

José Félix Ribeiro *
Eduardo Ferro Rodrigues **
Carlos Figueiredo ***
Francisco Cordovil ****
Lino Gomes Fernandes *****

Análise Social, vol. XXI (87-88-89), 1985-3.º-4.º-5.º, 437-471

Especialização internacional, regulação económica e regulação social — Portugal, 1973-83

INTRODUÇÃO

A comunicação que agora se apresenta faz o ponto de um esforço de investigação em curso, parte dele realizado no GEBEI/IACEP, revestindo um carácter ainda provisório. Estrutura-se em torno de quatro conceitos, cuja inter-relação se pretende explorar — inserção geoeconómica, especialização internacional, regulação económica e regulação social.

Supomos que a análise conjunta destes quatro níveis permite compreender com mais clareza as origens das actuais dificuldades do sistema financeiro.

O texto que se segue explora sucessivamente esses quatro conceitos, tendo sempre a preocupação de confrontar a situação no período de 1967-73 com a do período de 1973-83, umas vezes considerado em bloco e outras dividido em subperíodos.

A — INSERÇÃO GEECONÓMICA DE PORTUGAL — UMA CRISE PROFUNDA

1. *Por inserção geoeconómica* entendemos o conjunto de relações externas que, contribuindo para fortalecer o aproveitamento da especificidade geestratégica do País e diminuir a vulnerabilidade económica perante a Espanha, abram simultaneamente a oportunidade de explorar, em situação preferencial, certos segmentos do mercado internacional e de criar ocasiões de inserção em fluxos internacionais (de mercadorias, de pessoas e de informação) que a localização geográfica do País e o seu nível de desenvolvimento tornam possível explorar.

* Técnico do GEBEI/IACEP.

** Id.

*** Id.

**** Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa

***** Técnico do GEBEI/IACEP

2. Os pilares em que assentava a inserção geoeconómica do País no início do período de 1967-73 eram quatro:

Portugal estava inserido numa zona de comércio livre, liderada pela Grã-Bretanha e em que era o país de mais baixos salários médios, tendo-se tornado muito atraente para empresas estrangeiras, interessadas em consolidar ou conquistar posições no mercado inglês. A inclusão da EFTA traduziu uma relação privilegiada com as Ilhas Britânicas e com a Escandinávia, a outra península periférica da Europa, assegurando o máximo de *insularidade económica* em relação à Espanha;

Portugal continental inseriu-se no fluxo de mão-de-obra emigrante, oriunda primeiro do Leste e depois do Sul, que acompanhou a reconstrução e o forte desenvolvimento económico posterior dos países do continente europeu enquadrados na CEE. Assim, Portugal exportava mercadorias para ilhas e penínsulas europeias e mão-de-obra para o continente, enquanto as ilhas atlânticas — Madeira e Açores — se mantinham inseridas nos fluxos migratórios para a América do Norte e do Sul e para a África Austral;

Portugal dispunha do acesso privilegiado aos mercados e às matérias-primas agrícolas e minerais das ex-colónias e controlava, em termos de reservas de ouro e divisas, os frutos das exportações das ex-colónias para os EUA e para a Europa e das migrações de mão-de-obra africana para a África do Sul. Mas, pela sua própria especialização produtiva, era incapaz de beneficiar do alargamento do mercado interno, que a industrialização das ex-colónias neste período, nomeadamente de Angola, iria permitir (devido, por exemplo, à inexistência dum forte sector nacional de bens de equipamento);

Após o encerramento do canal de Suez, na sequência da guerra israelo-árabe em 1967, e o início da exploração alternativa da rota do Cabo, Portugal ficou numa posição geográfica impar em relação à circulação mundial do petróleo, embora, devido à guerra nas ex-colónias, tivesse dificuldades em estabelecer relações directas e em profundidade com os países árabes. O desenvolvimento da reparação naval de petroleiros no estuário do Tejo constituiu uma primeira exploração de base industrial deste novo dado geoeconómico.

É importante, do ponto de vista conceptual, ressaltar um aspecto: alguns dos pilares da inserção geoeconómica ajudavam a consolidar os outros — um exemplo típico, o de terem sido os armadores e os estaleiros escandinavos (respectivamente noruegueses e suecos) que formaram a base das alianças para tornar possível explorar a posição geográfica de Portugal na rota do Cabo, no que respeita à reparação naval.

3. Durante este período entraram em crise dois destes pilares e no final dele desenhou-se no horizonte a crise dos outros dois. Assim:

Com a cimeira de Haia, em 1969, e o abandono pela França do veto à adesão da Grã-Bretanha à CEE abriu-se o processo que levaria, em 1972, à entrada inglesa nas Comunidades. Portugal, com atraso em relação à Espanha, negociou em 1972 um acordo comercial com a

CEE, tentando preservar o espaço conquistado no mercado inglês e alargar também as oportunidades comerciais nos países do continente europeu;

Com a crise dos pagamentos interterritoriais, os mercados coloniais vão-se progressivamente fechando aos exportadores tradicionais portugueses. As ex-colónias tinham de passar a ser encaradas mais como campo de investimento do que como mercado protegido. Perfilava-se no horizonte a ameaça económica que a África do Sul representava para os interesses portugueses nesta zona do continente africano, sendo simultaneamente um aliado natural do regime da época para a prossecução da guerra nas colónias.

Durante o período, a crise destes dois pilares é acompanhada de uma grande aposta no fortalecimento de um dos outros atrás referidos — explorar a fachada atlântica do País e a sua posição face à rota do petróleo e ao trânsito de matérias-primas oriundas do outro lado do Atlântico, para potenciar a especificidade portuguesa em relação à Espanha, no quadro de serviços a prestar à Europa comunitária. A construção do porto de Sines e as tentativas de dinamização do porto de Lisboa (projecto de zona franca, do terminal de processamento de soja, etc.) traduziram esta aposta.

4. A crise petrolífera de 1973 e a recessão posterior nas economias europeias acabaram por prejudicar fortemente esta aposta e também por bloquear a exportação de mão-de-obra para o continente europeu. Estava então aberta uma profunda crise na inserção geoeconómica de Portugal. Posteriormente a 1974, dois outros acontecimentos ampliaram essa crise, tornando imperioso pensar em novos termos essa inserção do País:

O processo de descolonização, que colocou em termos completamente novos as relações económicas entre Portugal e os países recém-independentes de expressão portuguesa;

A negociação de um acordo entre a Espanha e a EFTA, que pela primeira vez veio anunciar a inevitabilidade do desarmamento aduaneiro perante a Espanha.

5. A partir de 1977 inicia-se um processo de reorganização da inserção geoeconómica do País, tendo como principal pilar a adesão à CEE, também procurada pela Espanha. A aposta na adesão à CEE, para além dos aspectos políticos que inicialmente a dominaram, teve de imediato um significado económico, perante a melindrosa situação externa da economia portuguesa da altura. Tratava-se com efeito de:

Obter um tratamento preferencial para várias das nossas exportações tradicionais relativamente aos principais concorrentes asiáticos e mesmo mediterrânicos. Entre essas exportações destacaram-se os têxteis, em que Portugal foi claramente beneficiado pela orientação seguida pela CEE no quadro do 2.º Acordo Multifibras (AMF), que penalizou os países asiáticos que mais agressivos se haviam revelado nos anos anteriores no mercado comunitário têxtil. Esta aposta traduziu-se numa relevante alteração das correntes exportadoras de Portugal, com forte incremento do peso dos países continentais da CEE, enquanto destinos das nossas exportações;

Aproveitar a combinação da posição geográfica do País e do seu nível de salários para tentar reproduzir um modelo que tanto êxito havia tido no quadro da EFTA — apostar na deslocalização industrial, sob a direcção do capital estrangeiro originário de países desenvolvidos exteriores à zona de livre circulação de mercadorias industriais em que o País se integrava (ou, neste caso, em que se preparava para integrar). Os EUA e o Japão apareciam como os alvos mais imediatos desta orientação. Até este momento, no entanto, e ao contrário da aposta anterior, os seus resultados têm sido escassos.

6. Se estes objectivos orientaram uma actuação de emergência ao nível da inserção geoeconómica do País, a aposta na adesão à CEE tem, no entanto, razões mais fundas, de carácter estrutural, parecendo corresponder à aceitação de dois factos:

As comunidades oferecem um quadro multilateral particularmente adequado para iniciar um novo tipo de relacionamento económico com a Espanha, pondo fim a décadas de alheamento. Com efeito, trata-se de um quadro em que existem parceiros interessados em circunscrever os efeitos, quer militares, quer económicos, do desejado regresso da Espanha ao concerto europeu;

A integração num espaço geopolítico e económico susceptível de um processo de fortalecimento poderá permitir ao País diversificar de forma sólida e duradoura as suas relações no mundo, afirmando a sua especificidade no seio da Europa e aproveitando essa diversificação para diminuir a sua própria vulnerabilidade perante os riscos de uma «absorção económica» pela Espanha.

Trata-se de uma aposta muito exigente.

B — PADRÃO DE ESPECIALIZAÇÃO DA ECONOMIA PORTUGUESA — ALGUMAS MUDANÇAS, MAS UM QUADRO GERAL DE ESTABILIDADE

1. Portugal tinha, em 1973, um padrão de especialização predominantemente *intersectorial*:

Com duas zonas industriais em que se concentravam os pólos de especialização internacional do País — o subsistema têxtil/couro e florestal e uma zona de serviços mergulhada no mercado internacional — o turismo;

Com cinco zonas em que se concentravam os pólos de dependência — energia, química orgânica, alimentos, bens de equipamento e seus materiais e serviços associados à inserção geoeconómica do País.

A dependência energética era, no entanto, limitada pela existência de um sistema electroprodutor centrado na hidrelectricidade; a dependência agro-alimentar nos produtos contendo proteína animal, nos produtos «ultramarinados» e nas matérias-primas para rações era parcialmente compensada pelas exportações de vinhos, conservas de peixe, conservas de frutos e frutos secos; a dependência ao nível dos bens de equipamento e dos bens

de consumo duradouro admitia duas excepções. Numa predominava um padrão intra-industrial de trocas externas — o subsistema electrónico. No entanto, esse padrão resultava da existência de pólos de enclave, determinados pela implantação de empresas estrangeiras e não traduzindo um verdadeiro avanço nacional nessa área. A outra excepção dizia respeito a alguns equipamentos destinados às redes, quer de energia, quer das telecomunicações organizadas no quadro dos mercados públicos. Nos serviços associados à inserção geoeconómica do País, o controlo nacional sobre aqueles que relacionavam Portugal com as ex-colónias era acompanhado de uma grande dependência ao nível dos transportes marítimos e dos seguros para fora dessa área; a essa grande dependência vinha no entanto fazendo face o crescimento espectacular dos serviços de reparação naval, aproveitando a posição geográfica do País.

2. Entre os pólos de dependência destacamos o carácter estratégico daqueles que atingiam decisivamente a função investimento (situados nos subsistemas mecânica, instrumentação e eléctrico). Com efeito, dessa grande dependência resultavam de imediato duas importantes consequências¹:

A fragilidade do sector de bens e equipamento nacional condicionava negativamente a possibilidade do alargamento auto-sustentado do mercado interno, pela filtração para o exterior que provocava no processo global da acumulação;

Tal fraqueza do sector de bens de equipamento tornava impossível fazer funcionar nacionalmente o mecanismo dos preços relativos (pela actuação simultânea da produtividade e dos salários no seu seio), de forma a «embaratecer» o capital fixo; além disso, tornava impossível endogeneizar, mesmo que limitadamente, o progresso tecnológico e adequá-lo mais à dotação de factores do País, afectando por estas duas vias as possibilidades do aumento da rendibilidade global do capital.

