

Ruptura e regulação da economia portuguesa nos anos 70

I

A década de 70 é um período crítico do processo de desenvolvimento capitalista à escala mundial. As manifestações mais evidentes disso surgem depois da chamada «crise do petróleo» e são flagrantes nos anos de 1974 e 1975. Todavia, não é legítimo imputar as causas profundas das perturbações desses anos ao problema energético, pois a «crise» — deixando por agora em aberto o sentido da expressão —, além de se enraizar em anos anteriores aos meados dos anos 70, prolonga-se até aos começos da década de 80, sem hoje se apresentar definida no horizonte uma saída para tal situação.

O processo capitalista português, frontalmente ameaçado, naqueles mesmos anos de 1974 e 1975, por transformações emergentes numa dinâmica principalmente endógena, é assim teatro da coincidência histórica de dois contextos críticos — um interno e outro externo — que formam um todo inextricável de condicionalismos da dinâmica económica e social portuguesa do período.

Por outro lado, aquilo que na literatura económica é correntemente designado por crescimento e desenvolvimento não pode ser entendido como dinâmica neutra, em termos de relações sociais, pois essa dinâmica implica transformações qualitativas e quantitativas no sistema económico, nas alianças e antagonismos de classes, na natureza do poder político, etc.

Sendo assim, a análise do crescimento e desenvolvimento da economia portuguesa no período considerado defronta uma riqueza e uma complexidade factuais, que, para além do interesse inerente ao próprio caso em estudo, parecem oferecer desafio relevante em termos bem mais gerais de investigação social.

Embora pretendamos efectuar análise aplicada, torna-se necessário partir de um mínimo de clarificação de conceitos e referenciais metodológicos.

Aceitemos referir pelo termo *crise* a «ruptura estrutural do processo de reprodução alargada do capital» (de Bernis, 1978, 1980). Neste sentido, a crise é identificada com o capitalismo desregulado, procurando novos processos reguladores adequados à fase de desenvolvimento que atravessa. Uma tal interpretação implica, pois, um esforço de periodização ou faseamento desse desenvolvimento, que requer, por seu turno, a definição de critérios característicos, cobrindo não só os processos específicos de regulação próprios de cada fase, mas também as formas ou modos de acumulação — por exemplo, estruturas de concorrência, condições do mercado de trabalho — e as características dominantes das relações económicas internacionais e também da dinâmica do progresso científico e tecnológico (Dockes e Rosier, 1978).

Esta linha de análise, no entanto, foca o desenvolvimento capitalista nas economias centrais, mais avançadas, e não é evidente que possa também apli-

* GIS/Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.

car-se aos capitalismo periféricos ou dependentes, em que, todavia, a crise estrutural no processo de reprodução do capital é também verificável. Além disso, a experiência histórica mostra que é nas crises periféricas, e não nas centrais, que as rupturas estruturais podem conduzir a situações pré-revolucionárias e daí, em certos casos, às economias de transição deliberadamente orientadas para a construção de outra ordem social, não só distinta, mas que se pretende antagónica do capitalismo.

Nesta perspectiva, é útil referir a reflexão metodológica do economista chileno Sérgio Ramos ao analisar o processo que esteve em curso no Chile sob o Governo de Unidade Popular (Ramos, 1972). O essencial das suas teses introdutórias ao estudo da experiência chilena pode resumir-se no seguinte:

Existe economia de transição (para o socialismo) quando o poder político é apropriado por uma nova classe, ou nova aliança de classes, em que o proletariado é o elemento dominante. Fala-se de situação pré-revolucionária quando surge a *possibilidade prática* de tal mudança no conteúdo social do poder político, mas a transição (em sentido restrito) apenas surge quando a referida possibilidade se concretiza. Todavia, no caso do Chile, nos anos de 1970-73, existiria — ainda para Sérgio Ramos — uma *situação de transição* (que poderá ou não conduzir à economia de transição) caracterizada pela «conquista duma parte do poder político pelo proletariado e seus aliados» e em que existe dualidade de poder no interior do aparelho do Estado e coexistem «as tarefas de destruição do sistema antigo e da criação de um novo sistema», antes portanto da mudança revolucionária no poder político (que no Chile nunca chegou a verificar-se, como se sabe).

Nestes precisos termos, poderá também dizer-se que, por breves meses, se verificou em Portugal, no ano de 1975, uma conjuntura pré-revolucionária na qual emergia fugazmente «uma situação de transição». Ao contrário do Chile, porém, em que um governo de efectiva unidade popular foi eleito pelo povo e, ao menos formalmente, dispôs do poder executivo durante cerca de três anos, em Portugal, tal situação resultou meramente de uma conjuntura breve e precária das lutas sociais, sem expressão coerente, e legitimada pelo voto popular, ao nível do poder político formal.

Para o propósito deste texto, a digressão serve-nos para reconhecer que, no capitalismo periférico, a ruptura estrutural no processo de reprodução do capital tanto pode conduzir — é a situação mais frequente — a novos processos sociais globais reguladores daquela reprodução (Foxley, 1980, pp. 919-980), como a situações de transição susceptíveis ou não de desembocar em economias de transição, no sentido referido, ou ainda directamente a economias de transição, como sucedeu em Cuba.

