podem reproduzir-se de maneira estável. Ela resulta de uma situação política em que, por um lado, o capital é demasiado fraco para impor a recusa de uma legislação fordista, mas suficientemente forte para evitar que ela seja efectivamente posta em prática, e em que, por outro, os trabalhadores são suficientemente fortes para impedir a rejeição dessas leis, mas demasiado fracos para impor a sua aplicação.

Além disso, há também razões de Estado, propriamente ditas, contra o Estado paralelo. Com um padrão de actuação semelhante ao de um Estado periférico, o Estado paralelo viu aumentar os riscos da sua deslegitimação com a entrada de Portugal na CEE. De facto, 1986 marca o início do declínio do Estado paralelo, um declínio que, embora lento, se tem acelerado nos últimos anos devido à estabilidade do governo, aos primeiros efeitos significativos da integração na Comunidade (a entrada de fundos estruturais), à segunda revisão constitucional em 1989 e, finalmente, ao tipo de relações de troca e de relações salariais que acabaram por se impor e que a seguir analisaremos.

3. A transição difícil para um novo modo de regulação social: O Estado heterogéneo

O declínio do Estado paralelo enquanto orientação estratégica de longo alcance, veio proporcionar o aparecimento daquilo a que chamarei *Estado heterogéneo*. Esta estratégia inclui um conjunto de medidas tendentes a re-

duzir a distância e a discrepância entre o quadro institucional e as relações sócio-económicas, neste caso com principal incidência precisamente nestas últimas, através de iniciativas do Estado que pressupõem uma participação activa das organizações e das forças sociais. O objectivo é desenvolver uma certa conexão, uma regulação social estável, entre as relações de produção e as relações de troca extremamente heterogéneas e entre os mercados de trabalho profundamente segmentados e descontínuos. Esta orientação convida a uma análise mais atenta da estrutura social e dos actores sociais nos últimos quinze anos.

Como já afirmei, o Estado Novo autoritário e a crise revolucionária, embora por razões muito diferentes, caracterizam-se ambos pela hipertrofia da normalização do Estado em detrimento da normalização contratual. Enquanto no primeiro período, foi o trabalho que não teve autonomia para se organizar e negociar, no segundo foi o capital. O que eu pretendo demonstrar é que os últimos quinze anos foram dominados por uma profunda evolução social e política, ainda hoje em curso, tendente a criar, ou a incentivar a criação, de actores sociais que aceitem e reproduzam um modo de regulação social, em cujos termos a regulação institucional e a prática sócio-económica se conjuquem num plano mais realista, embora menos brilhante. Este processo, que envolve todas as forças e actores sociais, foi regulado pelo Estado que aí encontrou a sua centralidade ao longo de todo esse período.

3.1. O Estado heterogéneo e a construção dos actores sociais

A primeira estratégia do Estado heterogéneo diz respeito à normaliza-

ção contratual*. A normalização contratual pressupõe a existência de actores sociais organizados, dispostos a dialogar e a aceitar um pacto social. Contudo, a história portuguesa moderna, quer em termos de desenvolvimento político, quer de estrutura social, nunca estimulou o aparecimento desses actores sociais. Nem o trabalho nem o capital têm uma tradição de organização autónoma e de negociação. Daí que o projecto de normalização contratual no período pós-revolucionário tenha começado quase a partir do zero. Esta deficiência ainda hoje continua a registar-se mas tem evoluído muito dinamicamente na última década.

No que diz respeito ao capital, a burguesia portuguesa sempre foi muito heterogénea. De um lado, um pequeno grupo de empresários modernos com uma estrutura de lucros assente na inovação tecnológica, em ganhos de produtividade, salários elevados e ligações ao capital transnacional, um sector que foi dramaticamente afectado pelas nacionalizações de 1975. Por outro lado, uma miríade de pequenos empresários com uma estrutura de lucros assente em salários baixos, investindo em sectores tradicionais cada vez menos competitivos, dependentes do proteccionismo do Estado, com uma mentalidade rentista e um comportamento típico de uma posição de classe contraditória entre a burguesia e a pequena burguesia. Devido à composição interna altamente diversificada destes dois sectores, a conjugação de interesses teria de ser sobremaneira difícil e a realização de acordos centralizados entre o capital e o trabalho muitíssimo improvável. Depois da crise revolucionária, as novas organizações do capital — com escasso número de associados e dominadas por sectores habituados ao proteccionismo do Estado, e à repressão autoritária dos interesses dos trabalhadores — adoptaram uma

* Cfr. o sub-projecto de Rui Namorado.

atitude de revanchismo contra a revolução, contra o caos que ela criara e contra a nova legislação laboral e social, exigindo o pagamento de indemnizações aos antigos proprietários das indústrias nacionalizadas.

No que diz respeito aos trabalhadores, a estrutura social portuguesa é ainda mais heterogénea. De um lado, um exíguo sector de proletariado urbano, com um certo grau de sindicalização e hábitos proletários, a trabalhar nos serviços e nas indústrias nacionalizadas ou de capital estrangeiro. Do outro lado, a imensa maioria da classe operária que trabalha em pequenas empresas privadas fora dos grandes centros urbanos ou em zonas rurais, que muitas vezes possui pequenas explorações agrícolas, que tem hábitos pequeno-burgueses ou camponeses e cujo rendimento familiar provém de várias fontes. Nas zonas de crescimento industrial mais rápido, quase 40% dos operários vivem em famílias que têm uma actividade agrícola, sendo, por isso, semiproletários ou agricultores a tempo parcial. Depois da revolução, as organizações sindicais herdaram a adesão maciça da época da revolução, mas na prática eram dominadas pelo reduzido sector urbano e controladas pelo PCP. A Confederação Geral dos Trabalhadores (CGTP), embora já na defensiva, mantinha um discurso muito agressivo dominado por um ressentimento pelo fracasso da revolução e pela "traição" do PS. Com este estado de espírito, a inclinação para negociar com o capital era quase nula.

Nestas circunstâncias, os obstáculos à normalização contratual eram enormes. O défice social não era apenas de associações de classe, mas sobretudo de práticas de contratualização. A minha hipótese de trabalho é que o Estado desempenhou um papel fundamental na redução desse défice. Um dos principais aspectos da normalização do Estado foi, de facto, o desenvolvimento da normalização contratual. O intuito foi promover o aparecimento de novos parceiros sociais (mesmo que através da reconversão dos antigos) in-

interessados no diálogo e na concertação social, cuja representatividade e legitimidade fosse produto do êxito obtido no diálogo e na concertação. Esse diálogo e essa concertação deviam processar-se nos termos estabelecidos pelo Estado e sob a sua supervisão, uma condição que os parceiros sociais tinham também de aceitar.

Relativamente às organizações do capital, o Estado foi fundamental na regulação social das suas exigências. Por um lado, legitimou, e até subscreveu e amplificou, as que tinham viabilidade política, estavam viradas para o futuro e assentavam em imperativos económicos e tecnológicos simultaneamente aceites pelos empresários e pela burocracia do Estado. Por outro lado, suprimiu, banalizou ou neutralizou as reivindicações politicamente inviáveis e retrógradas, ditadas pelo despeito e pelo revanchismo contra a revolução ou que pretendiam ignorar que ela tivesse existido. Essas medidas consistiram, por exemplo, em incentivar a criação de organizações ou desenvolver as já existentes, conceder auxílio financeiro e institucional às suas iniciativas, utilizar os meios de comunicação social para difundir mensagens do capital, criar organismos oficiais com forte peso das organizações do capital, recrutar membros do governo na classe empresarial e seus representantes.

No que diz respeito ao trabalho, a estratégia foi sobretudo a de tentar isolar a confederação sindical comunista, a CGTP, recusando dialogar com ela, utilizando continuamente um discurso hostil contra o discurso e a prática da confederação, minimizando as suas vitórias e empolando as suas derrotas, incentivando os sindicatos a abandonar a confederação e, sobretudo, encorajando a criação de uma outra confederação, com um novo estilo e uma prática sindical democrática assente no diálogo, na negociação e na concertação. Neste aspecto, o PS, que esteve no governo logo no período pós-revolucionário, teve um papel fundamental. Considerando-se um partido da

classe operária e tendo liderado, durante a revolução, a luta contra a posição defendida pelos comunistas sobre a unicidade sindical (ilegalidade da existência de mais do que uma central sindical), o PS sentiu que uma outra confederação controlada por ele, ou pelo menos sintonizada com o seu programa político, era uma exigência da reconstrução democrática da economia, tal como acontecera noutros países europeus (França, Itália e Espanha). Em 1978, foi criada a União Geral dos Trabalhadores (UGT). Constituída, na maioria, por sindicatos do sector dos serviços, tinha uma liderança muito decidida com um agressivo discurso anticomunista, que prometia um novo activismo sindical autónomo e democrático. Desde a sua criação o governo não escondeu a preferência em negociar com a UGT, tentando sempre, a propósito ou não, contrastar a ideologia e a prática das duas centrais sindicais.

