

A situação económica em Portugal: origens e perspectivas *

INTRODUÇÃO

1. A compreensão da presente «crise em Portugal» requer a análise da situação económica. Esta análise, em termos dum certo *presente*, não fará sentido sem um olhar pelo passado recente, antes do golpe de Estado do M. F. A. em 25 de Abril de 1974, e depois disso. Por outro lado, é indispensável também avaliar, mesmo de forma muito precária, as principais alternativas no futuro próximo.

É ainda necessário fazer algumas observações de carácter metodológico. A «crise» económica em Portugal não é uma simples flutuação do nível de rendimento e emprego, como as que se observam no desenvolvimento dos capitalismos evoluídos.

Durante 1974 e alguns meses de 75, assistimos em Portugal a crescentes lutas de classes que conduziram o país a uma situação pré-revolucionária. Depois dos acontecimentos dos últimos meses do ano passado, essa situação modificou-se, mas estamos ainda muito longe duma sociedade relativamente estável, com um dado suporte institucional onde a actividade económica e política sigam determinadas regras estabelecidas, mesmo muito amplas. As presentes regras do jogo económico e político em Portugal são ainda precárias e a «crise» consiste, de facto, num tumultuoso processo de transição e ajustamento, ele próprio desenvolvendo-se de forma aleatória, às apalpadelas, buscando certo lugar de estabilização. Neste contexto, seria completamente errado tentar uma análise económica ortodoxa da situação portuguesa. A dimensão económica do processo social deve ser apreendida em termos duma interacção global de diferentes factores, alguns dos quais externos ou exógenos relativamente à sociedade portuguesa.

Considerando a complexidade do tema, é muito difícil tentar uma síntese nalgumas, poucas, páginas. Assim, em vez de procurar uma aproximação completa e global da questão, irei concentrar a análise nalgumas questões económicas-chave que, a meu ver, são as mais decisivas para o entendimento da «crise» económica portuguesa.

(*) Versão em português da comunicação apresentada à conferência internacional realizada em Abril último na Universidade de Toronto (Canadá) sobre o tema «Crisis in Portugal».

Dentro deste espírito, considerarei brevemente os seguintes tópicos:

- a) Modelo de crescimento económico antes da revolução de Abril;
- b) Transformações qualitativas da economia portuguesa em 74/75;
- c) Dependência externa e problemas fundamentais da presente situação económica;
- d) Respostas alternativas possíveis à presente «crise».

O CRESCIMENTO ECONÓMICO PORTUGUÊS NO ÚLTIMO QUARTO DE SÉCULO

1. Durante o último quarto de século, a economia portuguesa teve o mais rápido crescimento da sua história e o processo esteve em aceleração quase regular até à crise geral do capitalismo manifestada em 1974. Em grosseira simplificação, podemos considerar duas fases no período, a primeira cobrindo os anos cinquenta, e a segunda após um curto período de perturbação nos começos da década de 60, quando Portugal assinou a convenção de Estocolmo que instituiu a Associação Europeia de Comércio Livre e se iniciaram as guerras coloniais nos territórios portugueses de África. A diferença principal entre os dois períodos reside na maior abertura e dependência do capitalismo internacional na segunda fase.

Por volta de 1950, Portugal tinha um rendimento *per capita* inferior a 200 dólares e 47 % da população estava ocupada na agricultura. Cortiça, volfrâmio, vinho, madeiras e conservas de peixe contam para cerca de 70 % das exportações.

Nos primeiros anos de setenta, o rendimento *per capita* anda pelos 900 dólares, apenas 1/3 da mão-de-obra está empregada na agricultura e mais de 60 % das exportações são produtos manufacturados.

Quais foram os principais factores determinantes da mudança estrutural da economia portuguesa durante estas duas décadas?

2. Obviamente, as raízes mais profundas da transformação encontram-se nas tendências gerais do capitalismo europeu. O crescimento económico português não foi o resultado de qualquer dinâmica endógena — seja por intervencionismo estatal ou desenvolvimento do capitalismo privado — mas sobretudo uma consequência do crescimento económico nos capitalismos europeus mais avançados. Isto *não é* dizer que o Estado não tivesse influenciado o crescimento económico, nem que o capitalismo português não tivesse alguma capacidade interna de adaptação e desenvolvimento. Apenas pretendo sublinhar que as principais transformações na economia e sociedades portuguesas foram determinadas por forças actuando de fora das fronteiras mas moldando a transformação interna do País.