Dado isto, vamos interessar-nos pela seguinte questão central: *como foi afinal «resolvida», se o foi ao menos provisoriamente, a crise estrutural portuguesa dos meados da década de 70, em termos de regulação do sistema económico, no contexto envolvente de crise geral do capitalismo?* O tratamento da questão poderá talvez contribuir também para esclarecer uma faceta característica do processo português, à primeira vista desconcertante e algo contrária à experiência histórica: a circunstância de uma situação de transição (no sentido apontado em cima) ter desembocado no reforço da dependência externa do capitalismo português, sem que, todavia, a organização política do Estado tivesse reassumido as características repressivas anteriores a 1974 e que tinham resistido quase meio século aos factores de mudança que fortemente agitaram o devir europeu e mundial nesse mesmo período.

Estamos agora em condições de delimitar com maior precisão o campo da nossa análise.

Começaremos por descrever o processo de acumulação e crescimento da economia nos anos 70, através dos dados estatísticos disponíveis e tomando como termo de comparação, nalguns aspectos, tendências globais da economia

internacional, especialmente no referente aos países da Europa do Sul. Estaremos sobretudo interessados em avaliar das modificações estruturais porventura ocorridas na economia portuguesa no período considerado, da sua inserção na chamada divisão internacional do trabalho, da orientação do investimento e das tendências na repartição do rendimento nacional.

Em segundo lugar, interessa-nos averiguar qual terá sido a actuação consciente, intencional, do poder político na orientação daquele processo, isto é, como terá sido tentada (e com que resultados) a regulação do funcionamento do sistema económico, em resposta aos novos condicionantes internos e externos defrontados por esse sistema.

Em terceiro lugar, procuraremos abordar directamente a questão central formulada no número anterior, onde iremos retomar algumas das questões afloradas nesta introdução.

II

Confrontando os dados estatísticos do quadro n.º 1, verifica-se que o ritmo de crescimento da economia portuguesa, tal como na generalidade dos países capitalistas, afrouxou sensivelmente na segunda metade da década de 70. Em termos de produção *per capita*, a evolução portuguesa é mais desfavorável, devido ao substancial aumento da população presente, a partir de 1975, consequência quer da descolonização — redução dos efectivos militares, afluxo dos portugueses das ex-colónias —, quer da redução da emigração para a Europa, fruto da conjuntura económica depressiva. No entanto, o ritmo de crescimento da economia portuguesa, no conjunto dos cinco países da Europa do Sul, só foi excedido nessa década pela Jugoslávia e pela Grécia, enquanto nos anos 60 apenas a Itália tivera um crescimento superior.

Taxas médias de crescimento do PIB (percentagem)

[QUADRO N.º 1]

	1960-70	1970-79	1970-74
Países desenvolvidos de economia de mercado	5,1	3,3	4,3
Países e territórios em desenvolvimento	5,3	5,7	6,3
Portugal	6,3	4,1	7,2
Espanha	7,2	4,1	6,9
Itália	5,3	2,9	4,2
Jugoslávia	6,6	5,9	6,1
Grécia	7,6	4,7	5,5

Fonte: CNUCED, *Manuel de Statistiques*, 1980.

Este panorama é todavia, só por si, pouco esclarecedor e as conclusões são mais significativas no que se refere ao desempenho da economia portuguesa em termos de participação no comércio internacional. A participação das exportações portuguesas no comércio mundial atingia (em permilagem) 3,0 em 1970, 3,2 em 1973 e apenas 2,1 em 1979 (quadro n.º 2). Por outro lado, em valores absolutos (quadro n.º 3), ainda no grupo da Europa do Sul, as exportações portuguesas eram em 1950 superiores às da Grécia e da Jugoslávia. Em 1960 já este último país havia ultrapassado Portugal e em 1979 também a Grécia excede o valor das exportações portuguesas. A participação das exportações nacionais nas exportações desse grupo reduz-se de 9,1 % em 1950 para 5 % em 1970 e 3,3 % em 1979. É também significativo registar que Portugal é o país do conjunto com

maior peso de importações alimentares (foi o único a aumentar essa proporção entre 1970 e 1979) e, de longe, aquele que mais depende do sector têxtil e vestuário nas suas exportações, sendo ainda — com excepção da Grécia — o que apresenta *menores* proporções (na estrutura das exportações) das categorias

Participação de Portugal no comércio mundial (permilagem)

[QUADRO N.º 2]

	1950	1960	1970	1973	1974	1979
Exportações	3,1	2,6	3,0	3,2	2,7	2,1
Importações	4,3	4,0	4,8	5,2	5,3	3,6

Fonte: CNUCED, *Manuel de Statistiques*, 1980.

«metais e artigos metálicos», «máquinas» (conjunto das eléctricas e não eléctricas) e «material de transporte» (quadros n.ºs 4 e 5).

Índices de «diversificação» e «concentração» das exportações, calculados para a maioria das economias nacionais, em 1968 e 1977, pelo Secretariado da CNUCED, mostram também que não houve nesse período assinaláveis transformações estruturais nas exportações portuguesas — eventualmente, no sentido de maior diversificação *por produtos*, como se verificou nos países de rápido crescimento das exportações —, tendo-se mesmo reduzido de 145 para 135 o número de produtos significativos (cf. quadro n.º 6).