Não bastava porém, criar actores sociais interessados no diálogo social; era ainda necessário criar as instituições em que esse diálogo pudesse ser levado a cabo de modo recorrente e com visibilidade política. Seguindo o exemplo europeu, criou-se, em 1984, o Conselho Permanente da Concertação Social. Com amplas funções consultivas nos domínios económico, financeiro e monetário, era composto por seis representantes do governo, seis representantes dos sindicatos (três de cada confederação) e seis representantes do capital industrial, comercial e agrícola. No início, a CGTP recusou-se a integrar o Conselho, e só depois de 1987 aceitou fazer parte.

A criação social dos actores sociais e da normalização contratual foi um processo muito ambíguo. Ao mesmo tempo que eram reconhecidas como actores sociais nacionais, as organizações sindicais foram perdendo força e influência na acção quotidiana de defesa dos interesses dos trabalhadores nos locais de trabalho. Muitos empresários sentiram-se suficientemente fortes para proibir a entrada de delegados sindicais nas fábricas. E, apesar do au-

mento de produtividade, os salários reais diminuíam. Se tomarmos 1972 como base (100), em 1982 a produtividade média subiu para 145,8, enquanto os custos dos salários reais desceram para 75,2. O alarmante decréscimo de sindicalizados reflecte entre outras coisas a fraca actuação dos sindicatos durante esse período.

Este fenómeno exige uma análise mais profunda do processo de acumulação e das relações salariais e, por conseguinte, do papel do Estado na criação das condições estruturais da acumulação e no padrão da especialização reprodutiva.

3.2. O Estado heterogéneo e a emergência de um novo regime de acumulação

Um aspecto importante da intervenção do Estado neste domínio foi a criação e consolidação de um novo sector de capital monopolista destinado a substituir o sector monopolista destruído pela revolução. Convém aqui distinguir entre o capital agrário, industrial e financeiro. A extinção da reforma agrária que começara em 1977, está agora praticamente concluída. Muitas das terras foram devolvidas aos anteriores proprietários ou aos seus descendentes. A reconstituição da burguesia agrária foi muito mais simples, em termos sociais e políticos, do que a do capital monopolista industrial e financeiro. Primeiro, porque a reforma agrária só ocupou 18% da área de cultivo do país. Segundo, porque as cooperativas e as unidades colectivas de produção, criadas no rescaldo da ocupação dos latifúndios, eram quase completamente dominadas pelo PCP que, por sua vez, estava cada vez mais isolado política e socialmente. Terceiro, porque o proletariado rural sempre fora um reduzido sector da força de trabalho, muito pouco organizado e também muito pouco influente na CGTP onde operariado industrial sempre dominou.

A reconstituição do capital industrial e financeiro foi, de longe, um processo económico e político muito mais complexo que a reconstituição do capital agrário*. Em primeiro lugar, ao contrário do que se passou com a reforma agrária, as indústrias, os bancos e as seguradoras passaram a constituir parte do chamado sector empresarial do Estado. Por outras palavras, tornaram-se uma fonte de reprodução do Estado, criando fundos e novas oportunidades para o exercício do clientelismo e populismo do Estado. Em segundo lugar, as nacionalizações foram defendidas pelas duas centrais sindicais e, até há pouco tempo, pelo próprio PS (que durante vários anos esteve no governo). Em terceiro lugar, perante os novos moldes de acumulação capitalista internacional, o sector monopolista a reconstruir teria de integrar grupos com uma visão avançada do futuro, sem atitudes revanchistas e com ligações mais profundas ao capital transnacional. Em quarto lugar, a privatização do sector nacionalizado, quando viesse a acontecer, deveria aliviar as finanças do Estado. Desde 1986, altura em que o Partido Social-democrata (PSD) formou governo, as privatizações passaram a ser um dos objectivos centrais do programa do governo. Depois de complexas negociações com o PS, em 1989 foram finalmente eliminados os obstáculos constitucionais à total desnacionalização, estando agora a decorrer o programa de privatizações.

A consolidação do novo sector monopolista industrial e financeiro por parte do Estado português pode ser considerada à primeira vista uma estratégia típica de países centrais, ou seja, uma estratégia para promover um sector moderno de acumulação intensiva interessado em melhorar o padrão nacional de especialização produtiva e de integração internacional, um sec-

* Cfr. o sub-projecto de Adelino Fortunato.

tor para o qual a relação salarial seja um factor de realização do capital (consumo generalizado) e não apenas um factor de valorização do capital (custos de produção). Em suma, um sector que, no caso português, promova uma conjugação mais perfeita entre a relação salarial real e a regulação fordista formalmente em prática.

Na realidade, porém, durante os últimos quinze anos, o sector nacionalizado foi o único em que essa conjugação teve realização significativa, já que, por razões óbvias, o Estado-Administração tendeu a negar ao Estado-Empresa as facilidades ilegais que o Estado paralelo concedeu ao capital privado. Fora dele, o padrão de acumulação e regulação característico dos países centrais foi postergado em favor de padrões de acumulação e regulação característicos da periferia, novos ou já conhecidos*. A coexistência de padrões contraditórios, apoiados em antigos e em novos factores estruturais, tornou a estrutura económica portuguesa muito heterogénea e descontínua em termos de lógica e de organizações de produção, em termos de relações salariais e mercados de trabalho, e em termos de relações de troca. Esta é talvez a característica fundamental da economia portuguesa, e a principal função do Estado tem sido a de disciplinar essas heterogeneidades e discontinuidades, promovendo a articulação entre elas e impedindo que os conflitos deles resultantes se mantenham em níveis social e politicamente toleráveis e manejáveis.

Depois de 1978, ano do primeiro programa de estabilização imposto pelo FMI, a política económica pôs de lado todos os objectivos estruturais e concentrou-se na conjuntura. A partir daí, as políticas nacionais preocuparam-se sobretudo com o controle da dívida externa e da dívida pública, com o

* Cfr. os sub-projectos de José Reis.

controle da inflação e a promoção das exportações. Nessa época, a taxa média de crescimento das exportações foi superior à taxa de crescimento anual do PNB e muito superior à taxa média de crescimento das importações. Devido à importância que os baixos custos salariais representavam, o sector de exportação que mais beneficiou com estas políticas foi o sector tradicional dos têxteis, confecções e calçado, um sector trabalho-intensivo^{*}. O seu crescimento foi mais rápido do que o de qualquer outro sector, mas o baixo suporte tecnológico e a sua desvalorização em termos de mercado internacional conduziu a uma degradação da posição do sistema produtivo nacional no contexto internacional. Entre 1973-1980, esse valor diminuiu 3,4%. Em Espanha aumentou 2,3% e, como termo de comparação, na Coreia do Sul aumentou 10% (Reis, 1989: 241).

Em termos de qualidade da relação salarial, este sector, juntamente com o da construção civil, ocupa a base da pirâmide. Os dois constituem a maioria do emprego e neles vigoram as piores relações salariais: salários baixos, elevadas taxas de contratos a prazo, trabalho clandestino, semi-proletariado profundamente ligado à pequena agricultura e à vida rural, elevadas taxas de mão-de-obra infantil e feminina geralmente com salários inferiores aos da mão-de-obra masculina, baixa formação profissional e limitadas possibilidades de promoção.

Numa análise pormenorizada dos mercados de trabalho, Maria João Rodrigues identificou 11 subsistemas de emprego e classificou-os segundo a qualidade relativa da relação salarial (1988: 248). No topo da lista está a produção de bens intermédios e de equipamento que é dominada pelas empresas públicas (as que estão agora a ser privatizadas), e na base está o já refe-

^{*} Cfr. o sub-projecto de Elísio Estanque.

rido sector de bens de exportação e de bens de grande consumo. Em cada categoria há uma enorme diferenciação não só intersectorial, mas intra-sectorial. Isso provoca, para além de uma segmentação do mercado de trabalho, uma acentuada descontinuidade (Rodrigues, 1988: 259). Essas descontinuidades reproduziram-se recentemente em várias formas e de diversas maneiras. Referirei apenas algumas que, aliás, também surgiram noutros países, sobretudo nos do sul da Europa.