Por sua vez, os pólos de especialização internacional na área da indústria apresentavam algumas características que limitavam os seus efeitos benéficos:

Eram dirigidos para os bens de consumo corrente e para os bens intermédios necessários ao seu fabrico ou embalagem e para o fabrico parcelar de bens de consumo duradouro e seus componentes, em forte concorrência com os principais NPIs (novos países industrializados);

Foram agenciados principalmente pelo exterior, através do investimento directo estrangeiro, da subcontratação internacional ou do controlo estrangeiro sobre as redes de distribuição externa. Em muitos casos, Portugal não era um vendedor de produtos, mas um fornecedor de capacidade produtiva;

¹ Em itálico estão transcritas partes de *A Especialização de Portugal em Questão*, de Eduardo Ferro Rodrigues, José Félix Ribeiro e Lino G. Fernandes, editado pelo Banco de Fomento Nacional.

Notava-se em vários deles o peso da desarticulação, traduzida no recurso maciço a matérias-primas, bens intermédios e componentes importados.

Fazendo o balanço do significado e das consequências macroeconómicas destas características dos pólos de especialização internacional industriais, podemos tirar duas conclusões principais:

A estabilidade na reprodução do modelo de acumulação seguido no pós-guerra pelas economias dominantes supunha um processo continuado de embaratecimento relativo de alguns bens de consumo correntes e da sua embalagem, para deixar mais lugar à generalização dos bens de consumo duradouros. Por outro lado, exigia a redução dos custos de fabrico destes, para se tornar possível aumentar ou estabilizar a margem de lucros dos sectores que os produziam, sem que para tal se exigisse um crescimento rápido dos preços que travasse a sua generalização. A concorrência entre países da periferia, com baixos salários e especializados internacionalmente no fabrico de bens de consumo corrente e no fabrico parcial de bens de consumo duradouro e seus componentes foi um factor-chave para assegurar o crescimento menos rápido dos preços daqueles e para controlar a evolução dos custos destes, num período de estabilidade tecnológica nesses sectores.

Não nos parece pois abusivo afirmar desde já que os pólos de especialização internacional do País, exactamente situados neste tipo de bens, deveriam estar necessariamente associados à tendência para a degradação dos termos de troca da economia portuguesa;

Uma parte importante dos pólos de especialização internacional, quer integrais, quer intra-sectoriais de enclave, eram, como vimos, desarticulados. Essa característica apontava para o facto de o seu efeito líquido sobre a balança comercial ser muito inferior ao que o valor das suas exportações faria supor. Por outro lado, tornava-os particularmente atraentes como lugar de realização de operações simultâneas de sub e sobre facturação, em período de incerteza internacional e de intensa especulação. Se isso não bastasse, o facto de esses pólos de especialização recorrerem para o seu investimento sobretudo a equipamentos importados, traduzindo a forte dependência tecnológica do País, apontava para uma segunda desarticulação interna gravosa nas suas consequências sobre a balança comercial.

No que respeita à especialização internacional no turismo, a sua ocorrência paralela a uma dependência crescente ao nível agro-alimentar fazia com que também o efeito líquido sobre a balança de transacções fosse inferior ao que as receitas de turismo fariam supor.

3. Existe uma relação entre inserção geoeconómica e a dinâmica da especialização internacional, como aliás indica a definição do primeiro conceito. Assim, a inserção existente no início do período de 1967-73 esteve associada à definição de aspectos-chave da actual especialização da economia portuguesa.

Em primeiro lugar, a relação com a Grã-Bretanha e os países escandinavos produziu um conjunto de estímulos ao desenvolvimento acelerado de sectores industriais e virados para a exportação: pasta para papel, madeira serrada, concentrado de tomate, têxteis intermédios (nomeadamente fio e telas de algodão e tecidos mistos), vestuário, material eléctrico e electrónico, serviços de reparação naval, etc.

Em segundo lugar, porque a inserção do País nos fluxos de migração para a Europa continental, associada ao envio posterior de remessas, contribui para a desertificação de vastas zonas do País e para a manutenção de uma forte orientação para o autoconsumo, acelerando a tendência para alimentar uma população urbana em rápido crescimento, nomeadamente nos distritos de Lisboa e Setúbal, através do recurso a alimentos importados.

Por sua vez, a tentativa de alterar a relação entre os pilares daquela inserção geoeconómica, apoiando-a mais na fachada atlântica do País, se levou à construção de grandes infra-estruturas, como, por exemplo, o porto de Sines, esteve também na base da criação ou expansão de sectores industriais orientados para a exportação e/ou assegurando a substituição de importações — refinação de petróleo, petroquímica, ferro-ligas, extracção e refinação de óleo de soja, etc.

4. Fazendo agora um balanço das alterações verificadas entre 1973 e 1983 no padrão de especialização da economia portuguesa, destacamos os seguintes aspectos:

Um aumento do peso da dependência agro-alimentar, expressão de quatro processos que se entrecruzaram:

Aumento da população, por via do retorno das ex-colónias e da contenção da emigração;

Alteração no nível e nos padrões de consumo com o reforço na dieta alimentar dos produtos de origem animal (carne, ovos, leite);

Crescimento forte e continuado da produção animal desarticulada da produção vegetal, que se manteve estagnada, dando assim origem a um forte crescimento das importações de cereais e oleaginosas para o fabrico de ração (que também foi acompanhado do crescimento de idênticas importações destinadas directamente à alimentação humana);

Quebra no dinamismo exportador de vários produtos, como, por exemplo, os vinhos comuns, as conservas de peixe e o concentrado de tomate.

Um aumento do peso da dependência energética, em consequência de cinco processos:

Alteração no sistema electroprodutor nacional, em que passou a ter um peso muito maior a componente termeléctrica com base no *fuel*;

O aumento contínuo da importância do transporte rodoviário, tanto no interior do País como no seu relacionamento com o exterior (neste caso, em substituição parcial de transporte marítimo);

O tipo de crescimento industrial do período dominado por sectores industriais energético-intensivos, como os materiais de construção, pasta para papel, química, electrometalurgias;

O crescimento do consumo de electricidade, por exemplo, para usos domésticos, estimulado pela baixa do preço relativo da electricidade até 1980;

A ausência ou grande atraso no desenvolvimento de novas formas de produzir ou consumir, adaptadas à necessidade de poupar energia.

Um forte aumento da dependência nos serviços associados à inserção geoeconómica do País, na sequência da descolonização e da perda de dinamismo dos serviços associados à exploração da proximidade da rota do Cabo;

Um aprofundamento do dinamismo dos subsistemas têxtil/couro e florestal acompanhado de uma alteração no perfil de produtos exportados (por exemplo, maior peso de produtos acabados de algodão e mistos, maior importância do calçado, etc.);

O desenvolvimento de um padrão mais intra-industrial de trocas externas em três zonas anteriormente marcadas por uma profunda dependência global:

No subsistema minerometalúrgico, devido ao aparecimento de uma notável corrente de exportações de ferro-ligas, certo tipo de perfis de aço e de produtos da fundição;

No subsistema automóvel, devido à alteração do enquadramento do sector, paralelo à instalação de unidades para o fabrico de componentes mecânicos mais sofisticados (motores, caixas de velocidades, travões, etc.);

No subsistema química orgânica, devido às alterações introduzidas pela instalação das bases de dois complexos petroquímicos e de alguns fabricos delas derivados.

Uma parte destas alterações foram resultado de decisões industriais associadas à tentativa de ajustamento na inserção geoeconómica do País, datada do início dos anos 70.

Até agora, a aproximação de emergência à CEE ajudou fundamentalmente a consolidar a especialização herdada do período áureo da EFTA e da tentativa de modernização da nova política industrial, tendo-se traduzido mais por alterações no perfil dos produtos exportados do que por um apreciável dinamismo ao nível de novos sectores. Se isso pode ser aceitável para este período, em que se tratou de compensar a profunda crise dos anos 74 a 77, não deixa de levantar sérios problemas no que se refere às futuras relações com a Espanha no quadro da adesão conjunta dos dois países à CEE.

Com efeito, e ao contrário de Portugal, a Espanha tem um padrão de especialização predominantemente intra-industrial, com pólos de forte exportação em áreas que são pólos de dependência portuguesa (química orgânica, mecânica, automóvel), ao mesmo tempo que também é fortemente exportadora nalgumas áreas que constituem pólos de especialização internacional de Portugal (p. ex., têxtil/couro), dispondo, além disso, de uma situação muito mais forte ao nível agro-alimentar².

² Na área do subsistema florestal é que, de forma clara, a posição portuguesa parece à partida mais forte.

Sendo assim, a manter-se o actual padrão de especialização português, mesmo num quadro de mais fácil acesso ao mercado espanhol, existem razões estruturais para se manterem saldos comerciais muito desfavoráveis a Portugal; ou seja, em termos de médio prazo, a adesão à CEE, se fosse encarada simplesmente como uma forma de aprofundar ainda mais a actual especialização do País, implicaria inevitavelmente um aumento da vulnerabilidade económica perante a Espanha.

C — INSERÇÃO GEECONÓMICA, ESPECIALIZAÇÃO INTERNACIONAL E ESPECIALIZAÇÃO REGIONAL

1. A análise das regiões de Portugal continental e da sua diferente orientação produtiva é aqui feita na óptica da inserção internacional do País, no duplo sentido da sua inserção geoeconómica e da sua especialização internacional, tal como elas se apresentavam em 1973. Essa análise parte da verificação de que *Portugal, sendo um país continental, se comportava, em termos geoeconómicos, como uma ilha*. Esta verificação alicerça-se em duas realidades e é reforçada por uma terceira. Assim:

As relações comerciais de Portugal com a Espanha, não obstante a vizinhança dos dois países, representavam uma parte muito reduzida das importações e sobretudo das exportações portuguesas; originavam já, no entanto, cerca de 10% do défice da balança comercial do País no início da década de 70;

As relações comerciais de Portugal com os países europeus do *continente* eram esmagadoramente feitas através do transporte marítimo (mais de 90% quer das importações, quer das exportações);

De 1965 a 1973, as exportações portuguesas destinaram-se cada vez mais, não ao continente europeu, mas às ilhas e península nórdica da Europa. A inserção na EFTA foi o quadro do reforço da insularidade económica de Portugal, num período de declínio do peso das ex-colónias na exportação do País.

A esta primeira verificação podemos associar uma segunda: a insularidade económica dum país continental transforma a sua fachada litoral naquela porção de território em que se estrutura o essencial da inserção internacional desse país, e, dado o peso esmagador do transporte marítimo, será naturalmente à volta dos principais portos que as actividades mais associadas a tal inserção se tenderão a localizar. Sendo assim, compreende-se mais facilmente a forma como agregámos os direitos para efeitos de análise regional:

Primeiro procedemos à **decomposição da faixa litoral**, tendo em conta, antes de mais, a proximidade dos diversos distritos relativamente aos dois grandes portos do País: o porto de Lisboa e o porto de Leixões:

O porto de Lisboa, prolongado pelo estuário do Tejo, estrutura uma região em que incluímos os distritos de Lisboa, Setúbal e Santarém e que, para simplificar, iremos designar por região de Lisboa;

O porto de Leixões estrutura uma região em que integrámos os distritos do Porto, Braga e Aveiro e que designaremos por Norte litoral.