Todavia, a questão tem de ser vista mais de perto, tendo em consideração a «política de estabilização» seguida em Portugal a partir de 1977 e que visava como objectivo principal a superação do desequilíbrio da balança de pagamentos. Esta política será novamente examinada adiante, mas carece de referência neste contexto, pelas suas evidentes incidências na inserção da economia portuguesa no mercado mundial.

Evolução das exportações e importações da Europa do Sul (10⁶ dólares)

[QUADRO N.º 3]

	1950	1960	1970	1973	1974	1979
<i>Exportações:</i>						
Portugal	186	328	949	1 862	2 297	3 468
Espanha	389	726	2 387	5 202	7 079	17 903
Itália	1 209	3 648	13 206	22 258	30 469	72 242
Jugoslávia	159	566	1 679	2 852	3 805	6 491
Grécia	90	203	624	1 454	2 030	3 855
Total	2 033	5 471	18 864	32 628	45 680	103 959
<i>Importações:</i>						
Portugal	274	546	1 582	3 073	4 551	6 085
Espanha	389	721	4 716	9 611	15 335	25 432
Itália	1 488	4 725	14 970	27 993	41 092	77 970
Jugoslávia	279	826	2 874	4 511	7 520	12 862
Grécia	428	702	1 958	3 477	4 385	9 640
Total	2 858	7 520	26 100	48 665	72 883	131 989

O Banco de Portugal calcula índices de «custos relativos» que, segundo os seus autores, mediriam a evolução da competitividade externa da indústria portuguesa. Na realidade, o índice mede a evolução do seguinte *ratio*: $\frac{W}{P} / \frac{W_E}{P_E}$, onde W é o salário médio da indústria portuguesa, W_E é o salário médio no país ou grupo de países tomados como termos de comparação e P e P_E os respectivos

Estrutura das exportações da Europa do Sul (percentagem)

[QUADRO N.º 4]

	Produtos manufaturados	Têxteis e vestuário	Metais e artigos metálicos	Máquinas		Material de transporte
				Eléctricas	Não eléctricas	
Portugal						
1970	61,3	25,7	4,2	2,5	4,8	1,0
1979	70,8	30,7	6,0	2,9	5,6	3,8
Espanha						
1970	51,3	6,0	7,2	6,9	3,5	9,1
1979	63,7	5,6	15,6	9,2	4,0	13,3
Itália						
1970	79,4	13,9	7,9	18,9	7,6	10,4
1979	77,4	12,2	9,9	15,1	6,0	9,4
Jugoslávia						
1970	55,3	10,2	18,7	4,3	7,1	11,3
1979	67,4	8,6	13,2	10,6	9,0	10,1
Grécia						
1970	23,3	13,9	18,3	0,2	0,8	0,5
1979	39,4	18,6	12,6	0,6	2,3	0,5

Fonte: CNUCED, *Manuel de Statistiques*, 1980.

valores da produtividade média, tudo medido a valores correntes e convertidos às taxas de câmbio também correntes. Designando, genericamente, a unidade monetária utilizada nas comparações por dólar, podemos dizer que o aumento do *ratio* significa «perda de competitividade externa», no sentido de, por *cada dólar produzido*, o trabalhador português se ter apropriado (como salário) duma parte *maior* relativamente à concorrência, e «aumento de competitividade externa» no caso contrário. Na realidade, o *boom* exportador que se verifica em Portugal nos anos de 1978 e 1979 (em que as exportações, a preços constantes, aumentam, respectivamente, 12 % e 27 %) parece ter como causa principal esse «aumento de competitividade», que, na realidade, é apenas desvalorização da força de trabalho portuguesa no comércio internacional, no sentido de desníveis salariais mais acentuados do que os desníveis de produtividade. Ainda segundo os cálculos do Banco de Portugal, esse *ratio* — medido em relação ao grupo de países constituído pelos EUA, RFA, Itália, França, Holanda, Reino Unido e Suécia — elevou-se de 1973 até 1976, começando ainda a decair nesse ano, em 1977 tinha já atingido o valor de 1973 e no 3.º trimestre de 1979 mantinha-se 27,7 % inferior ao valor de 1973. O ponto importante a assinalar é que esta evolução não é acompanhada por nenhuma modificação estrutural significativa das

exportações, não podendo assimilar-se a qualquer «vantagem comparativa» durável, pois, se assim fosse, o aumento futuro da cota das exportações portuguesas no mercado externo estaria determinado pela desvalorização cumulativa da força de trabalho nacional no exterior, evolução que não parece de admitir a

Estrutura das importações da Europa do Sul (percentagem)

[QUADRO N.º 5]

	Produtos alimentares	Combustíveis	Máquinas e material de transporte
Portugal			
1970	13,7	9,2	30,1
1973	16,6	6,3	31,9
1978	16,5	15,8	28,0
1979	17,0	19,5	25,3
Espanha			
1970	15,7	13,3	25,9
1973	16,9	13,0	27,4
1978	16,3	28,5	19,5
1979	14,5	30,6	18,9
Itália			
1970	19,1	14,0	11,3
1973	22,6	14,1	12,6
1978	17,5	24,2	11,4
1979	15,8	24,1	12,2
Jugoslávia			
1970	7,9	4,8	33,3
1973	11,9	7,9	31,4
1978	7,2	14,3	36,5
1979	7,9	16,0	35,9
Grécia			
1970	10,9	6,9	47,6
1973	12,4	12,3	36,5
1978	9,1	18,7	42,2
1979	9,9	21,2	38,3