Em primeiro lugar, o *trabalho clandestino*. Em nítido crescimento e assumindo diversas feições, umas mais manifestamente ilegais do que outras, o seu papel na consolidação de um novo modo de regulação social é objecto de debate. Embora seja difícil avaliar o seu peso no sistema de emprego, foi contudo possível calcular a percentagem de trabalhadores não registados em diversos sectores: 51% na construção civil, 20% na confecção e 59% nas pescas.

Em segundo lugar, a *subcontratação**. Trata-se de um procedimento também muito generalizado e em crescimento cujos diferentes aspectos convém distinguir, a bem de uma correcta análise comparativa. Maria Manuel Leitão Marques estudou em grande pormenor os padrões da subcontratação nacional e internacional, comparando-os depois com os de outros países europeus. Concluiu que os padrões portugueses têm um carácter híbrido com nítida predominância de traços periféricos (Marques, 1989: 361).

Em terceiro lugar, a crescente feminização da mão-de-obra**. Neste aspecto, as transformações das duas últimas décadas foram enormes. Em 1960, os homens representavam 81% da força de trabalho e, em 1981, 65%. Entre 1970 e 1981 a categoria estatística de doméstica diminuiu de 74,4%

* Cfr. o sub-projecto de Maria Manuel L. Marques.

** Cfr. o sub-projecto de Virgínia Ferreira.

para 41,3%. Esta transformação foi concomitante com outras igualmente espectaculares: a súbita queda da taxa de fertilidade — a alteração demográfica mais rápida de todos os tempos na Europa — e a mais acelerada taxa de crescimento de equipamento doméstico. Contudo, as mulheres foram as maiores vítimas da heterogeneização dos mercados de trabalho, visto que geralmente estão empregadas nos sectores onde as relações salariais são mais degradadas.

Em quarto lugar, o crescente número de *empresas de recursos humanos*, ou seja, de agências que fornecem trabalhadores com as características pretendidas pelos clientes para desempenhar temporariamente determinadas tarefas. Os contratos de trabalho a que dão azo são uma nova forma de escapar à rigidez das leis e das instituições fordistas.

Finalmente, o aumento do *trabalho por conta própria*. Portugal tem a taxa de proletarização mais baixa da Europa. Em 1984, essa taxa atingia 82% na CEE e 67% em Portugal. Dois fenómenos convergentes explicam este facto: um é a forte presença da pequena agricultura, a que adiante me referirei, e o outro é o aumento do trabalho por conta própria. Este, no período entre 1974 e 1981, aumentou 36%, enquanto o trabalho assalariado aumentou apenas 12%. Na grande maioria dos casos, o trabalho por conta própria é falsamente independente, sendo apenas legalmente definido como tal para escapar à legislação laboral e, sobretudo, aos pagamentos à segurança social.

Todas estas características levam a concluir que o regime de acumulação que tem vindo a impor-se nos últimos quinze anos privilegia a quantidade de trabalho em detrimento da qualidade (Portugal tem a taxa de desemprego mais baixa da Europa: 4,7%). A dialéctica entre integração e exclusão acabou por pender, em termos gerais, para o lado da exclusão. Em

termos de contributo para o produto nacional, há importantes redutos de integração fordista que se mantêm nas empresas públicas. Mas a especialização produtiva da economia baixou. Em consequência disso, as leis e as instituições fordistas só muito selectivamente se impuseram e, por isso mesmo, coexistiram com a regulação da relação salarial neoliberal, predominantemente competitiva. Aos progressos espectaculares que a relação salarial logrou no período revolucionário e nos dois anos subsequentes, seguiram-se recuos igualmente espectaculares do valor social real do trabalho.

De acordo com a teoria da regulação, as transformações do modo de regulação podem começar por qualquer dos seus elementos constitutivos. Admite-se ainda que a regulação da relação salarial é relativamente independente das transformações do regime de acumulação. O caso português demonstra que essa autonomia pode, por vezes, ser mesmo muito relativa. Perante o peso dos factores políticos na configuração da relação salarial, as condições gerais da sua autonomia num certo momento podem muito bem transformar-se, no momento seguinte, em condições gerais da sua dependência. De facto, em Portugal, o Estado criou, num determinado momento, a autonomia da relação salarial e, no momento seguinte, a sua dependência. Fê-lo por meio do Estado paralelo e do Estado heterogéneo. O Estado heterogéneo, ao contrário do Estado paralelo, não assenta nem no direito nem na violação do direito e é mais positivo do que negativo — actua através de decisões administrativas, objectivos económicos, mecanismos monetários e financeiros, incentivos fiscais, taxas de câmbio, subsídios, formação profissional, ameaças públicas contra os actores sociais mais agressivos, controle das greves do sector público, criação de mitos de desenvolvimento através dos meios de comunicação social, etc., etc. Utilizando todos estes instrumentos, o Estado assumiu um papel primordial na regulação social, mesmo que apa-

rentemente não tivesse uma política económica ou fosse incapaz de a aplicar. Em minha opinião, a fragmentação e a aparente incongruência das medidas económicas foram fundamentais para regular a heterogeneidade e as discontinuidades das relações salariais e do próprio processo de acumulação. Embora em teoria, os períodos de transição exijam que as políticas estruturais se sobreponham às políticas conjunturais, não é menos verdade que, em certas circunstâncias, uma intervenção estrutural do Estado pode ser feita através de uma intervenção conjuntural. A conjugação de intervenções conjunturais aparentemente contraditórias, muito fragmentadas e descontínuas acaba por criar uma estrutura nova. Em Portugal, este processo está longe de ter chegado ao fim, mas as tendências estão à vista.

O centralismo da regulação social pode, assim, conjugar-se com incapacidade que, por sua vez, pode ser uma pura e simples incapacidade real ou uma incapacidade intencionalmente criada. Uma das características mais flagrantes do discurso oficial do Estado português é ser anti-estatal. Durante todo o período, o Estado tem sido considerado pelos seus próprios agentes, um mau gestor e um produtor ainda pior, residindo aí a principal razão para reforçar a sociedade civil e a privatização da economia. Este discurso masoquista não é, porém, auto-inculpador porque o Estado concreto, que assim discorre, sabe distanciar-se do Estado abstracto, a verdadeira (e portanto, irreal) *bête noire*. Dado que o Estado se vê também obrigado a intervir para não ter de intervir (por exemplo, a desregulamentação é sempre, em si mesma, uma forma de regulamentação) o discurso anti-Estado acaba por ter o efeito contrário e, assim, a centralidade do Estado reproduz-se através do discurso da marginalidade do Estado.

A regulação social da heterogeneidade e da discontinuidade não determina só por si um Estado heterogéneo. O carácter heterogéneo do Estado

português reside no facto de a heterogeneidade e a descontinuidade da estrutura social se terem reproduzido na matriz política e administrativa do Estado através dos diferentes modos de regulação social que foram ensaiados e da rapidez com que se sucederam uns aos outros nos últimos quinze anos. Durante este curto período, o Estado português corporativo passou por uma transição para o socialismo, uma regulação fordista e um Estado-providência, e ainda por uma regulação neoliberal. Visto que as diferentes tentativas de regulação se traduziram em leis, instituições, serviços administrativos e ideologias (ainda que umas mais do que outras) e porque estes últimos fenómenos têm a sua própria inércia, a estrutura do Estado apresenta, em determinado momento, uma composição geológica com diversas camadas, diferentemente sedimentadas, umas antigas outras recentes, cada qual com a sua lógica própria e respectiva orientação estratégica. É nisto que consiste o Estado heterogéneo.