Nos começos da década de 60 já não era possível uma política de relativa autarcia económica, mesmo no contexto alargado do império colonial português — mais tarde designado pelo regime, mais diplomaticamente, o «mercado único português». Salazar foi, primeiramente, convencido a aderir à E.F.T.A. em 1960, e nos meados da década, foi também forçado a adoptar uma política mais liberal relativamente ao investimento estrangeiro. Este, de facto, teve uma influência crescente na economia portuguesa na segunda metade dos anos 60 e começo dos 70.

Os elos de dependência externa que actuaram mais vigorosamente na economia portuguesa foram os seguintes.

As exportações e as importações cresceram mais rapidamente do que o produto nacional, e os fluxos comerciais com os países estrangeiros também aumentaram mais do que os relativos às colónias. O governo tentou, ao mesmo tempo, participar no movimento geral de integração económica na Europa e desenvolver a integração económica e política na área do escudo, isto é, no interior do império colonial ou «mercado único português». Na prática, o que aconteceu foi antes um processo de *desintegração económica* quer de Portugal quer dos territórios ultramarinos. Em que sentido poderemos falar de desintegração económica de Portugal?

O crescimento económico do País foi principalmente o crescimento do sector secundário — indústrias transformadoras e construção — o que determinou também alguns efeitos nas actividades terciárias, mas não induziu efeitos positivos na agricultura. No quadro n.º 1 observa-se a redução da parte dos sectores primários no PNB e no emprego.

**Parte dos principais sectores de actividade (em percentagem)
no PNB (1) e no emprego (2)**

[QUADRO N.º 1]

Sectores de Actividade	1950		1960		1970	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
Sectores primários	28	48	24	44	17	32
Sectores secundários ...	48	25	34	29	45	33
Sectores terciários	34	27	42	27	38	35

À primeira vista, esta evolução parece normal, de acordo com a experiência histórica do crescimento económico em diferentes países. Todavia, em Portugal, o processo significou a estagnação absoluta da produção agrícola, com duas consequências importantes — crescente dependência da importação de alimentos (em 1973, por exemplo, as importações de cereais, peixe e carne contaram para cerca de 13 % das importações totais) e êxodo massivo das áreas rurais na maior parte do País.

Com efeito, a indústria encontra-se localizada em áreas restritas, principalmente a região de Lisboa-Setúbal no Sul e Aveiro-Porto-Braga no Norte, e a agricultura ainda é a primeira actividade económica na maior parte do território. O arcaísmo das relações de produção na agricultura nunca foi seriamente posto em causa pelos regimes de Salazar e Caetano.

A emigração em massa para os países europeus (já não para as colónias ou Brasil, como noutros períodos da história portuguesa) foi também factor preponderante da transformação estrutural. A emigração anual aumentou cinco vezes entre 1960 e 1970 e a população efectivamente declinou desde o final da década de 60. Uma consequência disto foi a relativa escassez de mão-de-obra — também consequência do aumento do contingente militar — e certo aumento de salários reais (contudo a taxa inferior à observada em grande parte dos capitalismos europeus mais desenvolvidos). Outra consequência foi a crescente importância das remessas de emigrantes como fonte de financiamento da balança de pagamentos.