Fonte: CNUCED, *Manuel de Statistiques*, 1980.

longo prazo. Aliás, a desvalorização registada desde 1976 não foi suficiente para Portugal atingir a cota nas exportações mundiais que obtivera nos começos da década de 70, por seu turno idêntica à de vinte anos antes (cf. quadro n.º 2). É provável que seja justamente a insuficiente modificação na estrutura das exportações, respondendo às variações da procura no mercado mundial, que «explique» tal perda de posição relativa.

Por outro lado, a análise da repartição geográfica das exportações (quadro n.º 7) revela dois factos significativos: a rápida reorientação das trocas comerciais das ex-colónias com Portugal; a diminuta importância das trocas com os países de economia planificada, que em 1974-76 apresentam assinalável crescimento. Isto é: à não diversificação por produtos, já observada, adiciona-se a concentração geográfica, como características dominantes da evolução das exportações portuguesas na década de 70.

É sabido que a rápida expansão do comércio internacional controlado pelas empresas transnacionais permitiu, nalguns países do Terceiro Mundo, uma pseudo-industrialização, uma vez que os processos produtivos não têm coerência à escala nacional, mas sim no circuito transnacional controlado pela empresa matriz. Nesta perspectiva, interessaria observar em que medida o investimento

Diversificação das exportações

[QUADRO N.º 6]

Países	Índices				Número de produtos exportados	
	De diversificação		De concentração		1968	1977
	1968	1977	1968	1977		
Portugal	0,636	0,603	0,124	0,125	145	135
Espanha	0,557	0,410	0,126	0,093	157	169
Grécia	0,759	0,658	0,220	0,125	104	140
Jugoslávia	0,514	0,462	0,090	0,091	158	159
Chile	0,863	0,800	0,747	0,471	61	117
Brasil	0,758	0,654	0,400	0,217	123	152
México	0,663	0,547	0,147	0,212	136	149
República da Coreia	0,768	0,648	0,267	0,189	101	147
Índia	0,694	0,664	0,172	0,126	137	157
Malásia	0,783	0,676	0,370	0,284	124	142

Fonte: CNUCED, *Manuel de Statistiques*, 1980.

Número de produtos exportados ao nível de grupo da CTCL, desde que contem para valor superior a 50 000 dólares em 1968 ou 100 000 dólares em 1977 ou para mais de 0,3% das exportações totais do país considerado.

$$\text{Índice de diversificação: dado por } S_j = \frac{\sum_i (h_{ij} - h_i)}{2}$$

onde h_{ij} é a parte do produto i nas exportações do país j e h_i nas exportações mundiais.

Índice de concentração: índice de Hirschmann calculado segundo a fórmula

$$H_i = \frac{\sqrt{\frac{182}{1} \sum_{i=1}^{182} \left(\frac{X_i}{X}\right)^2} - \sqrt{1/182}}{1 - \sqrt{1/182}}$$

onde X_i é o valor das exportações do produto i e $X = \sum_{i=1}^{182} X_i$, sendo 182 o número de grupos da CTCL.

externo condicionou, em Portugal, o aludido comportamento das exportações. Não dispomos de dados que permitam a análise aprofundada da questão. Em todo o caso, embora com algum aumento no final do período, o investimento directo externo representou uma parcela reduzida da formação de capital fixo em Portugal (1,7% em 1977, 1,8% em 1978 e 2,3% em 1979 e 1980), o que leva a admitir não ter sido esse investimento factor decisivo do comportamento observado na orientação das exportações.

Depois de termos considerado a inserção da economia portuguesa no comércio internacional, interessa-nos analisar o processo de crescimento e acumulação de capital e regressar à análise do enquadramento externo nessa perspectiva.

Em primeira aproximação, os factos essenciais a registar no período são os seguintes:

A formação bruta de capital fixo aumenta, em média anual, 2,1% no período de 1974-79, enquanto crescera 10,9% em 1968-73. Em 1980 cresce 9%.

Distribuição do comércio externo português por zonas geográficas (percentagem)

[QUADRO N.º 7]

	Exportações								Importações							
	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
CEE	48,6	48,3	50,2	51,5	51,7	56,1	56,2	54,6	44,9	43,5	39,7	41,7	43,5	45,9	42,4	39,5
EFTA	13,8	14,5	15,3	16,1	15,1	12,1	12,6	13,9	11,6	10,0	8,9	10,6	10,6	8,9	7,8	7,6
EUA	9,8	9,9	7,2	6,8	6,7	7,1	6,1	5,7	8,2	9,4	12,4	9,1	9,1	11,8	11,7	10,9
Países de economia planificada	0,6	0,9	2,3	4,7	4,0	3,1	2,8	2,0	1,0	1,3	4,1	4,7	4,7	2,6	3,7	2,5
Antiga zona do escudo	14,8	11,0	8,3	4,9	6,5	5,6	5,1	6,0	10,1	10,5	5,1	2,6	2,6	0,7	1,0	0,5
Outros	12,4	15,4	16,7	16,0	16,0	16,0	17,1	17,8	24,2	25,3	29,8	31,3	31,4	30,2	34,0	39,0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Relatórios do Banco de Portugal para 1980, «valores provisórios».