Estas duas regiões constituem as *zonas nucleares da especialização portuguesa*, às quais podemos acrescentar o Algarve.

Ainda no litoral e entre as zonas nucleares, considerámos uma terceira região, englobando os distritos de Coimbra e Leiria — região Centro litoral — e que constitui, do ponto de vista da especialização, o que designámos por *zona de apoio*;

Finalmente, agrupámos os restantes distritos, que ou fazem fronteira com a Espanha, ou não estão no litoral. Constituem o que designámos por zonas de reserva, distinguindo-se nelas duas regiões diferenciadas:

Uma a norte do Tejo, em que integrámos os distritos de Viana do Castelo, Vila Real, Viseu, Bragança, Guarda e Castelo Branco, constituindo o que daqui em diante se designa por Norte e Centro interior;

Outra a sul do Tejo, em que integrámos os distritos de Beja, Évora e Portalegre e que designaremos por Alentejo.

Uma vez definidas as unidades que considerámos ao nível regional no continente, vamos analisar em que actividades cada uma destas regiões está «especializada» no quadro nacional. Ou seja, aquelas actividades em que o seu peso é superior ao peso médio que têm no PIB. A interpretação desta «especialização regional», obviamente, só ganha sentido se não esquecermos a situação que cada uma das actividades consideradas tem do ponto de vista da especialização internacional do País (ou seja, se são pólos de especialização, de dependência, etc.).

Assim, os traços característicos da *região Norte litoral* (distritos de Braga, Porto e Aveiro) são:

Estar exclusivamente especializada no contexto nacional em actividades industriais, não apresentando qualquer concentração notável de serviços;

No seio da indústria, estar especializada de uma forma bem clara em quase todas as actividades exportadoras do País — têxtil algodoeiro, vestuário e malhas, cordoaria, calçado, madeira e cortiça, conservas de peixe, produtos metálicos, material electrónico — e também em actividades como o fabrico de porcelana e faiança, que têm vindo a adquirir um maior dinamismo exportador. No entanto, uma parte dos pólos de especialização aqui localizados são desarticulados, originando assim um volumoso fluxo de importações por parte desta região (algodão, sisal, fibras sintéticas, corantes, cor-tumes, componentes eléctricos e electrónicos, etc.);

Não apresentar uma especialização nas indústrias químicas, que apoiam as suas mais fortes indústrias exportadoras. Assim, embora dispondo de implantações industriais na área da química mineral — sódicos e clorados — que fornecem as indústrias têxteis e do papel, não dispõem de capacidade industrial na área das fibras

sintéticas e dos corantes. Os investimentos realizados até 1981, traduzindo-se na implantação da base dum complexo petroquímico de aromáticos e numa plataforma de química orgânica especializada, modificaram indirectamente este panorama, tornando possível, pelas suas exportações, compensar parcialmente as importações que se mantêm nas zonas referidas;

Apresentar uma especialização, relativamente assinalável, em áreas em que globalmente o País é dependente, o fabrico de bens de equipamento e de bens de consumo duradouro. Assim, nesta região está implantado o núcleo mais diversificado de produção de máquinas e ferramentas para as indústrias ligeiras, com natural destaque para as que têm expressão regional — máquinas para o trabalho da madeira e cortiça, máquinas-ferramentas para trabalho de metal, destinadas à serralharia e metalomecânica ligeira, máquinas para a fiação têxtil, máquinas para a indústria cerâmica, etc. No entanto, tal facto não impede que se reconheça a pequena expressão que ainda tem o fabrico de equipamentos destinados aos pólos de especialização internacional do País aqui implantados, nomeadamente no subsistema têxtil/couro. Ora as áreas industriais em que um país está especializado internacionalmente constituem, pela regularidade do investimento que realizam, um segmento-chave do mercado nacional de bens de equipamento.

Na região Norte litoral há também uma forte especialização no fabrico de equipamentos eléctricos, destinados quer à rede nacional de transporte e distribuição de electricidade (p. ex., transformadores) quer à incorporação numa vasta gama de outros equipamentos (p. ex., motores eléctricos). A laminagem e trefilaria do cobre e do alumínio, associadas ao fabrico daqueles equipamentos e ao abastecimento daquela rede, têm também aqui uma importante expressão. A pequena produção nacional de motores de combustão interna, ligada em parte ao fabrico de motociclos e bicicletas, concentra-se também nesta região.

A fundição de ferro, em que se apoiam todas estas actividades associadas à mecânica ligeira, é outra das especializações regionais, originando já uma forte corrente de exportações. Os investimentos recentes, destinados ao fabrico para exportação de componentes nobres do automóvel e ao alargamento da capacidade de fundição, dão ainda maior amplitude a esta especialização regional:

Apresentar, no que respeita ao complexo industrial agro-alimentar, uma pronunciada especialização regional dos *lacticínios*, que se apoia, por um lado, em recursos hídricos abundantes (pluviosidade e extensão das áreas agrícolas regadas) e, por outro, na originalidade do tecido social desta região. Com efeito, a base de abastecimento daquela indústria são as exportações familiares de pequena dimensão, mas dominantes em termos produtivos, que constituem, como veremos adiante, uma base importante para a subsistência das famílias dos assalariados da indústria têxtil, do calçado, da metalomecânica ligeira, etc. Este tipo de explorações agrícolas alimentares, portanto, ao nível de produtos, um segmento da indústria orientado para o mercado interno e, simultaneamente, serve, por via do mercado do trabalho, as indústrias regionais com forte orientação exportadora.

No que respeita à região de Lisboa (distritos de Lisboa, Setúbal e Santarém), os principais traços que destacamos são os seguintes:

Ao contrário da região Norte litoral, na especialização regional de Lisboa predominam as actividades de serviços;

Aqui se concentram as actividades de serviços que permitem o relacionamento do País com o mundo — os transportes marítimos, os transportes aéreos, os serviços de apoio ao transporte, as telecomunicações (se bem que, para estas, o Algarve constitua o prolongamento geográfico natural, como o demonstra, por exemplo, a amarração de cabos submarinos);

Na região de Lisboa existe a maior concentração de terciário empresarial moderno — bancos, companhias de seguros, serviços prestados às empresas (publicidade, consultoria, etc.), mas *virada para o mercado interno*. A administração pública tem também aqui um peso relevante, como é, aliás, natural numa cidade-capital;

No que respeita à indústria, Lisboa apresenta uma forte especialização nas indústrias de refinação do petróleo e químicas. Só que até 1973 eram essencialmente indústrias viradas para a satisfação do mercado interno:

Nuns casos laborando matérias-primas nacionais, como as pirites e o sal-gema existentes, respectivamente, no Alentejo e na Estremadura, em combinação com matérias-primas e produtos intermédios directa ou indirectamente importados, como as fosforites e o amoníaco (química mineral e adubeira);

Limitando-se, noutros casos, às fases finais de fabrico de produtos da química orgânica a partir de matérias-primas e produtos intermédios maioritariamente importados (indústria farmacêutica, indústria dos produtos de higiene e cosmética, indústria das resinas sintéticas e das tintas, etc.).

Com a construção da refinaria de Sines e do complexo petroquímico anexo, fruto da tentativa de mudança na inserção geoeconómica do País, a região de Lisboa passou a ser origem de uma importante corrente de exportações, só que baseadas no processamento de matérias-primas importadas:

A região de Lisboa não se limita a estar muito dependente de petróleo nas suas actividades industriais mais modernas e na própria forma como é abastecida de energia eléctrica (centrais termeléctricas do Carregado, Setúbal e Barreiro). A região de Lisboa é sede de um enorme complexo agro-alimentar, hoje especializado no processamento de alimentos importados, nomeadamente dos EUA, com que são assegurados aspectos-chave da alimentação da sua grande cintura urbana, que nem o Norte litoral, nem o Alentejo, nem o Norte e Centro interior conseguem alimentar³. Note-se que, na sua origem

³ O próprio tipo de opções agro-alimentares que se foram desenvolvendo na região de Lisboa contribuiu, por sua vez, para ir estiolando a agro-pecuária das regiões do interior que tradicionalmente lhe forneciam azeite, cereais e carne como no caso do Norte e Centro interiores

este complexo agro-alimentar estava intimamente ligado à transformação de produtos agro-pecuários do Alentejo — trigo e carne de porco — e das ex-colónias — amendoim, açúcar, cacau, etc. Ao longo das duas últimas décadas, estas duas relações foram-se esbatendo até chegar à situação actual dos complexos moageiro, das oleaginosas e da produção de carne, quase totalmente dependentes da importação de matérias-primas. Na região de Lisboa existem, no entanto, algumas das melhores zonas agrícolas do país e a parte mais dinâmica da agricultura empresarial (Oeste e Ribatejo). Eram a base de duas exportações que entraram em crise a seguir a 1973 — os vinhos comuns e o concentrado de tomate, estando hoje em aberto como podem vir a contribuir para minorar a balança agro-alimentar fortemente deficitária da região em que se inserem;

A região de Lisboa está, por último, fortemente especializada no fabrico e montagem de material de transporte, embora se incluam aqui duas realidades bem diferentes. Por um lado, aqui se concentra a indústria de montagem de veículos automóveis, beneficiando da proximidade de um grande porto. São instalações fabris desenvolvidas no quadro anterior com que Portugal se integrou na divisão internacional do trabalho do sector automóvel, bem diferentes das actividades que se estão a desenvolver hoje no Norte litoral e que materializam uma nova abordagem deste problema. Por outro lado, aqui se concentra a indústria de reparação e construção naval, fruto do domínio progressivo das tecnologias da soldadura e que se prolonga, em termos de especialização regional, na caldeiraria pesada, na construção de equipamento pesado de movimentação (guindastes, pórticos, etc.) e no fabrico de material circulante de caminhos-de-ferro. O desenvolvimento destes sectores fez também parte dos objectivos da nova política industrial do início da década de 70, embora não tenham dado origem ao domínio completo de outras tecnologias que os apoiam.

Em resumo, podemos dizer que a região de Lisboa foi duramente atingida pela crise da inserção geoeconómica do País e, como veremos a seguir, pela impossibilidade de continuar o crescimento do terciário empresarial, virado para o mercado interno e assente no desenvolvimento das importações, impossibilidade manifesta quando os resultados das contas externas do País exigiram a contenção de importações e uma gestão mais apertada dos recursos financeiros disponíveis.

Depois de termos analisado brevemente as *zonas nucleares* da especialização portuguesa, iremos caracterizar as *zonas de reserva* e a *zona de apoio*.

As *zonas de reserva* do Norte e Centro interior e do Alentejo são caracterizadas por nelas predominarem as actividades primárias, concentrando-se aí um conjunto de riquezas do País que ou estão por aproveitar, ou são transformadas e/ou utilizadas nas regiões litorais. Estamos-nos a referir às reservas de hidroelectricidade, às reservas florestais, às reservas de minérios e algumas reservas agro-alimentares. Durante a década de 70, a principal transformação na sua especialização foi o aparecimento de metalurgias, que, usando a electricidade, processavam recursos minerais da região (metalurgia do silício e fabrico de ferro-ligas).