4. O desfasamento entre a produção capitalista e a reprodução social: o papel da pequena agricultura

O quadro da sociedade portuguesa até aqui apresentado contempla principalmente as relações salariais e as relações de troca e a regulação de umas e outras protagonizadas pelo Estado. Como quadro parcial que é não capta outros aspectos igualmente relevantes para a compreensão da sociedade. Apesar de heterogénea, em termos de acumulação e de relações salariais, a sociedade portuguesa apresenta traços que apontam para uma significativa coesão social. Por exemplo, tem a mais baixa taxa de criminalidade da Europa. Embora aparentemente periférica, se considerarmos os principais índices do recente desenvolvimento económico, a sociedade portuguesa apresenta muitas outras características em que predomina o modelo dos paí-

ses centrais, por exemplo, na vida cultural, nos ideais das famílias e, sobretudo, nos padrões de consumo. Ainda distante dos níveis europeus em termos quantitativos, o consumo está cada vez mais próximo deles em termos qualitativos. Os dois bens estruturantes e de grande consumo da classe operária no modo de regulação fordista, a casa e o automóvel, têm vindo a constituir, cada vez mais, as prioridades dos projectos e planos de despesas das famílias dos trabalhadores. O consumo de equipamento doméstico, como já referi, aumentou também espectacularmente nos últimos quinze anos.

Estas características ilustram o facto intrigante de, em Portugal, a crise social ter sido sempre menos grave do que a crise económica. Pondo de lado outros aspectos deste fenómeno, passarei a analisar a questão do consumo. Como tenho vindo a defender há já alguns anos, o problema reside sobretudo numa discrepância, ou descoincidência, entre a produção capitalista e a reprodução social ou entre o padrão dominante de produção e o padrão dominante de consumo. E essa discrepância ou descoincidência fica a dever-se ao facto de o padrão de produção capitalista se encontrar menos desenvolvido do que o padrão de consumo, estando por isso este último mais próximo dos padrões dos países centrais. Isto resulta de uma relação salário/rendimento muito particular, na qual os rendimentos não salariais desempenham um importante papel na composição do rendimento do agregado familiar dos trabalhadores, um fenómeno que directa ou indirectamente se relaciona com a presença da pequena agricultura. Esta característica parece ser comum aos países semiperiféricos da região europeia, mas em Portugal assume um aspecto muito especial (Reis, 1989; Hespanha, 1990).

Se compararmos Portugal e a Alemanha (até há pouco, RFA) em termos de produto e de consumo, em paridades de poder de compra, os números são elucidativos: relativamente ao produto, a diferença é entre 2.480

(Portugal) e 13.240 (RFA), mas relativamente ao consumo privado é entre 2.846 (Portugal) e 6.175 (RFA). Por outras palavras, o PNB *per capita* subestima em 2,4 vezes o nível de vida médio (Mateus, 1987: 57). Para explicar esta distorção é necessário analisar o rendimento do agregado familiar e a sua composição. Entre 1973 e 1983 o montante global dos rendimentos salariais, dos rendimentos das empresas — ou seja, as principais fontes de rendimento numa sociedade capitalista — teve um decréscimo de 20,1% (de 85,1% para 65%). Por outro lado, o peso dos juros de depósitos a prazo aumentou de 3,1% para 19,4%; o que demonstra que o rentismo é uma dimensão importante da reprodução das famílias portuguesas. Os pagamentos da segurança social e as transferências correntes aumentaram de 4,1% para 12,1%. As transferências particulares do estrangeiro, essencialmente constituídas por remessas de emigrantes, mantiveram, com leves oscilações, a taxa de 11%. Se não incluirmos os lucros das empresas na composição do rendimento autónomo (propriedade e actividade empresarial), este passa a ser constituído sobretudo por rendimentos provenientes da pequena agricultura: durante todo o período em análise, a média nacional rondou os 25% do rendimento do agregado familiar. Neste aspecto, as diferenças regionais são impressionantes, mas mais impressionante ainda é o facto de a região que na última década apresentou o crescimento industrial mais elevado se aproximar da média nacional. Isto demonstra o peso dos rendimentos não capitalistas na reprodução social dos trabalhadores portugueses e a complementaridade específica entre agricultura e indústria*. Mais de 1/3 das famílias portuguesas têm uma ligação económica à agricultura, o que demonstra a incidência de situações de dupla pertença de classe e de situações contraditórias.

* Cfr. os sub-projectos de José Reis, de Pedro Hespanha e de António Gama.

rias de classe^{**}. É curioso notar que, nas regiões com um crescimento industrial muito dinâmico, essa ligação com a agricultura atinge valores entre 18% a 69%⁶.

A pequena agricultura, sem dúvida uma componente estruturante do processo de industrialização, é, porém, bastante ambígua em termos sociais. Por um lado, tem funcionado como um importante mecanismo de compensação em períodos de crise, mas, por outro, tem aliviado a pressão sobre os salários contribuindo, assim, para a degradação da especialização industrial. Mas a força da pequena agricultura, que se estende muito para além das actividades produtivas, vai influenciar vários domínios como os universos simbólicos, os padrões de voto, a actividade sindical, as formas de sociabilidade. Este último aspecto será analisado resumidamente na secção sobre o bem-estar social.

Essa disincidência entre o padrão de produção e o padrão de consumo significa, portanto, que a heterogeneidade da sociedade portuguesa não se limita às descontinuidades do mercado de trabalho. Decorre também da coexistência e articulação de diferentes modos de produção: produção capitalista privada, produção empresarial do Estado, produção cooperativa, produção para autoconsumo e produção mercantil simples. A heterogenei-

^{**} Cfr. o sub-projecto de Elísio Estanque.

⁶ É, assim, evidente que o modelo português de agricultura difere muito do da Europa do pós-guerra. Como Reis observou, este caracterizou-se por um súbito e constante êxodo dos campos para os diferentes ramos da indústria que ofereciam salários elevados, e que teve como consequências a diminuição da população rural activa e do número de explorações agrícolas, um aumento da dimensão média das explorações agrícolas, a mecanização da agricultura familiar através de crédito e a intensificação da produção e do comércio. O modelo português, pelo contrário, caracterizou-se por um menor abandono da agricultura e, em todo o caso, sem êxodo rural, migrações pendulares, semiproletarização, ruralização da indústria, persistência do auto-consumo ou produção mercantil simples, um constante número elevado de explorações agrícolas de pequena dimensão ao longo dos últimos trinta anos e baixos salários industriais (Reis, 1985). Ver também, Hespanha (1990).

dade do Estado estende-se também a estas formas de heterogeneidade.

IV. UM ESTADO-PROVIDÊNCIA FRACO NUMA SOCIEDADE- -PROVIDÊNCIA FORTE

Como atrás referi, a complexa combinação de heterogeneidade social e de coesão social da sociedade portuguesa é também muito importante para entender os padrões de bem-estar social.

Tenho vindo a defender que o Estado português não é um Estado-providência no sentido próprio do termo, embora em certos aspectos se aproxime dessa forma política e que o défice da actuação do Estado português enquanto Estado-providência é parcialmente compensado pela actuação de uma sociedade suficientemente rica em relações de comunidade, interconhecimento e entreatajuda. A este fenómeno chamarei *sociedade-providência*.

O Estado-providência é a forma política dominante nos países centrais na fase de "capitalismo organizado", constituindo, por isso, parte integrante do modo de regulação fordista. Baseia-se em quatro elementos estruturais: um pacto entre o capital e o trabalho sob a égide do Estado com o objectivo fundamental de compatibilizar capitalismo e democracia; uma relação constante, mesmo que tensa, entre acumulação e legitimação; um elevado nível de despesas em investimentos e consumos sociais; e uma estrutura administrativa consciente de que os direitos sociais são direitos dos cidadãos e não produtos de benevolência estatal.

À luz destes atributos o Estado português fica muito aquém de um Estado-providência, é um *semi-Estado-providência* ou um *lumpen-Estado-providência*. Pelos motivos que já referi, não chegou a estabelecer-se nenhum

pacto social e a hipertrofia da normalização do Estado é tão evidente nas políticas sociais como nas relações salariais. Durante a crise revolucionária e nos dois anos subsequentes, houve uma tentativa de criação de um Estado-providência avançado, não só em termos da extensão da cobertura de riscos e da qualidade dos serviços, mas também em termos de participação democrática de grupos de cidadãos na organização desses serviços. Nesse período, as despesas sociais tiveram um aumento espectacular. Por exemplo, no domínio da saúde, passaram de 1,9% do PNB em 1971-3, para 2,9% em 1973-76. Como é sabido, este período que se caracterizou por um excesso de tarefas de legitimação relativamente às de acumulação foi seguido por um outro em que estas prioridades se inverteram. Consequentemente, nos anos seguintes, as despesas sociais cresceram a uma taxa muito mais lenta, tendo até estagnado em alguns casos. Actualmente encontram-se muito aquém dos valores médios europeus.