A taxa de poupança interna decai espectacularmente a meio da década, recuperando nos anos seguintes. Em relação ao rendimento disponível dos particulares e empresas, passa de 10,5% em 1976 a 22,8% em 1979).

O défice de execução orçamental, que equivale a 6,7% do PIB a preços de mercado em 1975, atinge 8,9% em 1979, estimando-se em 7,6% para 1980. Paralelamente, a dívida pública (interna e externa) aumenta até atingir 51,6% do PIB, a preços de mercado, em 1979, reduzindo-se para menos de 50% em 1980, em parte por virtude de operação contabilística que permitiu a anulação de títulos de dívida pública colocados no Banco de Portugal, por contrapartida da valorização das reservas de ouro.

A relação massa salarial/rendimento nacional (excluindo contribuições patronais para a Segurança Social), que se eleva em 1974 e 1975, atingindo neste ano um máximo de 63,4%, decai depois todos os anos até 1979, quando se reduz a 50%, subindo ligeiramente em 1980.

A balança de transacções correntes deteriora-se sensivelmente a partir de 1974, o défice atingindo um máximo em 1977, superado em 1979, graças à drástica política de estabilização adoptada, mas retoma expressão significativa em 1980 e 1981, segundo as estimativas disponíveis. A dívida externa, expressa em dólares, cresce rapidamente a partir de 1975 (2,9 biliões), atingindo cerca de 6,6 biliões em 1979 e 7,7 em 1980.

Qual o significado destes factos?

O quadro n.º 8 sintetiza parte dos indicadores mais significativos da evolução macroeconómica portuguesa na segunda metade da década, passada a fase mais instável e de mais intensas lutas sociais de 1974-75.

É nítido que, após o afrouxamento da actividade produtiva, mesmo com quebra absoluta no produto e investimento, observado nesses anos, o crescimento tende a ser retomado nos anos seguintes (1976 e 1977), mas a política conjuntural visando o equilíbrio dos pagamentos externos contrai fortemente essa recuperação, com particular incidência em 1978. O processo de reconcentração do rendimento, com quebra do salário real até 1979, associa-se à aceleração do crescimento das exportações, que, todavia, não induz assinalável expansão da FBCF. Esta evolução irregular de componentes antagónicas é bem revelada pelas variações anómalas das elasticidades das exportações, importa-

Ritmos comparados de evolução das exportações, importações, PIB e FBCF a preços constantes (em percentagem anual de variação)

[QUADRO N.º 8]

	1976	1977	1978	1979	1980
1) Exportações	5,0	5,9	12,0	27,3	8,2
2) Importações	3,6	9,6	- 1,8	7,8	9,6
3) FBCF	- 3,4	12,0	4,0	- 1,6	9,0
4) PIB	6,9	5,6	3,2	4,5	5,5
1/4	0,72	0,48	3,75	6,07	1,49
2/4	0,52	1,71	- 0,56	1,73	1,75
3/4	- 0,49	2,14	1,25	- 0,36	1,64

Fonte: Relatórios do Banco de Portugal.

ções e formação de capital, em relação ao produto nacional, como se observa no quadro n.º 8.

Conjugando esta interpretação com a análise anterior relativa ao comércio internacional, pode reter-se como conclusão principal o seguinte: a economia

portuguesa, após o interregno de 1974-75, supera transitoriamente o desequilíbrio externo que se acentuara até 1977, através duma desvalorização relativa da força de trabalho portuguesa no mercado internacional, acompanhada internamente dum processo acelerado de reconcentração do rendimento; todavia, nem a dinâmica de crescimento nem da formação de capital parecem estabilizadas, e a própria superação do desequilíbrio externo é precária, na medida em que nenhuma transformação estrutural significativa permite aguardar uma posição mais favorável no mercado mundial a médio e longo prazos; por outro lado, o acentuado endividamento externo e o défice persistente das finanças correntes do Estado constituem obstáculos suplementares ao relançamento da expansão, obstáculos que o poder público não defrontava até meados da década.

III

A etapa seguinte da nossa reflexão, como anunciámos de início, incide sobre o *processo de regulação* da economia portuguesa no período em análise.

É evidente que o objectivo da superação do desequilíbrio externo predominou sobre qualquer outro dos grandes objectivos habituais da política macroeconómica corrente: crescimento, estabilidade de preços, pleno emprego. O que há de mais assinalável, todavia, é a magnitude dos desvios em matéria de inflação (ver quadro n.º 9) e desemprego (ver quadros n.ºs 10 e 11) relativamente ao que é considerado como socialmente tolerável, ao menos no âmbito dos países membros da OCDE.