Estas regiões foram, durante a década de 60, enormes reservas de mão-de-obra que migraram para o estrangeiro e para a região de Lisboa. No

Norte e Centro interior; as emigrações externa e interna equilibraram-se, mas no Sul esta última foi vincadamente dominante.

A zona-apoio do Centro litoral (distritos de Coimbra e Leiria) distingue-se claramente de qualquer dos dois casos anteriores pelos seguintes traços:

Distingue-se das regiões nucleares da especialização portuguesa por apresentar um tecido industrial muito menos complexo, centrado no processamento de riquezas naturais do País nos subsistemas florestal e minerais não metálicos. Os investimentos realizados, desde o início dos anos 70, nos cimentos, na pasta de papel, na cerâmica, reforçaram ainda mais esta especialização. As indústrias ligadas a estes últimos (cerâmica e vidro, nomeadamente) relacionam-se indirectamente com outros dois pontos fortes da especialização nesta região — o fabrico de artigos de matérias plásticas, desenvolvido nos anos 60, quando estes materiais vieram fazer concorrência ao vidro e à cerâmica em vários segmentos do mercado doméstico e da embalagem, e o fabrico de moldes para plástico;

Distingue-se das regiões-reservas não só porque tem um muito maior peso das indústrias transformadoras, como por processar os seus próprios recursos naturais, além de transformar recursos oriundos do interior.

Esta zona, apesar de também ser exportadora, por exemplo, de produtos derivados da floresta, minerais não metálicos e produtos metálicos, serve fundamentalmente como apoio às necessidades do mercado interno das zonas nucleares da especialização portuguesa:

Fornecendo materiais de construção, nomeadamente à região do Norte litoral;

Fornecendo material de embalagem ao complexo agro-alimentar de Lisboa;

Fornecendo à região de Lisboa carne obtida a partir da pecuária intensiva com base em rações, que aqui se desenvolveu.

É uma zona litoral intermédia entre as duas regiões servidas pelos principais portos do País.

D — REGULAÇÃO ECONÓMICA E ESPECIALIZAÇÃO INTERNACIONAL

1. Por *regulação económica*⁴ entendemos o conjunto de mecanismos que, a partir da inserção geoeconómica e da especialização produtiva do

⁴ Deve salientar-se que a denominação «regulação económica» tem, no contexto da moderna teoria económica, e mais especificamente no domínio da microeconomia, um significado bastante diferente do utilizado ao longo deste trabalho. Com efeito, por regulação económica entende-se o controlo exercido pelo Estado sobre determinados monopólios privados, em especial os chamados «monopólios naturais». Uma das estratégias de regulação económica mais utilizadas na prática tem-se centrado na fixação de uma taxa de rendibilidade máxima, que o monopolista é autorizado a realizar. Todos os desenvolvimentos teóricos têm sido baseados na formulação que Averch-Johnson-Welliz (1962 e 1963) apresentaram, a qual tem sido objecto de investigação teórica e aplicada profunda ao longo dos últimos vinte anos (vide, e. g., A. Khan. *The Economics of Regulation*, 1970, vols. I e II).

País, e tendo em conta a evolução do contexto internacional e do quadro institucional interno, permitem:

- Gerar o máximo de poupança e fixá-la internamente em conjunto com a que é acumulada no estrangeiro por não residentes;
- Gerir a relação entre a poupança e o esforço de investimento necessário para explorar as oportunidades criadas pelo contexto internacional e pela evolução interna, gestão feita em termos tais que seja aceite pelas instituições financeiras internacionais.

Nesta comunicação — o que não acontece na investigação em curso — vamos-nos limitar à análise de alguns dos instrumentos principais que o Estado tem usado quando intervém no quadro da regulação económica, nomeadamente através das políticas cambial e monetária. Trata-se de uma óptica muito restritiva de análise da regulação que não permite integrar completamente quer os agentes económicos privados, quer os efeitos de outros níveis de actuação do Estado.

Iremos ver como, devido à alteração no contexto internacional e à própria crise da inserção geoeconómica do País, uma especialização internacional pouco modificada originou duas orientações muito distintas da intervenção do Estado na regulação económica, respectivamente nos períodos de 1967-73 e 1977-83.

2. O período de 1967-73 foi caracterizado, do ponto de vista das condições externas, pelos seguintes aspectos:

Uma estabilidade dos preços da energia (petróleo) até 1970, iniciando-se em 1971 uma ligeira ascensão até chegar ao brutal aumento de Outubro de 1973. Uma estabilidade no preço dos alimentos (milho) entre 1967 e 1972 e um forte aumento, já com plena expressão em 1973 e ampliado em 1974;

Uma crescente instabilidade monetária internacional, levando ao colapso do sistema criado em Bretton Woods — a declaração da inconvertibilidade do dólar em 1971, a sua desvalorização em 1972 e a contínua revalorização de algumas moedas europeias, nomeadamente do marco, foram manifestações deste processo;

Um forte crescimento do comércio internacional, com um perfil de produtos favorável à especialização da economia portuguesa, e uma dinâmica de investimento internacional favorável à deslocalização para países periféricos, com baixos salários relativos, de certas actividades ou de certas fases dos processos produtivos mais trabalho intensivas;

A persistência de condições na Europa para absorção de fortes contingentes imigratórios provenientes do Sul.

3. Perante este contexto externo e o tipo de inserção geoeconómica do País, a intervenção estatal na regulação económica deste período assentou em três pilares:

a) A APOSTA NUM ESCUDO FORTE

De 1967 a 1972, o escudo mantém praticamente a paridade nominal em relação ao dólar, revalorizando-se em termos reais (ou seja, considerando a

evolução da paridade do poder de compra) em relação a essa moeda, bem como à libra e ao franco. Apenas em relação ao marco, que tem neste período um percurso ascensionai, se assiste a uma desvalorização em termos reais do escudo.

A revalorização do escudo simultaneamente em relação à moeda em que eram facturadas as importações de energia e alimentos e à moeda do país que era o nosso principal mercado externo teve várias consequências, que constituem outras tantas características da regulação deste período:

Reduzia a competitividade externa das exportações portuguesas em relação a outros países periféricos, fazendo do controlo rígido sobre os salários nominais dos sectores exportadores uma peça-chave para reduzir esse efeito «perverso», levando a que naturalmente se desenvolvessem as exportações baseadas em sectores com o mais baixo nível de salários do País. Durante este período, o crescimento das exportações portuguesas, se bem que forte, comparado com o período anterior, é muito inferior ao de outros países, quer da periferia mediterrânica, quer asiáticos, tendo, no essencial, sido arrastado pelo próprio ritmo de crescimento do comércio internacional e pelas possibilidades da inserção geoeconómica de Portugal;

Tornava possível «embaratecer» as importações de cereais, oleaginosas e petróleo⁵ num período de quase estabilidade dos seus preços em dólares, fazendo com que os seus preços relativos internos apresentassem uma tendência descendente, facilitando as soluções alimentar e energética, respectivamente baseadas na generalização das rações e no consumo do *fuel*;

Tornava menos atraente a posse de activos financeiros em moeda estrangeira, tanto mais quanto se entrava, após duas décadas de estabilidade monetária, num período de crises sucessivas. O escudo «forte» funcionava como um primeiro desincentivo à fuga de capitais por efeitos especulativos.

b) TAXA DE JURO E REMUNERAÇÃO DOS ACTIVOS FINANCEIROS INTERNOS

O período começou em plena subida das taxas de juro nominal dos depósitos a prazo, desencadeada pela corrida à captação das remessas de emigrantes, acompanhada de uma elevação paralela das taxas de juro nas operações activas, que no entanto se mantiveram abaixo do nível das taxas de juro dos mercados europeus.

Mas, com o crescimento das taxas anuais de inflação a partir de 1969, a taxa de juro real dos depósitos a prazo torna-se gradualmente negativa, sem que tal tivesse tido efeitos visíveis no crescimento das remessas de emigrantes e na sua transformação parcial em depósitos. A emigração para a Europa era ainda demasiado recente e a situação de carência das famílias dos emigrantes demasiado premente para que travassem o envio de remessas e a constituição de depósitos, devido a uma evolução da taxa de juro real tão gradual; a ilusão monetária podia manter-se perante evoluções graduais e lentas.

⁵ E das matérias-primas destinadas ao próprio sector exportador, como, por exemplo, o algodão, o sisal, etc.

Mas, paralelamente a esta degradação da taxa de juro real nos depósitos, assiste-se neste período a uma diversificação de activos financeiros internos, valorizados em mercados com forte componente especulativa e permitindo obter remunerações reais bastante superiores. Referimo-nos à aquisição de propriedade imobiliária, à participação em formas de co-propriedade nos empreendimentos turísticos e, mais tarde, e de forma ainda mais visível, ao desenvolvimento espectacular do mercado bolsista.

A esta diversidade de activos financeiros internos afluíram capitais «em fuga» de ramos de actividades afectadas por quebras de rentabilidade e/ou falta de perspectivas e também poupanças de emigrantes. Tal diversidade de activos e o seu nível de remunerações constituíam, obviamente, um segundo factor desincentivador da fuga de capitais.

c) CONTROLO ADMINISTRATIVO SOBRE O INVESTIMENTO

Poder-se-ia referir uma terceira característica desta regulação económica ligeiramente liberalizada a partir de 1970 e que se exercia paralelamente à política de crédito barato. Destinava-se a manter limitada a concorrência interna entre capitais e externa entre mercadorias, em certas áreas das indústrias de base ou das indústrias relacionadas com matérias-primas coloniais, permitindo que a valorização do capital se fizesse aí com o mínimo de incertezas, mas restringindo as oportunidades de aproveitar esse quadro apenas aos grupos industriais que tradicionalmente as ocupavam. Esta orientação ajudava, por sua vez, a conter os efeitos sobre a balança de bens e serviços da grande dependência do País no sector de bens de equipamento, ao tentar reduzir a multiplicação de empreendimentos destinados à exploração do mercado interno.

4. Assim, e em síntese, a regulação económica deste período, aproveitando o contexto internacional referido, permitiu, nomeadamente entre 1970 e 1973, obter saldos positivos e cada vez mais expressivos na balança de operações não monetárias, levando à acumulação de disponibilidades líquidas sobre o exterior no Banco de Portugal.

Uma especialização frágil que provocava um forte crescimento em volume do défice comercial era assim compatível com estes resultados, sendo o aparente paradoxo explicado:

Pela evolução favorável dos termos de troca, num período em que diminuíram os preços relativos da energia e dos alimentos (estes até 1972) ao nível internacional;

Pelo volume crescente das remessas de emigrantes, como fonte exterior de equilíbrio nas contas externas do País;

Pelo dinamismo do comércio internacional e pela exploração plena da inserção geoeconómica do País;

Pelo desincentivo à fuga de capitais que o escudo «forte» e a diversidade de activos financeiros internos permitiam.

E, por sua vez, a acumulação de saldos positivos na balança de operações não monetárias sustentava a própria política do escudo «forte». O ciclo fechava-se.