Como seria de esperar de uma sociedade intermédia, o Estado português aproxima-se do Estado-providência dos países europeus, mais nuns aspectos do que noutros. Os Estados-providência europeus são muito diferentes entre si, sendo habitual distinguir o modelo continental e o modelo escandinavo e anglo-saxónico (Alber, 1988: 452). O Estado português parece assemelhar-se mais ao segundo. Em termos gerais, está mais próximo dele relativamente à variedade de serviços, às formas de os fornecer e aos mecanismos que os financiam, e mais distante relativamente à extensão e à qualidade, ou seja, relativamente aos dois aspectos que, juntamente com a variedade, determinam directamente a qualidade do consumo de bem estar.

Contudo, o que mais inequivocamente distingue o Estado português de um Estado-providência é o facto de a administração pública ainda não ter interiorizado inteiramente a segurança social como um direito, continuando em

alguns aspectos a considerar que se trata de um favor concedido pelo Estado, tal e qual como se pensava durante o regime autoritário do Estado Novo. É que a revolução do 25 de Abril deixou a administração pública praticamente intacta, e se houve mudanças, foi relativamente aos funcionários e não à estrutura que elas se registaram. Nestas condições, a ideologia da administração do Estado Novo infiltrou-se na nova administração do Estado democrático. No campo dos serviços sociais, esse autoritarismo traduz-se num comportamento discricionário e de favor. As pessoas são atendidas conforme consigam ou não mover influências e conhecimentos em seu proveito. De certo modo, são duplamente clientes do Estado: do Estado que fornece os serviços e dos funcionários do Estado que os prestam.

A degradação da providência estatal nos últimos dez anos é semelhante à degradação da relação salarial atrás analisada. No campo do bem estar social, as medidas adoptadas para diminuir o conteúdo do papel social do Estado foram muito semelhantes às adoptadas nos países centrais a seguir à crise do Estado-providência. Foi como se Portugal estivesse a passar por uma crise do Estado-providência, sem nunca o ter tido. O trabalho de investigação que realizei com a colaboração de Pedro Hespanha sobre os serviços de saúde permite-nos observar o verdadeiro alcance dessas medidas, aliás também adoptadas noutros domínios sociais (Santos, 1990: 193). O Serviço Nacional de Saúde (SNS), criado nos finais dos anos 70, assentava num conceito de saúde avançado — saúde enquanto saúde da comunidade — e seguia de perto o modelo inglês. Como serviço praticamente universal que pretendia ser, dava total prioridade à medicina pública e aos serviços de saúde públicos, sendo por isso violentamente atacado pela Ordem dos Médicos. Em parte devido a esta oposição, e também em parte devido às mudanças de governo no início dos anos 80, o SNS nunca foi totalmente posto em

prática e o que dele chegou a funcionar, não tardou a ser alvo de severas críticas. As medidas restritivas ganharam nova força e maior eficácia nos últimos quatro anos com o governo do PSD.

Essas medidas, para além dos cortes orçamentais que levaram à degradação dos serviços — a qual, por sua vez, levou as famílias com mais rendimentos a recorrer ao sector privado e a diluir os custos de saúde no orçamento familiar — incluíram: novas orientações administrativas que limitaram o acesso, aumentando assim a selectividade de um serviço outrora universal; várias medidas de comparticipação nas despesas (taxas moderadoras), transferindo desse modo para as famílias parte dos custos. Mas, para além de tudo isto, sobressaíu uma estratégia de privatização gradual do SNS em que o Estado passou a ser menos um produtor de bem-estar e de protecção social para se transformar numa entidade financiadora do bem-estar produzido pela iniciativa privada, quer no âmbito do mercado, quer no âmbito da solidariedade social (Campos *et al.*, 1986; Carapinheiro e Pinto, 1987). Em 1975 o sector privado representava apenas 2,8% do total do investimento na saúde, mas em 1980 representava já 17,2%, percentagem que tem vindo a aumentar nos últimos dez anos. A produção dos cuidados de saúde foi parcialmente transferida do Estado para o sector privado. Hoje, mais de 30% das despesas de saúde são pagamentos ao sector privado. Esta transferência segue um padrão característico: transferem-se para o sector privado os serviços lucrativos, os de grande intensidade de capital com elevado conteúdo tecnológico e curto tempo de hospitalização — por exemplo, meios de diagnóstico de alta tecnologia, diálise e cirurgia facultativa — enquanto o Estado reserva para si os serviços menos produtivos, com grande intensidade de mão-de-obra e com longo tempo de hospitalização. Este modelo levou àquilo a que chamarei, parafraseando O'Connor (1973), o complexo sócio-indus-

trial.

A transferência de serviços públicos para o sector privado assumiu também outra forma. Na última década, o Estado tem apoiado, financiado, promovido e até criado instituições sem fins lucrativos que, através de contratos com o Estado, fornecem serviços sociais anteriormente a cargo deste, sobretudo no campo da assistência aos deficientes e à terceira idade. Essas instituições filantrópicas, com grandes tradições em Portugal, que fornecem serviços sob a supervisão do Estado, funcionam praticamente como instituições semi-públicas. Apesar de serem instituições privadas, a presença do Estado, quer na sua regulação, quer no seu financiamento, é tão forte que lhes tenho chamado *sociedade civil secundária* para frisar que através delas o Estado se reproduz em instituições não estatais. Este processo têm, de certo modo, semelhanças com o papel desempenhado pelo Estado na promoção de actores sociais no domínio das relações salariais, embora no caso da sociedade civil secundária as instituições dependam muito mais do Estado e devam funcionar como instituições semi-públicas.

Ao diminuir a qualidade e ao aumentar a selectividade, o Estado limitou o alcance da providência estatal. Através do sistema de comparticipações, os serviços prestados foram remercadorizados. Através da privatização, o Estado criou novas áreas de acumulação de capital, mercados cativos ou protegidos dos quais ele é, às vezes, o único consumidor. O SNS sofreu, assim, todos estes ataques, mas, tal como em Inglaterra, tem resistido e ainda não foi completamente destruído. À semelhança do que aconteceu com as nacionalizações, no domínio da acumulação, também a destruição do sector social do Estado tem sido campo de aceras lutas sociais e políticas. Pelo facto de os beneficiários da providência estatal constituírem um vasto segmento da população socialmente identificável, é provável que os defensores do sector

providencial do Estado tenham mais êxito político do que os defensores das nacionalizações.

A degradação da qualidade da providência estatal assemelha-se ao que aconteceu nos Estados-providência europeus nos últimos dez anos. Mas a sua importância social e política é, contudo, diferente, já que o limiar ou ponto de partida do processo de degradação era, e ainda é, mais baixo em Portugal do que na Europa desenvolvida. Contudo, em Portugal, o défice da providência estatal não se manifesta em formas de ruptura social ou política tão graves quanto seria de esperar, tendo em conta as proporções que atinge. Em minha opinião, isto deve-se ao facto de parte desse défice providencial do Estado ser compensado, pelo menos em parte, pela providência socialmente produzida. Por outras palavras, em Portugal um Estado-providência fraco coexiste com uma sociedade-providência forte.

O conceito de sociedade-providência pretende designar as redes de relações de interconhecimento, de reconhecimento mútuo e de entreajuda baseadas em laços de parentesco e de vizinhança, através das quais pequenos grupos sociais trocam bens e serviços numa base não mercantil e com uma lógica de reciprocidade semelhante à da relação de dom estudada por Marcel Mauss (1950). Essas redes variam quanto ao formalismo, extensão, alcance, duração e estabilidade. Em Portugal, devido ao peso da pequena agricultura e ao facto de as famílias de trabalhadores residirem muitas vezes em meios rurais e em pequenos centros urbanos*, as formas da sociedade-providência são dominadas por padrões de sociabilidade, hábitos de classe, mapas cognitivos e universos simbólicos que geralmente constituem atributos

* Cfr. o sub-projecto de António Gama.

da vida rural^{*}. Contudo, ao contrário do que normalmente se supõe, essas redes não são exclusivo das zonas rurais, pois existem também nos meios urbanos. Aliás, envolvem muitas vezes laços complexos entre famílias e comunidades rurais, por um lado, e famílias e comunidades urbanas, por outro.

A sociedade-providência é, nas palavras de Bourdieu, uma forma de capital social. A sua realização e valorização social tem maior importância estratégica para os grupos sociais e famílias cujos percursos de vida são mais directamente afectados pela falta de providência do Estado. A título de exemplo, refira-se que em 1981, 71% dos desempregados declararam que a família era a sua principal fonte de rendimento e de subsistência, o que indiscutivelmente demonstra não só o défice de providência estatal (baixos subsídios de desemprego), como também a importância da providência societal, no caso, de âmbito familiar.