Índice de preços no consumidor. Taxas médias de crescimento anual

[QUADRO N.º 9]

	1960-70	1970-73	1973-74	1974-75	1975-76	1976-77	1977-78	1978-79
Portugal	4,5	11,8	25,3	15,2	21,1	24,4	22,5	23,8
Grécia	2,1	7,5	26,9	13,4	13,3	12,2	12,5	19,0
Espanha	6,2	9,3	15,7	16,8	15,1	24,5	19,8	15,6
Jugoslávia	12,3	17,0	22,2	23,5	11,2	14,6	13,6	21,4
Itália	3,9	7,1	19,1	17,0	16,8	17,0	12,1	14,7
Reino Unido	3,9	8,6	16,0	24,2	16,5	15,9	8,3	13,4
RFA	2,6	5,9	7,0	5,9	4,3	3,6	2,8	4,1
EUA	2,7	4,6	10,9	9,2	5,8	6,5	7,5	11,3
Japão	5,7	7,4	24,3	11,9	9,3	8,1	3,8	3,6

Fonte: CNUCED, *Manuel de Statistiques*, 1980.

Além disso, os instrumentos de política económica que foram privilegiados respeitam à política monetária e cambial, por um lado, e de preços e salários, por outro. Em contrapartida, instrumentos de maior incidência estrutural, como a Reforma Agrária e a política de investimentos — designadamente no sector público produtivo, amplamente alargado pelas nacionalizações de 1975 —, foram secundarizados, ou utilizados mais como instrumentos políticos — de contra-reforma — do que económicos. Tão-pouco foi possível, apesar das disposições constitucionais, definir na segunda metade da década um quadro mínimo de objectivos de desenvolvimento e crescimento como metas do planeamento económico.

Em síntese, para utilizar o termo corrente, a política económica do período foi exclusivamente *conjuntural*, muitas vezes anunciada como condição prévia

Taxas de desemprego (1.º semestre)

[QUADRO N.º 10]

	1977	1978	1979	1980
Desemprego total	7,1	7,9	8,3	7,6
Masculino	5,7	5,4	5,1	4,1
Feminino	9,3	11,6	13,0	12,7
Desemprego adulto (+ 25)	3,4	3,5	4,0	3,6
Masculino	2,6	2,6	2,4	1,8
Feminino	4,6	5,1	6,2	6,4
Desemprego jovem (- 25)	16,1	18,0	18,4	16,7
Masculino	13,4	12,7	12,0	9,3
Feminino	19,3	24,2	25,9	25,4
Volume de desemprego (milhares)	291	319	343	320

Fonte: Inquérito Permanente ao Emprego (INE).

da política de médio prazo, essa de *desenvolvimento*, que todavia nunca chegou sequer a ser formulada com alguma precisão. Essa política dita conjuntural teve, no entanto, pelo menos, duas consequências importantes do ponto de vista estrutural: como se viu, fez regressar a repartição funcional do rendimento aos parâmetros distributivos do começo da década; acentuou a dependência externa da economia portuguesa, dando-lhe características novas, em relação à década anterior. Este ponto merece referência mais detida.

Decomposição do desemprego (dados relativos ao 1.º semestre)

[QUADRO N.º 11]

	1977	1978	1979	1980
Desemprego total	100	100	100	100
Procura de primeiro emprego	48,8	55,8	56,0	53,4
Procura de novo emprego	51,2	44,2	44,0	46,6
- 25 anos	65,4	67,0	65,7	65,5
+ 25 anos	34,6	33,0	34,3	34,5
Masculino	48,8	42,0	36,7	31,9
Feminino	51,2	58,0	63,3	68,1

O quadro n.º 12 prolonga a análise comparativa que efectuámos anteriormente sobre a evolução da economia portuguesa no contexto da Europa do Sul. Os elementos recolhidos sugerem que Portugal foi o país do grupo que mais aumentou a sua dependência externa, ao menos em três aspectos: *comercial* (concentração geográfica das exportações); *alimentar* (já antes víamos ser Portugal o único grupo a aumentar a proporção de produtos alimentares nas importações; agora verifica-se ser o único a diminuir, no período, a produção alimentar por habitante); *financeira*, relacionada com o crescimento da dívida externa. Note-se, aliás, que também a dependência tecnológica da economia portuguesa se acentuou fortemente durante este período (Romão, 1980, pp. 286-330).

Alguns indicadores de dependência externa nos países da Europa do Sul

[QUADRO N.º 12]

	Orientação das exportações (percentagem)								Dívida pública externa em percentagem do PNB		Produção de alimentos <i>per capita</i> (1969-71 = 100)	
	Países industrializados		Países subdesenvolvidos		Economias de planeamento central		Países exportadores de petróleo com excedentes de capital					
	1960	1978	1960	1978	1960	1978	1960	1978	1960	1978		1976-78
Portugal	{ 1) 2)	56 53	80 79	42 46	17 16	2 —	3 4	— 1	— 1	7,0	14,0	82
Espanha	{ 1) 2)	80 62	64 60	17 35	27 32	3 2	3 3	— 1	6 5	3,3	5,5	122
Itália	{ 1) 2)	64 65	64 66	29 27	21 20	5 6	6 5	2 2	9 9	(a)	(a)	100
Jugoslávia	{ 1) 2)	48 37	35 29	18 29	16 17	33 33	43 45	1 1	6 9	8,5	6,4	117
Grécia	{ 1) 2)	65 60	60 58	12 34	16 18	22 2	12 6	1 4	12 18	8,9	9,7	120

1) Exportação de mercadorias.