3. Este processo de crescimento pode ser considerado, também, como processo de *subdesenvolvimento*, no sentido de crescente dependência da economia perante factores externos a Portugal, o que implicou progressivo desajustamento entre a estrutura da produção e a exploração de recursos, a estrutura da procura monetária (expressa no mercado) e as necessidades básicas da maioria da população. Como a repartição do rendimento era muito desigual — a parte do trabalho do rendimento nacional reduzia-se a apenas 48 % em 1973 — o crescimento económico de Portugal traduziu-se, na prática, no limitado desenvolvimento dum modelo de consumo tipo Oeste-Europeu apenas acessível a uma minoria da população. Esta situação era perfeitamente compatível com o «equilíbrio» da balança de pagamentos, já que o Banco de Portugal acumulou enormes reservas em ouro e moeda estrangeira, equivalentes a cerca de dois anos de importações no final de 1973!¹ Remessas de emigrantes, receitas do turismo, excedentes em moeda estrangeira obtidos pelas colónias da área do escudo, entradas líquidas de capitais provenientes de investimentos directos estrangeiros, foram mais do que suficientes para compensar os *déficits* da balança comercial e permitir substanciais importações de bens de consumo. Apesar dos *déficits* da balança comercial terem aumentado quatro vezes entre 1964 e 1973, tal facto não levantou qualquer problema à solidez externa do escudo.

Neste processo de crescimento económico e subdesenvolvimento social, o elo fraco residia na continuação da guerra colonial e na total incapacidade do regime de Caetano para lhe encontrar uma solução política. Este simples facto explica a racionalidade fundamental do golpe do M.F.A. em Abril de 1974.

TRANSFORMAÇÕES QUALITATIVAS DA ECONOMIA PORTUGUESA EM 74/75

1. Desde a queda do regime de Caetano, Portugal teve seis governos provisórios. Cada um deles foi a resultante de certa relação precária entre forças políticas militares e civis e com a possível excepção do VI Governo, todos foram fracos órgãos executivos, plenos de tensões e contradições internas. Não é necessário, nestas condições, examinar as diferentes políticas económicas daqueles governos². Irei referir, antes, as principais transformações qualitativas ocorridas durante esses dois anos, sem discutir em que medida foram consequência duma política coerente e deliberada deste ou daquele governo.

A primeira e mais importante mudança consistiu, obviamente, na destruição dum regime político repressivo, cuja principal *raison d'être* residia na rejeição de qualquer pressão organizada dos trabalhadores. Não é neces-

¹ Valorando o ouro detido pelo Banco de Portugal ao preço do mercado livre.

² Sobre este tema, ver do autor, «Política económica dos governos provisórios», publicado em *Economia e Socialismo*, n.º 1, Abril de 1976 e *Textos de Política Económica*, «Cadernos Hipopótamos», 1975 (Serviços Sociais dos trabalhadores da C. G. D.).

sário lembrar o papel da polícia política, nem a inexistência de direitos sindicais e laborais, na sua moderna expressão. A consequência desta transformação foi a emergência duma situação completamente nova no chamado mercado do trabalho, com agudas lutas de classes. Não apenas fortes pressões para maiores salários, mas também para diferentes relações de poder ao nível da fábrica, da empresa, do sector, da economia nacional.

É fácil de compreender que a emergência de novas relações de classe em Portugal tenha conduzido a crescentes pressões para nacionalizações e reforma agrária. Efectivamente, neste momento, é nessas áreas que as modificações estruturais mais importantes tiveram lugar.

Foi calculado que a dimensão do sector público da economia (em condições normalizadas de funcionamento do sistema económico) atinja a ordem dos 25 % do valor acrescentado, 24 % do emprego e 45 % do investimento. Antes de 1974, aquela dimensão correspondia a cerca de 12 % do valor acrescentado, 18 % do emprego e 18 % do investimento. Em termos de produto e formação de capital, portanto, a parte do sector público mais do que duplicou. É, todavia, ainda comparável à observada em alguns países capitalistas europeus, como a França, por exemplo. No conjunto, foram nacionalizadas cerca de 200 empresas e os maiores grupos privados que controlavam o essencial da actividade económica, na banca e na indústria, encontram-se agora nas mãos do Estado. (Não é porém fácil dizer em que «mãos» se encontra o Estado, por seu turno).

No que se refere à reforma agrária, os latifúndios do Sul do país foram ocupados pelos trabalhadores. Cerca de 1300 grandes proprietários foram expropriados — *de facto*, se não *de direito* — e cerca de um milhão de hectares são agora explorados em unidades colectivas, encontrando-se 250 mil trabalhadores envolvidos nesse processo de transformação das relações produtivas tradicionais naquela região. Contudo, a agricultura no Centro e no Norte de Portugal mantém-se praticamente inalterada.