A sociedade-providência engloba um vasto leque de actividades, nem sempre fáceis de identificar. Socorrendo-me da investigação sobre os serviços de saúde acima referidos dou dois exemplos elucidativos.

Nos dois hospitais centrais de Lisboa, mais de 10 mil pessoas visitam amigos ou familiares aos fins de semana, e estes números não diminuem significativamente nos hospitais centrais de outras grandes cidades. Durante a semana, embora os valores sejam mais baixos, são mesmo assim elevados e inéditos em qualquer parte da Europa. O isolamento social dos doentes hospitalizados é um grave problema dos Estados-providência e, na Europa, o papel do serviço social profissional nos hospitais é um assunto controverso. Em Portugal, a sociedade-providência proporciona aos hospitais um serviço

^{*} Cfr. os sub-projectos de Adosinda Henriques, de Maria José Ferros e de Fernando Ruivo.

social voluntário e informal, e eu acrescentaria, com uma qualidade muito superior*.

O outro exemplo é o da medicina popular ou tradicional praticada na sociedade-providência e que inclui um vasto conjunto de bens e serviços: autoterapia tradicional, troca gratuita de bens e serviços naturais e sobrenaturais, tais como, assistência domiciliária aos doentes, fornecimento de ervas medicinais e preparação de chás, troca de produtos farmacêuticos, peregrinações a Fátima ou outros santuários em agradecimento de curas miraculosas, trocas monetárias como esmolas e ofertas votivas, preparação e comercialização de determinados bens e serviços como ervas e unguentos, serviços pagos de parteiras, curandeiros, videntes e bruxas. Estes bens e serviços são fornecidos quer por especialistas, por exemplo santos ou parteiras, quer pelos próprios vizinhos e parentes*.

A medicina popular ou tradicional tem uma concepção da saúde do corpo e do espírito muito diversa da que a medicina alopática perfilha (M. J. Hespanha, 1987). É por essa razão que ela oferece os seus produtos e serviços através de relações sociais diferentes. A verdade é que a medicina popular tem um modo específico de produção de saúde. A meu ver, os serviços de saúde, em Portugal, resultam de uma combinação de três modos distintos de produção de serviços médicos e de saúde: medicina pública, medicina privada capitalista e medicina popular. As relações entre Estado-providência e sociedade-providência articulam-se na dinâmica dessa conjugação. A heterogeneidade decorrente do funcionamento conjunto de lógicas de bem estar diferentes, e às vezes contraditórias, é regulada pelo Estado. No domínio social, o Estado heterogéneo apresenta-se como um *lumpen*-Estado-provi-

* Cfr. o sub-projecto de Maria José Ferros Hespanha.

dência que conta com a sociedade-providência para compensar as suas deficiências, reduzindo assim a crise de legitimação que estas poderiam desencadear.

É curioso que, não há muito tempo, alguns sociólogos dos países centrais da Europa ocidental tenham proposto também o conceito de sociedade-providência para discutir a crise do Estado-providência e as possíveis soluções. É nesse sentido que Rosanvallon fala da necessidade de "uma forma mais descentralizada e mais diversificada de produção de bem estar social que, em vários aspectos, se assemelhe à flexibilidade que caracterizava a família" e sugere a re-expansão da política social assente quer em "grupos incentivados pelos poderes públicos, mas de organização privada (como as instituições de beneficência), quer na própria família tradicional" (1988: 539). Na mesma linha, Lipietz desenvolve a ideia de um terceiro sector, um sector de utilidade pública independente do Estado e do sector capitalista privado (1989: 108)*.

O debate sobre este tema abre novas perspectivas e confere renovado interesse à investigação sobre a sociedade-providência portuguesa. Até aqui, a investigação realizada tinha-se inclinado para considerar a sociedade-providência um vestígio ou um resíduo pré-moderno. No entanto, à luz da discussão sobre novas combinações do Estado-providência e da sociedade-providência, o que até agora podia ser considerado resíduo pré-moderno tem sido gradualmente recodificado como característica pós-moderna. Há, evidentemente, diferenças entre a sociedade-providência portuguesa e a que agora é proposta nos países centrais, mas há também semelhanças flagrantes. O mais importante é que o caso português, como se de um laboratório social se

* Cfr. o sub-projecto de Rui Namorado.

tratasse, ilustra e, de certo modo, antecipa algumas das possibilidades e das deficiências, dos efeitos secundários ou dos efeitos perversos que podem resultar dessa nova tendência para a conjugação da sociedade-providência com o Estado-providência. A propósito do Estado-providência, tem-se afirmado que ele acentua demasiado a igualdade em detrimento da segurança, que desenvolve a cidadania mas aumenta a burocracia, que transforma os cidadãos em clientes, e reforça a dependência e o controle social, e ainda que se no sector do bem estar eliminou o feiticismo da mercadoria, foi apenas para o substituir pelo feiticismo do Estado.

A investigação sobre a sociedade-providência portuguesa permite tecer alguns comentários sobre estas questões. Em primeiro lugar, há que ter em conta que os serviços oferecidos pela sociedade-providência não são os mesmos que o Estado fornece. Isto é patente no trabalho social das visitas hospitalares ou na concepção do corpo e da saúde da medicina popular. Em segundo lugar, a sociedade-providência é avessa à igualdade ou, pelo menos, não distingue tão bem quanto o Estado-providência entre desigualdades legítimas e ilegítimas. Em terceiro lugar, a sociedade-providência é hostil à cidadania e aos direitos porque as relações sociais de bem-estar são concretas, multiformes e assentes na reciprocidade complexa de sequências de actos unilaterais de boa vontade. Em quarto lugar, a sociedade-providência também cria dependências e formas de controlo social que, podendo ser mais flexíveis e negociáveis, são porém mais flagrantes. Em quinto lugar, a sociedade-providência tem tendência a criar rigidez espacial. E, *last but not least*, os custos mais pesados do bem-estar social proporcionado pela sociedade-providência recaem, inevitavelmente, nas mulheres enquanto os hábitos familiares dominantes não se alterarem. Estes comentários pretendem alargar o âmbito da discussão sobre esta combinação de Estado-providência

com sociedade-providência. Em termos analíticos e políticos é fundamental distinguir entre combinações progressivas e combinações regressivas, mas parece-me que a discussão, embora bem intencionada, não conseguiu ainda estabelecer, de modo claro, essa distinção.

V. O ESTADO-COMO-IMAGINAÇÃO-DO-CENTRO E A INTEGRAÇÃO NA CEE

A dialéctica da territorialização e desterritorialização do sistema mundial está patente na análise da sociedade portuguesa enquanto sociedade-providência forte, coexistente e complementar de um Estado-providência fraco, e nas perspectivas de análise agora abertas pelas novas alternativas de solução para a crise do Estado-providência. Por outras palavras, o que está em causa são os desafios que as experiências nacionais, cada vez mais penetradas por experiências transnacionais, têm de enfrentar.

Tenho vindo a afirmar que a sociedade portuguesa é uma formação social muito complexa, com uma coesão social e um desenvolvimento dinâmico que pressupõem uma reprodução de equilíbrios instáveis entre processos sociais, económicos, políticos e culturais altamente heterogéneos, muitos dos quais estão presentes em toda a história do país. Nestas circunstâncias, é lícito perguntar que efeitos a integração na CEE irá provocar nesses equilíbrios, sem esquecer que, de acordo com os objectivos oficialmente proclamados, se trata de uma integração económica, política e social.

Portugal é membro de pleno direito da CEE desde 1986. Tal como a Espanha, a Grécia e a Irlanda, beneficiou de um período de transição para adaptações estruturais, a fim de permitir uma maior homogeneidade em toda

a Comunidade Económica Europeia. Para muitos dos seus efeitos, este período termina no fim de 1992.

Uma das características mais relevantes do processo de integração de Portugal na CEE é a prioridade concedida aos aspectos de ordem política. Quando, nos finais da década de 70, o PS adoptou a frase "A Europa conosco", o objectivo era que a entrada na CEE levasse Portugal a construir e consolidar uma sociedade democrática estável, uma sociedade como as da Europa ocidental. Os "excessos" da crise revolucionária estavam ainda vivos e a posição leninista, ou até estalinista, do PCP era ainda tida como um potencial perigo. A integração na CEE contribuiria decisivamente para eliminar esses elementos anti-democráticos e para consolidar a jovem democracia.