5. Após 1973 assistiu-se a um conjunto de alterações no contexto internacional, que, adicionando-se à crise de inserção geoeconómica do

País, levaram a especialização internacional da economia portuguesa a produzir de forma sistemática défices volumosos na balança de transacções correntes. Entre elas destacamos:

- A explosão dos preços de energia e, em menor escala, dos alimentos, seguida por um aumento dos preços dos bens de equipamento com que os países mais desenvolvidos responderam parcialmente àquela explosão. Portugal, dependente, ao nível da energia, dos alimentos e dos bens de equipamento e especializado em produtos fortemente concorrenciados e sem possibilidades de aumentar fortemente os seus preços, viu criadas as condições para uma degradação duradoura dos seus termos de troca;
- A quebra de ritmo de crescimento do comércio internacional, cujo dinamismo anterior havia sido o principal factor explicativo do crescimento das exportações portuguesas, acompanhado de uma mudança de perfil na procura internacional, penalizando os produtos em que o País estava especializado, veio agravar ainda mais no período de 1974-77 os problemas do comércio externo português.

O que se passou em Portugal a partir de 1973 mostra com clareza que a adequação à procura internacional dos pólos de especialização de uma economia, e em especial quando tal adequação foi agenciada do exterior pela acção do investimento estrangeiro, da subcontratação internacional, etc., não é por si só um critério para qualificar de sólido um dado padrão de especialização. Em particular, quando, no conjunto, a economia em análise não dispõe, pela sua enorme desarticulação interna, da capacidade de se adaptar às mudanças da dinâmica da procura internacional, quanto a produtos e zonas, fazendo emergir novos pólos de especialização. No caso português, a desarticulação interna combinou-se com uma excessiva especialização em combinações mercado/produtos, retirando toda a flexibilidade e forçando a desesperadas medidas para aguentar a especialização existente numa conjuntura mundial que a tendia a «castigar».

Perante estas mudanças, o Estado, no período de 1974 a 1976, vai tentar manter dois dos pilares da regulação económica anterior:

- O «escudo forte», quando a situação na balança de transacções correntes havia mudado radicalmente;
- A taxa de juro nominal baixa, dando origem a taxas de juro real fortemente negativas, num período em que, após a queda e encerramento da Bolsa de Lisboa, os activos financeiros internos praticamente se reduziram aos depósitos a prazo.

Desta política resultou um forte estímulo à fuga perante esses activos financeiros, que, em face dos apertados controlos aos movimentos de capitais, acabou por revestir formas que se exprimiram em grande parte na balança de transacções correntes (sobre e subfacturação, constituição de *stocks*, etc.) e que foram facilitados pelo crédito interno fácil e barato deste período. Dela também resultou uma crescente recusa dos emigrantes em enviar a totalidade das suas remessas para o País.

Perante a evolução da situação económica internacional e da situação sociopolítica interna, a pressão sobre a balança de pagamentos seria inevitavelmente forte. A orientação da política económica ainda amplificou essa tendência.

A redução acelerada das disponibilidades sobre o exterior acabou por obrigar a romper com este quadro insustentável.

6. Em 1977-78, período em que foi substancialmente alterada a intervenção do Estado na regulação económica, o enquadramento internacional tinha como traços fundamentais os seguintes:

O retomar de uma tendência ascensional dos preços quer da energia, quer dos alimentos, se bem que ainda pouco acentuada;

Uma desvalorização permanente do dólar, moeda em que eram e são facturadas as nossas importações de energia e alimentos, em relação às moedas europeias em que são pagas a maioria esmagadora das exportações portuguesas, obtidas as receitas de turismo e acumuladas as remessas dos emigrantes;

Uma situação distendida nos mercados de capitais internacionais, com oferta activa de crédito por parte do sistema bancário internacional, ocupado com a reciclagem dos petrodólares;

Uma retoma ligeira do comércio internacional e das importações europeias, acompanhada pela entrada em vigor de um novo quadro para o comércio têxtil mundial em 1978 (segundo acordo multifibras), que se traduziu, no que respeita à CEE, numa travagem do crescimento das importações de países do Terceiro Mundo, nomeadamente dos países asiáticos, e por tratamento preferencial aos países mediterrânicos que tinham acordos comerciais ou de associação com a CEE.

A nova intervenção do Estado na regulação económica, posta em marcha entre Agosto de 1977 e Maio de 1978, neste contexto internacional, estruturou-se à volta de três eixos estreitamente relacionados com um quarto ao nível da regulação social:

A combinação da desvalorização deslizando do escudo (acompanhada em certos momentos de desvalorizações discretas), tornando mais previsíveis os movimentos cambiais, com uma forte elevação da taxa de juro nominal, de forma a obter simultaneamente três resultados:

Evitar a retenção de remessas de emigrantes no exterior, garantindo assim um fluxo mais regular no quadro da tendência à estabilização dessas remessas. A captação do máximo possível de remessas de emigrantes vai tornar-se absolutamente vital para gerir neste período os resultados externos de uma especialização frágil como a portuguesa;

Desincentivar as fugas de capitais, quer pela redução dos diferenciais de remuneração dos activos financeiros internos relativamente a activos em moeda estrangeira, quer pelo aumento do custo do crédito interno;

Aumentar a atracção pela oferta de bens exportáveis, assegurando, pela via da desvalorização, a combinação variável do *efeito rendibilidade* com o *efeito competitividade*, que permitisse simultaneamente explorar as vantagens do tratamento preferencial dado pela CEE a algumas exportações portuguesas e criar uma rendibilidade diferencial no sector exportador.

Um controlo do crédito interno, por via de *plafonds* estabelecidos pelo Banco de Portugal a cada instituição de crédito. A necessidade de impor esses *plafonds* manifestou-se após o fracasso da tentativa, ensaiada entre Agosto de 1977 e Março de 1978, de exercer um controlo mais indirecto sobre o crédito, por via do redesconto e do mercado interbancário. O receio de que um forte crescimento do crédito interno viesse a repercutir-se negativamente na balança de transacções correntes, contrariando os efeitos das medidas anteriores, levou à decisão de impor esses controlos directos.

Convém notar que esta regulação económica tinha uma invariante relativamente à anterior e com fortes repercussões no sistema bancário:

Com efeito, continuou a não existir uma diversidade de activos financeiros internos: os depósitos a prazo constituíram praticamente o único tipo existente e, portanto, a captação das remessas de emigrantes e a retenção de capitais no País foram asseguradas quase exclusivamente pelo sistema bancário, que se viu simultaneamente obrigado a remunerar todos esses depósitos e a conter o crescimento do crédito que normalmente concederia perante esse aumento dos depósitos, ficando em muitos períodos com liquidez não remunerada se outros mecanismos não se tivessem entretanto desenvolvido.

A imposição da obrigatoriedade do recurso ao crédito externo a curto prazo ou a médio e longo prazo no que respeita às aquisições de petróleo, cereais e oleaginosas, aproveitando o facto de serem estatais as empresas que detinham o monopólio desta importação⁶ e explorando uma conjuntura em que se assistia a uma certa estabilidade nas taxas de juro e a uma oferta de linhas de crédito especialmente vantajosas acompanhadas da baixa do dólar. O recurso ao crédito externo para estes dois tipos de importações permitiu de imediato aliviar a balança de operações não monetárias, cujo saldo era verdadeiramente o objectivo controlado por toda esta actuação.

O quarto eixo, situado já ao nível da regulação social, mas formando um todo articulado com os anteriores, consistiu no controlo apertado do crescimento dos salários nominais (abaixo do crescimento dos preços no consumo e da produtividade nominal).

7. No período de 1978-79, esta regulação económica aplicou-se em condições muito favoráveis, por duas razões principais:

A verificação de uma desvalorização crescente da moeda em que são pagas as importações de alimentos e petróleo — o dólar — em relação às moedas europeias em que são facturadas grande parte das exportações de mercadorias e serviços e acumuladas as remessas de emigrantes permitiu, através do mecanismo do *crawling peg* e

⁶ Note-se que, paralelamente, o Estado não incorporou nos preços praticados por estas empresas os custos financeiros por elas suportados devido ao recurso a esse crédito.

das desvalorizações discretas, que, durante os anos de 1977, 1978 e 1979, o escudo se tivesse desvalorizado muito mais em termos nominais em relação às moedas europeias do que em relação ao dólar. E que, em termos reais, o escudo se tivesse desvalorizado muito pouco em relação ao dólar, muito em relação ao marco e ao franco e muitíssimo em relação à libra. Aliás, no que respeita às moedas de vários países europeus, o ano de 1979 marcou o máximo recente de desvalorização real do escudo até 1983.

Este facto capital permitiu reduzir o impacte da desvalorização do escudo na degradação dos termos de troca da economia portuguesa e manter no essencial as bases da política energética e alimentar herdadas do período anterior ao primeiro choque petrolífero.

A verificação simultânea de taxas de juro favoráveis no mercado internacional e do comportamento do escudo em relação ao dólar, atrás referidos, tornou atraente recorrer ao crédito externo para completar o esforço de modernização produtiva decidido no início dos anos 70.

A nova regulação económica permitiu, entre 1977 e 1979, melhorar substancialmente a situação da balança de transacções correntes, a partir do padrão e especialização existente em 1973. Com efeito, o novo enquadramento da regulação económica traduziu-se, em termos de *gestão da especialização internacional do País*, nos seguintes três aspectos:

Potenciou o dinamismo exportador dos pólos de especialização tradicional, com a alteração do conteúdo em termos de produtos e a partir de capacidades produtivas já instaladas, ligando finalmente à CEE continental após um período de indefinição e crise que se seguiu à entrada da Grã-Bretanha para a CEE e à perda do dinamismo da EFTA. O processo de adesão à CEE passou assim a ser encarado como uma forma imprescindível de obter um tratamento preferencial para estes pólos de especialização, em relação aos concorrentes com baixos salários do Sueste asiático e de alguns países do mediterrâneo;

Geriu as dependências, aceitando a rigidez nas importações de energia e alimentos, aceitação facilitada pelo comportamento do dólar e pela obtenção de créditos a curto, médio e longo prazo para o seu financiamento, e, sempre que necessário, ajustando a economia pela via da contenção das importações da terceira grande área de dependência do País — os bens de equipamento;

Tornou mais dependente da obtenção de créditos externos, que aliviassem a balança de operações não monetárias, a possibilidade de reduzir os entraves ao investimento. O que facilmente era compatível com uma concepção que encarava o sector empresarial do Estado e os sectores básicos que ele quase monopolizava como o motor da modernização do País, já que, pela dimensão das empresas que compunham e pelo aval do Estado ao seu endividamento externo, era aquele sector o que mais bem colocado estava para obter esses créditos a médio e longo prazo.

8. É este quadro de regulação económica que vai ser fortemente abalado por três acontecimentos ocorridos em 1979 e 1980:

Uma nova alta de preços do petróleo decidida em 1979 e prosseguida em 1980, paralela a uma grande instabilidade na principal zona de abas-

tecimento do País, o Médio Oriente, devido à guerra entre o Irão e o Iraque;

O início de um processo sustentado de revalorização do dólar em relação às moedas europeias e de alta das taxas de juro no mercado internacional, exercendo-se em pleno, a partir de 1980, e encontrando ambas as suas raízes na alteração da política monetária dos Estados Unidos em 1979. Esta mudança vem encontrar o País cada vez mais orientado nas suas exportações para os mercados europeus e praticamente ausente do mercado dos Estados Unidos;

A ocorrência de uma seca prolongada nos anos de 1980, 1981 e 1982, levando ao aumento do peso da componente termelétrica do sistema electroprodutor nacional e, consequentemente, a um enorme acréscimo no consumo do *fuel* por esse mesmo sistema.