Em resumo, podemos considerar as principais transformações qualitativas na economia portuguesa desde 1974, como resultado dum *movimento de massas contra os grandes centros de poder económico privado, monopólios e latifúndios, movimento que emergiu da destruição do antigo regime social e político repressivo*.

As referidas transformações estruturais da economia portuguesa — transformações que não podemos considerar definitivas, pois dependem da futura evolução política do País — significaram, na prática, a destruição duma certa ordem económica. Considerando a instabilidade política e a contínua luta pelo poder, não é de surpreender que poucos ou nenhuns passos tenham sido dados para o estabelecimento de *novo* sistema económico. Durante estes dois incertos anos, esboçaram-se duas tentativas de elaboração dum plano a médio prazo, mas ambas falharam, por falta dum mínimo de consenso político.

2. No quadro n.º 2, podemos observar a repartição geográfica do comércio externo português (em percentagens).

**Repartição geográfica do Comércio Externo Português
(em percentagem)**

[QUADRO N.º 2]

	1964		1973		1974		1975 (¹)	
	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.
<i>Países da O. C. D. E.</i>	72,7	64,1	76,7	78,9	72,2	79,0	69,8	79,7
C. E. E. e E. F. T. A.	54,2	45,9	56,5	62,5	53,5	62,8	48,4	65,5
Outros	18,5	18,2	20,2	16,4	18,7	16,2	21,0	14,2
<i>Ex-colónias</i>	14,9	25,1	10,1	14,8	10,5	11,0	5,3	8,8
<i>Europa oriental</i>	1,3	1,3	1,4	0,6	1,3	0,9	2,3	2,2
<i>Países produtores de pe- tróleo (²)</i>	4,9	0,4	2,5	0,2	6,3	0,2	11,7	0,3
<i>Outros</i>	6,2	9,1	9,3	5,5	9,7	8,9	10,9	9,0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

(¹) Janeiro-Novembro.

(²) Arábia Saudita, Barein, Irão e Iraque.

Portugal tem o grande peso do seu comércio externo concentrado na área da O.C.D.E. e a parte das economias de planeamento central nesse comércio é muito pequena. O nítido declínio das antigas colónias nas exportações e importações de Portugal é, neste momento, a modificação estrutural mais importante no seu comércio externo. Mas a imagem que o quadro n.º 2 transmite é de crescente dependência comercial de Portugal relativamente a países capitalistas, principalmente nações industrializadas da Europa. O desenvolvimento das relações comerciais com países do Terceiro Mundo dependerá, entre outras coisas, da estabilização de novas relações políticas com as jovens nações que surgiram das longas guerras de libertação na antiga África portuguesa.

Há um outro ponto a referir, ao discutirem-se as recentes transformações estruturais em Portugal: trata-se da situação quanto ao emprego. A tendência para o declínio da população, já mencionada, foi completamente invertida, não só pela redução da emigração para a Europa, mas principalmente em consequência do retorno de mais de 350 mil pessoas de África, principalmente de Angola. A situação geral do emprego na última década foi a de relativa escassez de mão-de-obra e o crescimento económico foi acompanhado da redução da população activa. É difícil imaginar uma situação deste género nos anos vindouros.

DEPENDÊNCIA EXTERNA E PROBLEMAS FUNDAMENTAIS DA SITUAÇÃO ECONÓMICA

1. A complexidade e gravidade da presente «crise» económica torna-se facilmente compreensível se atendermos aos diferentes factores de perturbação que convergiram sobre o «normal» funcionamento da economia portuguesa: crise económica mundial, desintegração dum regime social e político de quase quarenta anos, crescentes lutas de classes, incapacidade da nova estrutura política para reconstruir o sistema económico, descolónização caótica de Angola.

A produção decresceu 3 % em 75, sobretudo na construção e nas indústrias produtoras de bens de capital. Obviamente, o investimento privado parou praticamente, enquanto o investimento público não foi suficiente para compensar tal quebra. O desemprego, em Dezembro de 75, atingia 10 % da população activa residente, além de cerca de 70 mil desempregados entre os refugiados de Angola — no total o número de desempregados está agora, provavelmente, acima de 400 milhares.