A prioridade do aspecto político, que, como frisei, era uma constante desse período, juntamente com o défice corporativo também já mencionado, reforçaram a centralidade e a autonomia do Estado nas negociações para a integração de Portugal na CEE. A negociação foi um processo complicado e os efeitos sociais de muitas das medidas acordadas ainda não se fez sentir. O Estado conduziu as conversações quase sem consultar as organizações dos diferentes grupos de interesses sociais. Várias sondagens, não só à generalidade da população, mas aos próprios empresários, revelaram um desconhecimento quase total das consequências económicas, políticas e sociais da adesão à CEE.

A autonomia do Estado tem uma dimensão política, uma dimensão económica e uma dimensão simbólica. Relativamente à dimensão política, essa autonomia foi justificada em nome do interesse nacional que compete ao Estado defender. Contraditoriamente, porém, a autonomia do Estado na defesa dos interesses nacionais ocorre durante um processo que vai levar a uma considerável redução da capacidade de autonomia do Estado para con-

trolar os mecanismos do desenvolvimento nacional. Outra dimensão política da autonomia do Estado reside na harmonização institucional e legislativa exigida pela integração. Nos últimos anos, a produção institucional e legislativa do Estado tem sido dominada pela preocupação da harmonização, um objectivo que também serviu para justificar a revogação de algumas inovações legislativas e institucionais do período de 1974 a 1977, ou para deslegitimar as reivindicações sociais e políticas alegadamente contrárias ao objectivo da harmonização. O reverso da autonomia política do Estado é o fosso criado entre os actores sociais nacionais e locais e os desafios da integração na CEE*.

A dimensão económica da autonomia do Estado assenta essencialmente na gestão dos avultados fundos estruturais que a CEE injectou na economia portuguesa como parte do programa de transição para adaptações estruturais e para a harmonização. O Estado, que assumiu o controle total da atribuição desses fundos estruturais, teve uma actuação muito peculiar, completamente divorciada de qualquer estratégia de desenvolvimento económico e à mercê de pressões de grupos de interesses e de partidarismos políticos. Isto deu origem a um certo populismo de Estado, o qual não envolve o cidadão comum, mas antes empresas, grupos económicos e autarquias que procuram uma ligação directa com a burocracia estatal em vez de recorrer à intermediação política institucionalizada*.

Durante o período de transição, os benefícios decorrentes da integração têm sido os mais visíveis. Os fundos estruturais, quando a corrupção não impediu a sua correcta aplicação, contribuíram para melhorar as condições ge-

* Cfr. o sub-projecto de Fernando Ruivo.

rais de acumulação — por exemplo, através da construção de infra-estruturas e da formação profissional — e criaram emprego. Até agora, portanto, como os efeitos económicos da integração foram positivos, o Estado pôde converter a autonomia que disfrutou no processo de adesão em legitimação política. É difícil de prever se este ciclo virtuoso vai continuar ou não depois de 1992.

A dimensão política e a dimensão económica da autonomia do Estado no contexto da integração europeia alimentaram a dimensão simbólica dessa autonomia. É, porém, através desta dimensão muito complexa que o Estado regula, sobretudo com discursos e actos simbólicos, a dialéctica da distância e da proximidade, da diferença e da identidade entre Portugal e a Europa. A regulação consiste em criar um universo imaginário onde Portugal se transforma num país europeu igual aos outros, sendo o seu menor grau de desenvolvimento considerado simples característica transitória que cabe ao Estado gerir e atenuar gradual e irreversivelmente na qualidade de guardião dos interesses nacionais. Esta construção simbólica é um recurso estratégico na sequência plausível das outras dimensões da autonomia do Estado. E tanto assim é que, a meu ver, vai determinar a forma política dominante do Estado no contexto da integração europeia, uma forma política a que chamarei *Estado-como-imaginação-do-centro*.

O Estado-como-imaginação-do-centro é uma forma política com uma produtividade variada. Em primeiro lugar, produz sinais inteligíveis e credíveis de uma melhor vida futura, tornando transitórias e, conseqüentemente, suportáveis as dificuldades e as carências actuais. Em segundo lugar, permite que o Estado tire partido de todos os benefícios decorrentes da integração, relegando eventuais custos para um futuro indeterminado. Em terceiro lugar, deslegitima qualquer especificidade do desenvolvimento nacional que não se enquadre nos actuais objectivos do Estado (por exemplo, o sector

empresarial do Estado) alegando que contrariam os padrões de desenvolvimento europeu, não sendo, por isso, politicamente defensáveis. Em quarto lugar, despolitiza o processo político interno, invocando a inevitabilidade técnica de determinadas medidas em nome das exigências da integração europeia.

Apesar desta produtividade variada, o Estado-como-imaginação-do-centro tem um suporte material bem específico, designadamente as relações políticas e económicas que Portugal tem vindo a desenvolver com as antigas colónias africanas. À luz destas relações, Portugal surge como um país central, um membro da CEE que, efectivamente, está em concorrência com outros Estados-membros como a França, a Espanha e a Itália. No plano simbólico, estas relações exaltam o facto de Portugal pertencer ao centro e, no fundo, condicionam a natureza das trocas políticas e económicas. No entanto, num plano mais profundo, é possível adivinhar a reconstituição, em novos moldes, do papel colonial de intermediação ou de correia de transmissão: Portugal como mediador entre o centro e a periferia.

Esta reconstituição, que liga o período colonial ao período pós-colonial, é, em minha opinião, um ingrediente importante da autonomia do Estado no contexto da integração na CEE. Diria até que para autonomia do Estado — que durante o período de fascismo assentou no império colonial e que agora assenta na integração europeia — as relações com a África lusófona são um elemento cada vez mais importante. Tal como as outras formas políticas do Estado português, o Estado-como-imaginação-do-centro é uma entidade transitória que, de acordo com o desenvolvimento futuro da Europa, ou deixará de ser "centro" ou "imaginação". É difícil prever o perfil desse desenvolvimento pelo que me limitarei a seguir, a referir alguns dados e tendências que me parecem particularmente sugestivos.

O futuro da CEE, sobretudo no aspecto político-social, continua a ser, ainda hoje, uma incógnita. Nos últimos anos, assistiu-se a uma nítida e decisiva revitalização da Comunidade europeia. O Acto Único Europeu, a meta de 1992, o mercado sem fronteiras internas e a Carta Social vieram reformular o Tratado de Roma. Conjuntamente, estas medidas apontam para um desenvolvimento harmónico da Comunidade em todos os seus aspectos: económico, político e social. Na prática, porém, as políticas e as medidas concretamente aplicadas revelam uma nítida prioridade da dimensão económica: a realização do mercado único. Além disso, embora o discurso político acentue o empenhamento na coesão económica e social e, por conseguinte, na crescente homogeneização do espaço europeu, as políticas económicas praticadas têm um forte cariz neo-liberal e revelam-se pouco sensíveis, senão mesmo hostis, ao objectivo da coesão social e da homogeneização social.

A prová-lo estão as intermináveis discussões e os sucessivos impasses no domínio da política social europeia (Streeck, 1988; Teague, 1989). Para além da determinação legal de igualdade de oportunidades, pouco mais se fez. Os encontros de Val Duchesse sobre o diálogo social foram um fracasso. Nos termos do Acto Único, todas as questões relacionadas com o mercado interno podem ser decididas por maioria de votos, mas as que se relacionem com a política social exigem unanimidade, excepto no que respeite a normas de segurança e higiene no trabalho. As transformações decorrentes dos acordos de Maastricht (1991) não são ainda avaliáveis.