Este conjunto de circunstâncias tornou mais complexa a gestão do bloco *desvalorização do escudo/taxa de juro nominal*. Porque, nesta nova conjuntura, desvalorizações relativamente às moedas dos países europeus, para onde cada vez mais se concentravam as nossas exportações e donde vinham grande parte das remessas dos emigrantes, eram acompanhadas por desvalorizações de maior amplitude relativamente à moeda em que eram facturadas duas importações fundamentais tornadas muito rígidas pelas políticas anteriores — os alimentos e a energia. Ou seja, a situação relativamente favorável dos anos de 1978-79 foi completamente alterada, levando a um mais forte impacte negativo das desvalorizações. E, como simultaneamente se assistiu a um aumento da taxa de juro nominal no mercado internacional de capitais, fortes desvalorizações implicavam também novas altas da taxa de juro nominal interna para manter em termos aceitáveis a remuneração dos activos financeiros internos.

Sendo assim, no período de 1980-83 vai-se assistir a uma desvalorização menos forte do escudo em relação às moedas europeias, facto cuja aceitação foi provavelmente facilitada pela verificação de que, enquanto não se concretizassem aumentos de capacidade produtiva no sector exportador, não eram previsíveis substanciais ganhos de quota pelo *efeito de competitividade* das desvalorizações.

Para além desta orientação na gestão da política cambial, o período até 1982 foi marcado por uma tentativa de retomar o crescimento, principalmente pelo aumento do investimento, materializando-se essa política em duas orientações:

Estimular o investimento na indústria ligeira, nomeadamente naquela que havia respondido à regulação económica instalada a partir de 1977-78 e que havia originado um fluxo forte de novas exportações, exactamente para ampliar a capacidade produtiva susceptível de aumentar exportações, garantindo ao mesmo tempo o emprego. As bonificações previstas pelo SIII ao crédito interno a esses sectores foram o exemplo desta orientação;

Manter um importante investimento no sector empresarial do Estado, tentando conservar no Sul o nível de utilização da capacidade das metalomecânicas pesadas e das obras públicas, continuando a apoiar o financiamento externo para prosseguir estes investimentos.

Este período fica ainda a caracterizar-se por um recurso crescente ao endividamento a curto prazo das empresas públicas, nomeadamente das que intervinham nos circuitos de importação da energia e dos alimentos (por via do refinanciamento dos créditos a curto prazo), como forma de financiar os défices crescentes nas contas externas, que a nova situação internacional e a aposta no relançamento do investimento provocavam.

Veremos adiante que entre 1980 e 1983 houve também um reforço da intervenção do Estado, que objectivamente se destinou a diferir e/ou atenuar os efeitos da degradação dos termos de troca da economia sobre o rendimento disponível das famílias, por via quer das transferências correntes, quer dos subsídios do Estado.

E — REGULAÇÕES SOCIAIS E REGULAÇÃO ECONÓMICA — AS TENSÕES CRESCENTES

1. Entendemos por *regulação social* o conjunto de mecanismos que contribuem para compatibilizar a evolução da actividade produtiva e da formação do rendimento disponível das famílias com o das necessidades e expectativas económicas, nomeadamente no domínio do emprego e do consumo. Entre esses mecanismos salientamos, neste trabalho, três:

- A dinâmica de emprego, nomeadamente na forma como atinge os membros do casal, em especial dos jovens casais, no que respeita às oportunidades de ocupação que lhes abre;
- O conjunto de dispositivos que permitem separar os rendimentos das famílias da evolução da produtividade dos sectores em que estão ocupados os seus membros activos (transferências do exterior, transferências do Estado, política salarial, etc.);
- O conjunto de formas de suporte da sobrevivência da população não activa, nomeadamente da população idosa.

2. O que domina a regulação social no período de 1967-73 é uma combinação de três realidades básicas:

Uma realidade demográfica, concretizada num forte surto de emigração, especialmente nas regiões Norte e Centro litoral e interior, que se combinou, no Norte e Centro interior e no Alentejo, com uma forte corrente migratória interna dirigida para a região de Lisboa, levando ambos os movimentos à estagnação ou à redução de população activa naquelas regiões. O primeiro dos movimentos originou, a partir dos últimos anos da década de 60, um fluxo de transferências do exterior que se veio a tornar numa componente-chave do rendimento familiar nas regiões de origem da emigração;

Uma realidade relacionada com a dinâmica de criação de empregos não agrícolas, devido ao próprio moldar do padrão de especialização, envolvendo de forma predominante, mas diferenciada, as duas regiões nucleares. Assim, *na zona de Lisboa* criam-se fundamentalmente empregos:

No terciário, quer estatal, quer empresarial, em actividades relacionadas quer com a inserção geoeconómica, quer com o mercado interno;

Na construção e obras públicas, correspondendo a um grande *boom* imobiliário, associado ao seu papel de região de atracção populacional e ao próprio desenvolvimento do sector terciário;

Nas indústrias mais associadas, ao processamento e/ou montagem de matérias-primas e componentes importados a incorporar em produtos destinados ao mercado interno, bem como nos serviços de reparação oficial de alguns desses produtos (automóvel).

Por sua vez, no Norte litoral criaram-se empregos:

Nas indústrias exportadoras, que tiveram forte crescimento nesse período e atraíram mão-de-obra feminina jovem, em parte libertada da agricultura familiar, transformada ela própria pela sangria emigratória e pelo início do envio das remessas de emigrantes;

No comércio, nos transportes, na rede de restaurantes e nos serviços de reparação, onde se criaram numerosos empregos masculinos, muitas vezes em empresas de carácter familiar.

Uma realidade relacionada com o papel assumido pela agricultura durante e após um período de intenso êxodo rural, nomeadamente nas regiões do Norte e Centro, onde predomina a agricultura familiar com forte componente de autoconsumo, combinado ou não com produção para o mercado. Essa agricultura familiar constitui, por um lado, um suporte da subsistência da população não activa e, por outro, uma fonte complementar de rendimento ou de subsistência da população activa empregue em actividades não agrícolas, mas residindo nessas explorações agrícolas familiares.

A estas três realidades veio a própria regulação económica do período acrescentar um quarto elemento-chave da regulação social: ao permitir ampliar o comportamento favorável dos preços internacionais dos alimentos, por via da política do «escudo forte», contribuindo para conter a evolução ascendente do custo da alimentação da população assalariada que não vivia em regiões onde predominava a agricultura familiar.

Para além da limitada subsidiação de alguns alimentos, dos mecanismos embrionários de segurança social, da isenção de pagamento de impostos aos funcionários públicos, cujo número cresceu sobretudo na região de Lisboa, a *intervenção financeira do Estado na regulação social deste período era reduzida* e centrada principalmente na regulação das regiões urbanas do Sul.

O Estado tinha um papel fundamental ao regular o funcionamento de certos mercados, entre os quais, e com especial destaque, o mercado da habitação, travando o crescimento das rendas nas cidades de Lisboa e do Porto. Mas o controlo da inflação era uma questão-chave, não só para tornar aceitável aos senhores o controlo das rendas, como também para a política geral de contenção do salário nominal. O progressivo crescimento das taxas de inflação durante este período constituiu, assim, um factor-chave de perturbação da regulação social atrás descrita, herdada no essencial do período anterior. É assim que já no final deste período se assiste à ascensão de outros dois mecanismos de regulação social:

A tendência à subida dos salários nominais perante a inflação, aproveitando a situação no mercado de trabalho, em que a relação entre

oferta e procura em certos segmentos de mão-de-obra se havia alterado, em consequência quer da emigração, quer da existência do serviço militar obrigatório. Nalguns casos chegou-se a obter crescimento dos salários reais, embora em ritmo quase sempre inferior ao do acréscimo da produtividade;

- O alargamento da intervenção do Estado no apoio à subsistência da população idosa, nomeadamente com a criação do regime de previdência dos rurais, bem como o alargamento do regime geral de previdência a vários serviços pessoais com relevo, em particular na região de Lisboa.

3. De 1973 a 1983, a regulação social sofreu profundas modificações, que acabaram por convergir num papel cada vez maior do Estado. Entre essas modificações destacamos quatro:

Uma profunda mudança na regulação demográfica característica do período anterior, que se traduziu na contenção do saldo migratório externo (sem ex-colónias), exprimindo a travagem de emigração e o início do retorno de emigrantes, e no afluxo de mais de meio milhão de pessoas das ex-colónias, que se distribuíam principalmente pelas regiões nucleares e também pela região-reserva do Norte e Centro interiores. Os efeitos desta mudança só não foram mais intensos porque entretanto se acentuou um outro mecanismo de regulação demográfica — a quebra da taxa de natalidade;

Uma perda de dinamismo na criação de empregos não agrícolas, associada ao processo de especialização internacional da economia portuguesa. A estabilidade desta, num período de profundas mudanças no contexto internacional e nos seus efeitos sobre a situação das contas externas do País, não só se traduziu numa criação pouco intensiva de novos empregos em actividades com futuro, como levou a crescentes ameaças ao emprego em algumas actividades existentes;

Uma importante alteração no conteúdo da relação salarial, posterior a 1974, traduzida na criação do salário mínimo nacional, na generalização da mensualização e dos subsídios de férias e de Natal, na redução dos horários de trabalho, na generalização de descanso complementar ao sábado (semana americana), no alargamento dos períodos de férias pagas e no número de feriados, no fortalecimento dos vínculos contratuais por via da proibição dos despedimentos sem justa causa. Todas essas mudanças feitas no quadro da liberdade sindical, da generalização da contratação colectiva, do direito à greve.

Entre 1974 e 1976, esta alteração traduziu-se num forte crescimento dos salários nominais, suficiente para produzir um aumento do salário real num período de quebra da produtividade em vários sectores. A partir de 1977, e como complemento da nova regulação económica, instalou-se um controlo sobre o crescimento dos salários nominais que levou à progressiva degradação do salário real médio, excepto em 1980.

Ao mesmo tempo, assistiu-se à proliferação de regimes precários de emprego — por exemplo, os contratos a prazo, o crescimento de zonas de «economia paralela» fora do quadro da contratação colectiva;

Uma modificação na regulação económica, que contribuiu potencialmente para desestabilizar a regulação social nas regiões de Lisboa e Alentejo, em que era pequena a expressão da agricultura familiar, quase total a dependência dos salários na formação dos rendimentos das famílias e grande a dependência de alimentos importados e de serviços baseados na energia (p. ex., transportes). Se, em 1978 e 1979, tal ameaça foi moderada pelo comportamento do dólar relativamente às moedas europeias, a partir de 1980 tornou-se inevitável uma forte contradição entre regulação económica e regulação social.

Neste quadro, dois vão ser os factores que ao *nível nacional* vão intervir de forma crescente na regulação social e na tentativa de reduzir a contradição entre esta e a regulação económica.

Uma intervenção cada vez mais extensa e profunda do Estado. Em primeiro lugar, sob formas que envolvem novas responsabilidades financeiras:

Criando empregos directamente na administração pública e em termos maciços;

Sustentando empregos, muitas vezes artificialmente, no sector nacionalizado e criando indirectamente empregos pela manutenção de programas de investimento seus ou das empresas públicas;

Intervindo cada vez mais no sentido de subsidiar alimentos, energia e factores de produção agrícola, tentando diferir os efeitos de degradação dos termos de troca da economia no rendimento das famílias;

Assumindo uma responsabilidade crescente no apoio à subsistência da população não activa, sobretudo através dos regimes não contributivos da Previdência Social;

Em segundo lugar, pela sua intervenção em dois mercados-chave: o *mercado de trabalho*, no sentido de manter postos de trabalho em troca de menores rendimentos e de crescente precarização de novos empregos; o *mercado de habitação*, mantendo durante anos, e em certas áreas, a contenção de rendas.