Depois de substancial redução na taxa de inflação durante 1975, o custo de vida aumenta de novo rapidamente, depois das medidas de austeridade decididas pelo VI Governo Provisório. A taxa de inflação atingiu provavelmente, nos últimos meses, a mesma ordem de grandeza (quase 40 % ao ano) registada nos primeiros meses de 74, antes do 25 de Abril, quando Portugal experimentou uma das maiores taxas inflacionárias da Europa na altura.

No que se refere à balança de pagamentos, Portugal perdeu em 74 e 75, 40 biliões de escudos das suas reservas, e de acordo com as tendências presentes, o esgotamento das reservas de ouro do Banco de Portugal ocorrerá durante o ano de 1978, mesmo admitindo hipóteses relativamente optimistas. As importações são actualmente o dobro das exportações, e as perspectivas quanto às remessas de emigrantes, bem como às receitas do turismo, não permitem admitir que sejam de molde a compensar o enorme *déficit* da balança comercial.

2. É perfeitamente claro, portanto, que a «crise» económica portuguesa é muito mais profunda do que uma recessão de curto prazo numa economia capitalista, assente num quadro institucional relativamente estável. A estrutura económica do País encontra-se, evidentemente, num processo de transição, mas não é fácil captar o sentido último dessa transição. Transição para o socialismo? A palavra socialismo adquiriu significados múltiplos e bem distintos, particularmente em Portugal, e é de notar que três dos quatro partidos políticos dominantes no País, reclamam-se defensores da melhor via do desenvolvimento socialista da economia e sociedade portuguesas.

De facto, é talvez útil separar dois conjuntos de factores actuantes sobre a estrutura económica. Por um lado, temos as importantes transformações qualitativas, mencionadas acima, resultantes das lutas dos trabalhadores contra os grandes centros de poder económico privado. Por outro lado, registam-se as modificações no envolvimento externo da economia portuguesa, resultantes da descolonização, crise económica mundial e das próprias transformações internas da sociedade portuguesa (por exemplo, quanto ao comportamento do investimento directo externo).

Há dois problemas estruturais de maior gravidade na situação económica actual — desemprego e *déficit* da balança de pagamentos. O desajustamento do modelo tradicional de crescimento económico face àquelas duas questões é evidente. Demorou quase um quarto de século a criar nos sectores secundários da economia um número de empregos equivalente ao actual número de desempregados residentes no País. Esse tipo de crescimento económico não é gerador de emprego, e carece de total revisão se a emigração em massa já não é possível e se se considera a redução da actual taxa de desemprego como a primeira prioridade da estratégia de política económica.

Quanto à balança de pagamentos, a substituição de importações e promoção de exportações — aliás, indispensáveis — não parecem susceptíveis de proporcionar resultados significativos a curto prazo, pelo menos considerando a provável «esperança de vida» das actuais reservas do Banco de Portugal. A mudança no nível e estrutura actuais do consumo só seria praticável num processo revolucionário de transição para o socialismo que está agora visivelmente fora de causa. Muito mais provável é a emergência duma situação de crescente dependência relativamente ao apoio económico e financeiro externo, com correspondente redução na liberdade de escolha dos decisores da política económica em Portugal.

RESPOSTAS ALTERNATIVAS POSSÍVEIS À CRISE ECONÓMICA

1. Depois de cinco séculos de expansão mundial e mais ou menos românticas aventuras e desventuras em diferentes continentes, Portugal parece definitivamente condenado a encontrar um lugar na Europa, mesmo se na América do Sul e na África novas nações de expressão portuguesa se encontram em posição de desempenhar um papel crescente nos assuntos mundiais. Nesta perspectiva, o problema da transição em Portugal, mesmo em termos económicos, seria finalmente o da *transição para a Europa*. Mas, mesmo que aceitemos esta interpretação, é claro que a Europa não é apenas capitalismo e que o próprio continente europeu se encontra num difícil processo de transição. Afinal, o peso actual dos partidos comunistas em certos países ditos do Sul da Europa é, além do mais, índice flagrante dum potencial objectivo de transformação que parece não existir noutras zonas da Europa Ocidental, mas é bem real nas vizinhanças do Mediterrâneo.