A Comissão tem vindo a reclamar uma política social mais dirigista, mas sem êxito. Aliás, a história da CEE leva-nos a ser pessimistas quanto à possibilidade de concretização desse objectivo. Se observarmos a evolução do rendimento real (PNB *per capita* em paridades de poder de compra), entre 1960 e 1987 nos doze países actualmente membros da CEE, tiram-se três

conclusões (Mateus, 1987; 1989). A primeira é que o grupo formado pela maioria dos países centrais apresenta um nível próximo da média comunitária, apenas com leves oscilações: um aumento no caso da Alemanha e um decréscimo no caso do Reino Unido e da Holanda. A segunda é que o grupo constituído por Portugal, Grécia, Espanha e Irlanda apresenta um nível de rendimento real cerca de 26% a 46% inferior ao da média comunitária. A terceira é que estas disparidades se atenuam no subperíodo de expansão económica (1970-1975) para voltarem a acentuar-se no período de crise e de reestruturação económica (1975-1987). Mais revelador, porém, é o facto de apenas se terem manifestado possibilidades de homogeneização social na fase inicial da Comunidade, ou seja, no período de 1958 a 1973, quando a CEE apenas incluía seis países. Os posteriores alargamentos não deixam transparecer qualquer dinâmica de homogeneização. Analisando a evolução da dispersão entre os níveis máximo e mínimo do rendimento nacional entre 1960 e 1987, obtêm-se resultados elucidativos:

os seis Estados-membros:	1960 \Rightarrow 1,32	1987 \Rightarrow 1,15
os nove Estados-membros:	1973 \Rightarrow 1,89	1987 \Rightarrow 1,84
os dez Estados-membros:	1981 \Rightarrow 1,97	1987 \Rightarrow 2,15
os doze Estados-membros:	1985 \Rightarrow 2,21	1987 \Rightarrow 2,15

Excepto quanto ao último valor, provavelmente devido às transferências de fundos estruturais, os últimos dez anos não evidenciam sinais de homogeneização. Obter-se-iam resultados idênticos se, em vez de países, comparássemos regiões.

Conclui-se, assim, que a homogeneização, mesmo parcial, é uma meta muito difícil de atingir. Só poderá alcançar-se com políticas estruturais ousa-

das, de âmbito comunitário e de âmbito nacional, que conciliem a criação do mercado interno com a efectivação da coesão social e a construção de um novo Estado europeu. Até agora nada disso se vislumbra. Por um lado, o grau de discrepância entre as políticas estruturais nacionais e as políticas estruturais comunitárias manifesta-se através de uma regressão nacionalista (caso da Grã-Bretanha e, em certa medida, de Portugal). Por outro lado, os países menos desenvolvidos, aqueles que mais necessitam de profundas políticas estruturais, são os que no contexto europeu menor capacidade têm para as desenvolver e pôr em prática. O perigo, neste aspecto, pode residir no facto de a Europa tentar ser competitiva, no plano internacional, à custa da sua periferia.

Como afirma Aglietta, a Europa é o berço da protecção social, uma experiência social notável de economia mista que combina sabiamente a intervenção do Estado com uma ampla concertação social. Embora os antecedentes sejam recomendáveis, é alarmante verificar que não é por coincidência que o discurso de coesão social europeia coexiste com a falência do Estado-providência e o avolumar das desigualdades sociais nos vários Estados-membros.

VI. CONCLUSÃO

A integração na CEE acabou, gradualmente, por se tornar no principal factor estruturante no período de transição que a sociedade portuguesa vive desde 1974, ou melhor, desde 1969. Trata-se de uma dupla transição que se processa em dois planos — o nacional e o europeu — que de dia para dia se interpenetram mais. A sociedade portuguesa é altamente heterogénea, não

só em termos económicos e sociais, mas também em termos políticos e culturais. O cruzamento e a neutralização recíproca dessas várias heterogeneidades permitiu, até agora, que Portugal — um dos mais antigos Estados-nação da Europa e indiscutivelmente aquele que há mais tempo mantém as inalteradas as suas fronteiras, para além de ser também o de maior homogeneidade étnica — conjugasse essa grande heterogeneidade e diversidade com um elevado grau de coesão social. Este complexo processo tem sido regulado pelo Estado que inscreveu na sua matriz institucional essa transição e a heterogeneidade social objecto da sua regulação. Para cada um dos domínios da vida da sociedade portuguesa, o Estado assumiu diferentes formas políticas parcelares: no domínio das relações de troca e das relações salariais, a forma de Estado paralelo, seguido da forma de Estado heterogéneo; no domínio do bem estar social, a forma de semi-Estado-providência ou *lumpen*-Estado-providência; no domínio da integração europeia e dos valores que lhe são inerentes, a forma de Estado-corno-imaginação-do-centro. Estas formas, todas elas transitórias, testemunham as tensões existentes entre uma orientação central e uma orientação periférica, entre a promoção ou a despromoção internacional, entre a integração ou a exclusão social. Representam a maneira portuguesa de viver a transformação dinâmica do sistema mundial nos últimos quinze anos.

Essa transição ainda está longe do fim. No entanto, as diferentes formas políticas parcelares do Estado e a sua evolução parecem apontar para um novo modo semiperiférico de regulação social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aglietta, Michel (1976) *Regulation et Crises du Capitalisme*. Paris, Calmann-Levy.
- Aglietta, Michel e Brender, Anton (1984) *Les Métamorphoses de la Société Salariale*. Paris, Calmann-Levy.
- Alber, Jens (1988), "Continuities and Changes in the Idea of the Welfare State", *Politics and Society* 16, 4, 451.
- Appadurai, Arjun (1990), "Disjuncture and Difference in the Global Cultural Economy", *Public Culture* 2, 2, 1.
- Arrighi, G. e Drangel, J. (1986), "The Stratification of the World-Economy. An exploration of the semiperipheral zone", *Review X*, 1, 9.
- Boyer, Robert (1986), *La Théorie de la Regulation. Une Analyse Critique*. Paris, La Découverte.
- Broué, Pierre (1971), *Révolution en Allemagne (1917-1923)*. Paris, Minuit.
- Campos, Correia, Patrão, L. e Carvalho, R. (1986), "A privatização de um sistema público: o caso das tecnologias de diagnóstico e terapêutica em Portugal", Valência, VI Jornadas de Economia de la Salud.
- Carapinheiro, Graça e Pinto, M. (1987), "Políticas de saúde num país em mudança: Portugal nos anos 70 e 80", *Sociologia, Problemas e Práticas*, 3.
- Fortuna, Carlos (1987), "Desenvolvimento e Sociologia histórica: acerca da teoria do sistema mundial capitalista e da semiperiferia", *Sociologia, Problemas e Práticas*, 3, 163.
- Hespanha, M. J. Ferros (1987), "O corpo, a doença e o médico. Representação e práticas sociais numa aldeia", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 23, 195.
- Hespanha, Pedro (1990), *A propriedade Multiforme. Um estudo sociológico sobre a evolução recente dos sistemas fundiários em Portugal*. Coimbra, Faculdade de Economia.
- Hirschman, Albert (1983), "Confissões de um dissidente; a estratégia de de-

- envolvimento reconsiderada", *Pesquisa e Planejamento Economico* XIII, 1.
- Jessop, Bob (1990), "Regulation theories in retrospect and prospect", *Economy and Society* 19, 153.
- Lenin, V. I. (1960), *Selected Works in Three Volumes*. Moscovo, Progress Publishers.
- Lipietz, Alain (1989), *Choisir L'Audace. Une Alternative pour le XXI^e siecle*. Paris, La Découverte.
- Marques, Maria Manuel (1989), *Subcontratação e Autonomia Empresarial: O caso português*. Coimbra, Faculdade de Economia.
- Martin, William (1990), "Introduction: the Challenge of the Semiperiphery", in William Martin (ed). *Semiperipheral States in the World Economy*. Nova Iorque, Greenwood Press, 3.
- Mateus, Augusto (1983), "Internacionalização, crise e recessão (a especificidade portuguesa)", *Pensamiento Iberoamericano*, 3.
- Mateus, Augusto (1987), "Economias Semiperiféricas e desenvolvimento desigual na Europa (reflexões a partir do caso português)", *Economia e Socialismo* 72-73, 41.
- Mateus, Augusto (1989), "'1992': A Realização do Mercado Interno e os Desafios da Construção de um Espaço Social Europeu", *Pensamiento Iberoamericano* 15, 167.
- Mauss, Marcel (1950), *Essai sur le don*. Paris, PUF.
- O'Connor, James (1973), *The Fiscal Crisis of the State*. Nova Iorque, St. Martin's Press.
- Reis, José (1985), "Modos de industrialização, força de trabalho e pequena agricultura: para uma análise da articulação entre a acumulação e a reprodução", *Revista Crítica de Ciências Sociais* 15/16/17, 225.
- Reis, José (1989), *Os Espaços da Indústria: A regulação económica e a mediação local numa sociedade semiperiférica*. Coimbra, Faculdade de Economia.
- Rodrigues, Maria João (1988), *O Sistema de Emprego em Portugal: Crise e*