Um papel cada vez maior das transferências do exterior — remessas dos emigrantes — na regulação social. A nova regulação económica, tendendo a manter a regularidade deste fluxo e a ampliar o seu contravalor em escudos, quer por via da desvalorização, quer pelo aumento da taxa de juro nominal, passa a contribuir decisivamente para a estabilidade da regulação social das regiões em que as remessas de emigrantes têm forte expressão social e a agricultura familiar é um apoio-chave a parte da população assalariada em actividades não agrícolas (p. ex., o Norte e Centro interior).

Aproximamo-nos, assim, dum aspecto-chave da problemática da regulação social no período de 1973-83, ou seja, a potencial fractura entre as regulações sociais das duas regiões nucleares da especialização portuguesa, associada ao funcionamento da regulação económica implementada em 1977-78. Esta tendência foi acentuada pelo contexto internacional pos-

terior a 1980. A análise dos diferentes tecidos sociais que caracterizam cada uma destas regiões permite aprofundar esta temática. Vejamos, em primeiro lugar, alguns dos traços distintivos do Norte litoral:

Esta região é marcada, do ponto de vista do seu tecido social, pelo forte peso das explorações agrícolas familiares, associado à pluriactividade dos seus membros. Assim, a maioria dos trabalhadores por conta de outrem, empregues em actividades como o comércio e a construção, vivem nessas explorações. E entre 20% e 35% dos trabalhadores assalariados da indústria encontram-se na mesma situação, de forma mais pronunciada nos distritos de Braga e Aveiro. E o facto de a quase totalidade da população activa ser originária da própria região e não estar concentrada em aglomerações urbanas faz com que as famílias de constituição mais recente — em que os membros activos já não vivem em exploração agrícola familiar e dependem do salário para a sua subsistência — possam manter mais facilmente canais regulares com as explorações familiares em que residem as gerações anteriores. Este tipo de tecido social contribui directamente para:

- A subsistência da população idosa;

- O desenvolvimento de indústrias, que ganham um adicional de competitividade externa pelo nível de salários que podem praticar sem agudizar as tensões no tecido social;

- O amortecimento de crises localizadas no tempo e no espaço, quer ao nível do emprego, quer ao do salário.

Nos anos 70, este tipo de tecido social deve ter contribuído também para absorver a profunda mudança que se deu ao nível da regulação demográfica. Região tradicional de emigração, viu bloquear-se este mecanismo e inverter-se o seu funcionamento com a chegada de mais de 100 000 retornados das ex-colónias:

- O elevado número de emigrantes saídos para a Europa durante a década de 60 traduziu-se, durante a década de 70 e nos anos mais recentes, por uma corrente de remessas, que vieram a constituir uma componente de importância crescente na formação do rendimento disponível das famílias da região. A regulação económica instalada em 1977-78, não só ajudou a regularizar este fluxo após a sua quebra entre 1974 e 1976, como veio permitir aumentar o seu contravalor em escudos. O forte peso da agricultura familiar e da produção agrícola para autoconsumo deve, por sua vez, ter ajudado a limitar os efeitos corrosivos da inflação interna sobre o poder de compra que tais rendimentos adicionais propiciavam;

- A criação de empregos num período de bloqueio da regulação demográfica tradicional ficou a dever-se fundamentalmente a dois processos, eles próprios estimulados pela nova regulação económica de 1977-78:

Por um lado, se a emigração ficou bloqueada, a regularização das remessas de emigrantes e a vinda de retornados estiveram na base de um forte surto de construção civil, que explica mais de

30% dos empregos masculinos criados na região entre 1971 e 1981;

Por outro lado, as indústrias exportadoras, em que esta região está especializada, foram muito estimuladas pela inserção económica de emergência e pela nova regulação; se bem que a partir de 1980 seja mais conflitual a relação entre lucro e salário nessas actividades, nomeadamente nas que dependem de *inputs* importados, facturados em dólares. E, como se assistiu também à diversificação de actividades industriais viradas para o mercado interno regional, a indústria no seu conjunto continuou a dar um importante contributo para a criação de empregos nesta região.

O Estado, em termos de intervenção com reflexos directos nas finanças públicas, assumiu também nesta região um maior papel na regulação social, mas sem deixar de ter apenas um carácter de apoio, e não um papel central:

A administração pública criou, proporcionalmente, muito mais empregos que na década anterior. Mas a fraca implantação das empresas públicas nesta região não ampliou o papel global do Estado na criação de empregos não agrícolas;

A segurança social por via do regime da Previdência dos rurais contribuiu também para a sustentação da população idosa;

Os esquemas de subsidiação do Estado quer aos factores de produção da agricultura e da pecuária intensiva, quer ao consumo de um dos produtos-chave do complexo agro-industrial da região — o leite —, contribuíram também para viabilizar o papel das explorações agrícolas familiares, tão importantes no tecido social do Norte litoral;

Em contraste com o Norte litoral, a região de Lisboa, com excepção do Oeste e parte norte do distrito de Santarém, apresenta os seguintes traços distintivos, em termos de tecido e de regulação social:

Fraca expressão da agricultura familiar e contributo quase insignificante desta para a subsistência das famílias dos trabalhadores por conta de outrem da construção, da indústria e do comércio. Além disso, parte substancial da população activa residente naqueles dois distritos é originária das regiões-reservas do Norte e Centro interiores e do Alentejo, tendo laços muito mais difusos com a agricultura familiar que predomina na primeira das regiões e deparando-se-lhe o domínio esmagador da agricultura não familiar na segunda. Ou seja, o rendimento das famílias, que provém da participação dos seus membros em actividades produtivas, depende exclusivamente do emprego assalariado dos membros activos, exigindo normalmente o envolvimento de ambos os sexos. É, pois, um tecido social muito menos maleável do ponto de vista do amortecimento de crises localizadas de emprego e/ou salário. À fraqueza da agricultura familiar acresce nesta região a fraca expressão das remessas de emigrantes no rendimento disponível das famílias. Na década de 60, não obstante a existência de emigração com origem na população

activa desta região, o que a especificou foi o ter sido um pólo de atracção populacional interno, tendo as migrações que aqui se dirigiram compensado largamente aquelas saídas;

A esta maior dependência do rendimento das famílias relativamente aos salários junta-se uma grande dependência desta região quer dos alimentos, quer da energia importados. Alguns dos alimentos-chave consumidos na região — cereais e carne — são cada vez mais adquiridos no exterior por via directa ou indirecta. Enquanto isso, a sua intensa urbanização, com periferias muito populosas, habitadas por assalariados em actividades localizadas no centro urbano, faz aumentar a importância dos transportes, muito dependentes da energia importada. Assim, a regulação económica de 1977-78, nomeadamente após 1980, traduziu-se numa ameaça persistente ao poder de compra dos rendimentos familiares desta região, por via da degradação dos termos de troca sofridos pela economia como um todo.

Na região de Lisboa concentram-se actividades cujo nível de emprego passou a estar ameaçado pela conjugação de três factos:

A crise profunda da inserção geoeconómica do País, com especial impacte em actividades como o transporte aéreo, o transporte marítimo e os serviços anexos, que aqui têm uma grande implantação;

A alteração das condições externas e da regulação económica, que não permitem prosseguir um crescimento do terciário e da indústria, baseados no crescimento das importações e no fornecimento ao mercado interno, motores da criação de emprego na década anterior, tendendo até a produzir a retracção no nível de actividade desses sectores;

A falta de dinamismo e a crise subsequente da tentativa de alteração da especialização internacional do País, a partir do aproveitamento de um dos pilares da sua inserção geoeconómica — a proximidade da rota do petróleo.

Perante a incapacidade de a região criar novos empregos sólidos, em actividades com futuro na especialização internacional do País e potenciando as características geográficas únicas desta região, tornou-se central a intervenção do Estado ao nível do emprego:

Criando directamente pela administração pública quase metade dos empregos assalariados femininos, tão importantes para a formação do rendimento das famílias da região;

Sustentando directamente o emprego nas empresas públicas e indirectamente por via dos investimentos que estas realizam;

Mantendo a legislação que dificulta os despedimentos e o encerramento por falência.

A intervenção do Estado na regulação social desta região fez-se também sentir:

No peso dos subsídios destinados a diferir o impacte do aumento de preços dos alimentos e da energia sobre o rendimento das famílias;

Na importância da intervenção da segurança social na subsistência da população idosa, através de outro regime não contributivo — a pensão social.

EM CONCLUSÃO

Nos anos em que foi implantada, e até 1980, a nova regulação económica ajudou fortemente a regulação social do Norte litoral, sem ter atingido tão duramente quanto se poderia esperar a regulação social no Sul.

A partir de 1980, a situação modificou-se, levando a um crescente intervencionismo do Estado, para travar os efeitos devastadores da regulação económica num tecido social e numa especialização produtiva como os da região de Lisboa.

Sendo que ao mesmo tempo surgiram crescentes tensões no próprio tecido económico do Norte litoral, devido à natureza desarticulada dos pólos de especialização, eles também abastecidos em matérias-primas importadas facturadas em dólares.

F — SISTEMA FINANCEIRO, REGULAÇÃO SOCIAL, ESPECIALIZAÇÃO INTERNACIONAL

1. Vimos no ponto anterior que o Estado assumiu um papel crescente na regulação social, por intermédio da administração pública e do sector empresarial do Estado:

Compensando a falta de dinamismo na criação de empregos, associada à estabilidade da especialização internacional do País, num período de acelerada mudança no contexto internacional;

Tentando diferir ou reduzir o impacto desta mudança — mediada pela regulação económica — sobre o rendimento das famílias através duma política de subsidiação em que envolveu os fundos autónomos em ruptura financeira e o sector empresarial do Estado. Com este procedimento tentou manter as apostas alimentares e energéticas feitas noutro contexto internacional e noutras condições de regulação económica.

Estas intervenções traduziram-se em:

Forte aumento das despesas correntes do Estado, que, conjugado com a crescente ineficácia da política fiscal, originaram vultosos défices orçamentais e o crescimento da dívida pública, nomeadamente junto do sistema bancário nacional;

Aumento vertiginoso da dívida «oculta» da administração pública central e local ao sector empresarial do Estado, por via dos subsídios não pagos ou de pagamentos não realizados.

Mas, para além da sua intervenção no sentido de compatibilizar regulação económica e regulação social, o Estado tem também intervindo a outros níveis.

2. Assim, o Estado assumiu um papel central na área do investimento produtivo, após as nacionalizações, tendo este acréscimo de capacidade de intervenção dado origem à criação duma componente particularmente volumosa de dívida pública interna (embora em parte «teórica») por via dos títulos de indemnização aos anteriores accionistas.

Os programas de investimento do sector empresarial do Estado começaram por se centrar nas áreas da *transformação da energia* (refinarias de petróleo e centrais termeléctricas com base no *fuel*), do aproveitamento dos subprodutos dessa transformação (petroquímica e química adubeira), da expansão e articulação internacional da *rede energética*, das infra-estruturas que permitiram ao País inserir-se nas rotas mundiais da energia (p. ex., porto de Sines), para mais recentemente se terem orientado para as redes de informação e para os transportes.