2) Exportação de produtos manufacturados.

(a) O Banco Mundial apenas calcula elementos sobre a dívida externa dos países «em desenvolvimento», pelo que não dispomos de dados comparáveis para a Itália.

Fonte: *World Development Report* (1980), Banco Mundial.

Quanto ao aspecto comercial, o confronto dos cinco países permite algumas pistas de reflexão interessantes. Como se sabe, um deles (Itália) é membro da CEE desde a sua fundação, outro aderiu recentemente (Grécia), outros dois pretendem aceder à «plena adesão» (Espanha e Portugal) e o restante (Jugoslávia) tem um distinto sistema económico. Entre 1960 e 1978, só Portugal aumentou — e substancialmente — a parte das suas exportações orientadas para os países capitalistas industrializados. Este facto poderia ser talvez positivo se a evolução tivesse sido acompanhada dum desenvolvimento quantitativo e qualitativo (estrutural) das exportações portuguesas — em termos relativos —, o que já verificámos não ter sucedido. Na realidade, o facto apenas reflecte, como se sabe, a perda dos antigos mercados coloniais por Portugal e a sua não compensação, em termos significativos, nos mercados dos dois outros grandes grupos económicos considerados (economias de planeamento central e países exportadores de petróleo com excedentes de capital, isto é, Irão, Iraque, Líbia, Arábia Saudita e Koweit). A circunstância permitiu que a integração de Portugal na área dos capitalismos desenvolvidos fosse nesse aspecto levada mais longe do que no caso da própria Itália, além da Grécia e da Espanha.

Quanto à dependência financeira, não são tanto as obrigações financeiras inerentes ao serviço da dívida que são relevantes. A questão essencial reside, antes, no condicionalismo global da política económica interna daí decorrente, que foi determinante principal da política económica seguida em Portugal na segunda metade dos anos 70 e que volta a sê-lo nos começos da década de 80.

As situações de transição, na acepção que demos à expressão, são momentos privilegiados de mudança social, já que a ruptura estrutural que a caracteriza carece de ser superada para que nova regularidade de funcionamento do sistema económico seja atingida. A questão seria menos difícil de abordar conceptualmente se dispuséssemos duma teoria do desenvolvimento das formações sociais razoavelmente confirmada ou não desmentida pela análise objectiva do processo histórico. Na realidade, isso não sucede e o próprio Samir Amin, que busca nos fundamentos do materialismo histórico uma interpretação não eurocêntrica do desenvolvimento social, assim o reconhece, ao menos implicitamente (Amin, 1980, cap. 1). E outro autor importante, cuja investigação é conduzida por análogas preocupações, Immanuel Wallerstein, fixa a sua pesquisa na evolução do *moderno sistema mundial*, recusando o sentido da análise das suas componentes separadamente do seu todo articulado (Wallerstein, 1980). Também não nos parece cientificamente sustentável a ideia de sucessão necessária de modos de produção na avaliação do futuro — mesmo no sentido «fraco» que Hobsbawm admite para o que considera legítima previsão histórica (Hobsbawm, 1981) —, não havendo pois fundamento científico para teses que prenunciem a sucessão inevitável do capitalismo pelo «socialismo» a caminho de certo «comunismo», terminal ou limite.

Claro que tal facto não invalida o sentido de nas lutas sociais se assumir uma estratégia política que vise a realização de tal perspectiva, mas isso é outra questão. Tão-pouco se poderia extrair de tal reconhecimento a consequência de que os grandes revolucionários (como Lenine, Mao, Castro ou Amílcar Cabral) são essencialmente voluntaristas, pois o êxito da sua acção decorreu, em grande parte, da capacidade de análise objectiva das virtualidades de transformação das situações pré-revolucionárias ou de transição. Porém, como Sweezy reconheceu recentemente (Sweezy, 1981), o próprio paradigma marxista não oferece resposta satisfatória para a caracterização das sociedades «pós-revolucionárias», como a China ou a URSS.

O caso português, no período em referência, é apenas um dos muitos teatros periféricos ou semiperiféricos do sistema mundial, que, em fase crítica, condiciona a dinâmica interna e esta, nas suas componentes endógenas, determina o impacte desse envolvimento externo.

Não parece possível concluir da análise efectuada que a ruptura estrutural de 1974-75 tenha sido «resolvida» no sentido de o processo de acumulação e crescimento ter recuperado dinâmica e regularidade. É certo que algo de semelhante se poderá reconhecer ao nível do sistema mundial capitalista no seu conjunto. E a circunstância é tanto mais fortemente condicionante do processo económico português quanto mais se torna dependente da área capitalista da economia mundial, como verificámos ter acontecido. Mas parece legítimo tentar avançar a reflexão sobre os condicionamentos *endógenos* que impediram ou dificultaram a superação da crise no período em análise.