Durante alguns meses de 1974 e 75, pareceu possível a Portugal desempenhar um papel de relativa autonomia no processo de mudança social em curso na Europa. Agora, é mais plausível, como sucedeu antes, a dominação da situação portuguesa por forças externas. A presente conjuntura política no País, onde os principais partidos são claramente pro-ocidentais e não revolucionários, confirma aquela interpretação. Assim, a grande questão residiria na possibilidade de vencer tão profunda crise económica estrutural mediante um sistema político do tipo europeu ocidental. Tal possibilidade pressupõe a continuação dum processo (agora convergente) de aprendizagem e ajustamento recíproco entre as diversas forças políticas militares e civis, minimizando factores de conflito e maximizando factores de cooperação para benefício conjunto, de molde a ser encontrada, finalmente, uma estrutura política «representativa» de novas relações de classe e que possa produzir um sistema estável de poder, problema cuja solução já não poderá ser a conseguida nos anos 30 deste século por um homem chamado Salazar.

Se tal possibilidade não existe, resta saber qual será a força real do movimento de massas que emergiu da «revolução de Abril». Por outro lado, mesmo se o romântico populismo de certas figuras do M.F.A. se encontra agora desacreditado e inofensivo, é difícil imaginar neste país, no futuro próximo, um tipo de regime militar reaccionário, como se tem generalizado na América Latina.

2. Não é arriscado reconhecer, em última análise, que a *chamada situação económica será ainda mais determinante que determinada em relação ao desenrolar do processo social e político português*, exactamente porque não existe ainda um sistema estável de poder com correspondente apoio social razoavelmente definido. Observou recentemente Paul Sweezy numa reflexão sobre Portugal ³:

«Engels notou, em qualquer lado, que seria coisa certa que no dia após a revolução toda a oposição estaria solidamente unida sob a bandeira da democracia pura».

Em Portugal, após a situação pré-revolucionária de 1975, é óbvio que tal «unidade democrática» surgiria como primeira fase da reacção contra-revolucionária. Fortalecida esta, seria de rezear que o movimento pendular da esquerda à direita se fixasse nalgum ponto já nem remotamente «democrático».

E vem aqui a propósito citar também as reflexões dum economista britânico, Dudley Seers, quando perante o quadro duma economia sub-desenvolvida dependente, com graves problemas de desemprego, inflação e desequilíbrio externo, põe a seguinte questão:

«Poderiam os problemas estruturais ser drasticamente resolvidos adoptando planeamento central e controlos generalizados, amplas nacionalizações, forte fiscalidade, estabilização salarial, mobilização dos jovens para trabalho no campo, e corte político com os Estados Unidos — o que se poderia convenientemente sintetizar como a «solução cubana»? ⁴

Entre outras condições da resposta afirmativa, refere como mais importante a seguinte:

«[...] é difícil imaginar um sistema cubano sem uma organização política que permitisse uma burocracia capaz de exercer controlos sem se corromper e de induzir o público a aceitar sacrifícios. Uma organização deste tipo e a esta escala emerge gradualmente durante um conflito armado simultaneamente com objectivos nacionalistas e sociais e envolvendo uma larga parte da população, a avaliar pela experiência histórica (v. g. União Soviética e China, tal como Cuba) e apenas durante essa luta. Vale a pena referir, entre parêntesis, que o único país que passou por uma revolução social sem satisfazer nenhuma daquelas pré-condições, a Bolívia em 1952, mergulhou numa prolongada crise económica, social e política que ainda continua».

O M. F. A. permitiu, ou facilitou, a libertação das ex-colónias portuguesas. Derrubou um regime político em Portugal, mas a ilusão do M. F. A. como movimento de libertação nacional já não é mais do que isso.

³ «Class struggles in Portugal», in *Monthly Review*, Setembro de 1975. p. 13.

⁴ «A step towards a Political Economy of Development», in *Third World Employment, Problems and Strategy*. Penguin Modern Economic Readings, 1973.