A partir de 1976, a evolução da formação social portuguesa é orientada pelos interesses dominantes no sentido da recuperação de certa normalidade capitalista. A primazia atribuída, nesta direcção, à superação do desequilíbrio externo teve consequências estruturais, embora formalmente decorrentes da chamada política conjuntural. Todavia, certas importantes e possíveis alterações estruturais não foram atingidas: ao nível do sistema económico, a persistência do sistema financeiro nacionalizado dificultou a reacumulação de capital privado em modos análogos ao que se verificava antes de 1974 — isto é, a recomposição de grandes grupos dotados de núcleos financeiros próprios, capazes de estratégias de acumulação e crescimento não determinadas pela estratégia do próprio Estado; por outro lado, o processo de dependentização financeira não foi acompanhado de significativo incremento de investimento directo externo, agente — dada a abulia do sector público produtivo — que poderia ter dinamizado nessas condições o processo de nova inserção da economia portuguesa no mercado mundial; acresce que a ideologia da integração europeia foi assumida ao nível político, mas não explicitamente económico, pelos poderes públicos, não tendo portanto motivado qualquer esforço coerente de transformação da estrutura produtiva nacional. E deve reconhecer-se que esta ideologia atravessa uma fase de perturbação, na altura do chamado «segundo alargamento», que a esvazia de conteúdo económico preciso, mesmo vista de fora para dentro (Seers e Vaitso, 1981).

Neste quadro não é de estranhar que a crise estrutural portuguesa tenha sido defrontada mediante instrumentos de política económica que não são explicitamente meios de actuação estrutural, em função de objectivos definidos a médio ou longo prazo. No começo da década de 80, as perspectivas futuras da economia e da sociedade portuguesa apresentam-se tão incertas como dez anos antes, embora num contexto interno e externo profundamente diverso. Simplesmente, se nos começos dos anos 70 era claro que o regime político se aproximava do seu termo e que este permitiria — com o fim da guerra colonial — um período de mudança estrutural que, embora de conteúdo imprevisível, seria certamente de largas proporções, não parece possível aguardar na actualidade idêntico momento de transformação. Porque, na realidade, o bloqueamento estrutural da sociedade portuguesa surge, de certo modo, como causa e efeito do próprio regime democrático, pelo menos nas condições em que tem funcionado em Portugal desde 1976, isto é, no período constitucional. Por um lado, foram as transformações ocorridas em 1974-75 no sistema económico — em particular a nacionalização dos grandes grupos económicos — que abriram o espaço democrático real que a Constituição consagrou formalmente, mas tais transformações não foram prolongadas por medidas que instaurassem nova lógica ou normalidade do *sistema económico feito, ou em vias de reconstrução*. Por outro lado, foram o regime democrático e as liberdades que ele permite que impediram, até à data, a recomposição da normalidade capitalista na continuidade do regime anterior a 1974 e que sempre se manifestara incapaz de democratização interna.

O cerne do processo português nos anos 70 e começos dos 80, na sua ambiguidade e irresolução, tal como na permanência do regime democrático, mau grado a tendência do processo económico que tem albergado, parece

residir aqui. Não está nos nossos propósitos fazer neste texto qualquer juízo sobre possíveis futuros da economia e sociedade portuguesas. Mas parece pacífico reconhecer que a permanência do regime democrático a longo prazo estará condicionada, de forma importante e talvez decisiva, pela possibilidade de assegurar nesse quadro político o regular funcionamento do sistema económico em condições económica e socialmente aceitáveis para a maioria da população.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- de Bernis, G. Destanne, 1978 – «Equilibrio y regulación: una hipótesis alternativa y proposicións de análisis», in *Investigación Económica*, México, vol. xxxvii, n.º 144, de Abril-Junho de 1978.
- 1980 – *Quelques Hypothèses Provisoires sur la Crise*, documento de trabalho interno no seminário «Crise», Universidade de Ciências Sociais de Grenoble.
- Dockes, P., e Rosier, B. (eds.), 1978 – *L'Occident en Désarroi*, Paris, Dunod, 1978.
- Ramos, Sérgio, 1972 – *Chile: Economía en Transición?*, Havana, Casa das Américas, 1972.
- Foxley, Alejandro, 1980 – «Inflación en recesión: Las experiencias del Brasil y Chile», in *El Trimestre Económico*, México, vol. XLVII (4), n.º 188, de Outubro-Dezembro de 1980.
- Romão, António, 1981 – *Intégration Économique Européenne et Systèmes Productifs Nationaux: le Cas Portugais*, tese de doutoramento de 3.º ciclo apresentada na Universidade de Ciências Sociais de Grenoble.
- Amin, Samir, 1980 – *Classes e Nações no Materialismo Histórico*, Lisboa, Moraes, 1980.
- Wallerstein, Immanuel, 1980 – *Capitalisme et Économie Monde*, t. 1, «Introdução», Paris, Flammarion, 1980.
- Hobsbawm, E. J., 1981 – «History and the future», in *New Left Review*, Londres, n.º 125, de Janeiro-Fevereiro de 1981.
- Sweezy, Paul, 1981 – *A Sociedade Pós-Revolucionária*, Rio de Janeiro, Zhaar, 1981.
- Seers, D., e Vaitos C. (eds.), 1981 – *La Segunda Ampliación de la CEE: Integración de Socios Desiguales*, Madrid, Banco Exterior de España, 1981.