A actuação do Estado ao nível do investimento foi realizada num enquadramento e duma forma que levaram ao crescimento acelerado da dívida externa e interna a médio e longo prazos do sector público empresarial. Com efeito:

- À mudança do contexto internacional, nomeadamente na área energética, que reduziu a margem dos refinadores independentes, acrescentou o Estado imposições ao nível dos preços que ainda mais reduziram essas margens, tendo, além disso, atribuído «de facto» às empresas públicas, nos sectores básicos, funções de intermediação financeira⁷ que levaram a um forte aumento dos encargos financeiros e a uma redução ainda maior dos fundos gerados e disponíveis para investimento;
- O enquadramento institucional não permitiu ao Estado partilhar o capital das empresas dos sectores básicos com capitais privados que permitissem integrar essas instalações fabris em redes internacionais de valorização de capitais que ajudassem a viabilizar os empreendimentos em que o Estado se comprometeu;
- O Estado assumiu-se como único accionista de empresas que acumulavam prejuízos e dívidas, aceitou prosseguir os programas de investimento dessas empresas e não realizou as entradas de capitais necessários para melhorar as estruturas financeiras de várias dessas empresas (uma vez inviabilizada a base em que se havia assente o planeamento financeiro de muitos desses novos projectos — o mercado bolsista).

3. O Estado assumiu também um papel crescente na redução dos efeitos da mudança no contexto internacional e na regulação económica sobre o processo interno de valorização dos capitais:

Tentou limitar o processo de desvalorização de capitais que aquelas mudanças e o bloqueamento interno de certos mercados, como o mercado imobiliário, inevitavelmente provocariam. Fê-lo com receio de que problemas de emprego associados a essa desvalorização de

⁷ Por exemplo, ao aceitar o crescimento das dívidas dos clientes, alguns dos quais públicos, muitas vezes não vencendo os juros e em contrapartida do crescimento do endividamento a curto prazo junto da banca por parte dessas empresas.

capital agudizassem ainda mais as tensões na regulação social e também com receio de provocar uma crise de confiança dos agentes económicos privados. Os contratos de viabilização e a bonificação na aquisição de habitação própria foram exemplos deste tipo de intervenções;

Tentou reduzir o impacto do aumento do custo nominal do crédito interno nas operações de investimento do sector empresarial privado — os incentivos no quadro dos SIII foram exemplo desta actuação.

Esta intervenção do Estado traduziu-se:

Na transferência para o sistema bancário de parte do ónus desta política destinada a conter os efeitos da nova regulação económica sobre o processo interno de valorização dos capitais;

Na tolerância, por parte do Estado, relativamente ao crescimento durante vários anos da dívida do sector empresarial, quer à Previdência, quer ao fisco.

4. A intervenção do Estado no sentido de gerir as contradições no interior da regulação económica (valorização dos capitais) e na articulação entre esta e a regulação social (formação do rendimento das famílias) tem-se repercutido sobre o *sistema bancário*, como acabámos de sugerir. Para dar uma visão mais global deste problema, são de destacar os seguintes aspectos:

O sistema bancário tem visto, simultaneamente, limitada a capacidade de fornecer crédito interno e acrescido o afluxo de depósitos cada vez mais caros (devido à proporção crescente dos depósitos a prazo e, nestes, dos depósitos de emigrantes, com prazos mais longos);

O sistema bancário, para dar utilização à liquidez que nele se concentra, tem-se envolvido na negociação, no mercado interbancário de títulos, duma parte significativa da dívida do Estado, obtendo assim uma remuneração que, embora baixa, é preferível à sua ausência, facilitando, por sua vez, o próprio endividamento do Estado a uma taxa de juro inferior à de qualquer outro agente;

Como já vimos, o sistema bancário tem também suportado o ónus de muitas outras operações de adiamento da desvalorização de capitais⁸, de que o crescimento do crédito mal parado é uma manifestação.

Como resultado deste conjunto de processos, o sistema bancário, e em especial a banca comercial, não obstante adicionarem cada vez mais sobrecargas ao preço das operações activas (aos empréstimos), têm vindo a ter uma margem de juros negativa, que não se exprime inteiramente na rentabilidade dos bancos, porque nomeadamente se têm vindo a abrir possibilidades de lucro em operações com divisas. Ou seja, a própria banca comercial encontra na continuada desvalorização do escudo um apoio para

⁸ O que começou quando a banca teve de absorver, em 1974, as consequências da quebra e posterior encerramento da Bolsa de Lisboa, imediatamente a seguir a um *boom* especulativo suportado por uma intensa canalização de crédito da banca para esse mercado.

conter a degradação da sua rendabilidade quando expressa na moeda nacional.

Assim, e em conclusão deste ponto, é no sistema financeiro (que em Portugal praticamente se tem confundido com o sistema bancário, devido à predominância esmagadora que os depósitos a prazo têm nos activos financeiros internos) que se têm vindo a acumular muitas das tensões referidas anteriormente.

5. Mas, se é ao nível dos problemas do sistema financeiro que hoje naturalmente as atenções se concentram — pelo próprio carácter ameaçador que eles revestem —, convém não perder de vista que a redução das tensões que nele se agudizam passa por vários dos níveis que temos vindo a referir — inserção geoeconómica, especialização produtiva e regulação social. Apenas com carácter exploratório, já que ficam sujeitos ao próprio avanço da investigação, não queremos deixar de chamar a atenção para os seguintes aspectos de uma mudança desejável:

A regulação social tem de se basear mais na dinâmica do emprego, que seja produzida pela mudança na especialização produtiva do País, do que na intervenção directa do Estado. Tal dinâmica de emprego, se bem que necessariamente diferenciada, de acordo com os tecidos sociais das diversas regiões, deverá assentar nalgumas bases:

Empregos qualificados em áreas agro-alimentares, industriais e de serviços complementares da indústria, dirigidos às camadas jovens de ambos os sexos — nas biotecnologias, na indústria farmacêutica, no material eléctrico e electrónico, na mecânica de precisão, no artesanato tecnológico, no *design* industrial, no *software*, etc.;

Empregos na área do terciário empresarial virado para o mercado viços associados à inserção geoeconómica do País (transportes marítimos e aéreos), serviços associados às oportunidades abertas pela mundialização das comunicações e da informação;

Empregos na área dos serviços urbanos, destinados sobretudo à população em reconversão de actividades e associados a novas actividades que, por exemplo, permitam reduzir o consumo de energia e o gasto de petróleo nos grandes aglomerados urbanos (novas formas de transporte, expansão do uso da energia solar, aproveitamento de desperdícios orgânicos e outros, reconstrução do parque habitacional).

Estas bases exprimem, por sua vez, alguns dos eixos possíveis de mudança da especialização internacional do País:

A mudança na especialização de Portugal supõe, por sua vez, uma regulação económica que permita:

Assegurar um diferencial da rendabilidade às empresas que forem capazes de se afirmar no mercado externo, com a minimização de recurso a *inputs* importados;

Realizar a desvalorização dos patrimónios produtivos insusceptíveis de se valorizarem nas actuais condições internas e/ou externas dos mercados, quer dos produtos, quer da mão-de-obra, quer dos

capitais, sem ser por uma continuada alta de preços, que obviamente cria novas tensões nas regulações económica e social. Aquela desvalorização deverá ser acompanhada da integração dos activos materiais e de informação ainda úteis em novos circuitos de valorização;

Reduzir a massa dos capitais que se valorizam em áreas menos sujeitas à concorrência internacional (p. ex., comércio interno, imobiliário, etc.), relativamente aos capitais que se valorizam em condições normais e nas áreas mais expostas a essa concorrência;

Facilitar a constituição de estruturas empresariais «moleculares» que permitem combinar *entre si* três tipos de actividades:

As diferentes actividades rendáveis do actual sector exportador;

As actividades industriais e de serviços mais orientadas para o mercado interno e susceptíveis de fornecer volumes elevados e regulares de *cash-flow*;

As actividades com grandes perspectivas de futuro, mas alguma incerteza.

Esta estrutura dilatária o horizonte temporal de valorização dos capitais, fortaleceria a capacidade de assumir riscos e captar as oportunidades que se abrem, no contexto internacional, a um país como Portugal.

Fazer acompanhar o crescimento dos patrimónios produtivos capazes de terem elevada rentabilidade com a diversificação dos activos financeiros internos, retirando aos depósitos bancários a quase exclusividade que hoje têm e abrindo no mercado de capitais novas oportunidades de lucro ao sistema bancário.

A mudança da especialização produtiva do País em termos sectoriais, se é uma condição para um novo quadro de regulação social, exige, por sua vez, um grande esforço ao nível da inserção geoeconómica do País, por forma a gerir as potencialidades e os riscos que a adesão à CEE em conjunto com a Espanha necessariamente implica. Trata-se, assim, de procurar:

Estreitar todas as relações exteriores à Europa e não contraditórias com os interesses de longo prazo da construção europeia que aumentem o «valor» de Portugal em relação aos países da CEE;

Aumentar, assim, a capacidade de constituir, no seio da CEE, uma rede de alianças que fortaleça a posição portuguesa nas relações bilaterais com a Espanha;

Potenciar as especificações geográficas, históricas e culturais do País, para afirmar a sua identidade em termos de produção de bens e de informação.

Por sua vez, uma nova inserção geoeconómica exige e abre perspectivas a uma redefinição do espaço interno do País. Supomos que tal redefinição passa por:

Aproveitar as oportunidades que a aproximação económica à Espanha cria para novas actividades nas zonas do interior do País que explorem certas áreas do mercado espanhol de bens e serviços:

Desenvolver todas as potencialidades que o litoral sul do País (região de Lisboa e Algarve) e as *Ilhas* dão para intensificar a presença no Atlântico simultaneamente à exploração do mercado espanhol;

Atribuir a Lisboa um papel-chave na redução do isolamento das regiões do interior do País, através das redes de transporte e de telecomunicação, não deixando que tal redução se faça principalmente segundo eixos que se limitam a ligar o *hinterland* de Espanha ao litoral português;

Desenvolver as complementaridades produtivas entre as regiões do Norte litoral e de Lisboa, no interior do próprio País, e não apenas na exploração do mercado internacional.

Convém, por último, não esquecer que uma nova inserção geoeconómica e a reordenação do espaço interno abrem, por sua vez, grandes oportunidades ao desenvolvimento de novas actividades importantes para a mudança da especialização do País⁹.

BIBLIOGRAFIA

- Alcobia, Carlos. *Aspectos Financeiros da Reorganização e Modernização do Sector Público Produtivo*, comunicação apresentada à 2.ª Conferência de Economistas, Dezembro de 1984.
- Cardoso, Maria Teodora. *A Política e a Balança de Pagamentos 1967/1978*, comunicação apresentada à 2.ª Conferência sobre Economia Portuguesa, 1979, edição da Fundação Calouste Gulbenkian.
- *O Sistema Financeiro Português*, conferência proferida no ciclo de Conferências sobre «Problemas da Economia Portuguesa», organizado pelo Banco Borges & Irmão, 1984.
- Cordovil, Francisco C.. «Transformação da estrutura das explorações agrícolas em Portugal nas últimas três décadas (1950-80)», in *Economia e Socialismo*, n.º 61, Junho de 1984.
- Figueiredo, Carlos, Alves, Manuel, Brandão, Martins, António Natalino, e Santandré, José. *O Reordenamento Espacial da Economia Portuguesa nos Anos 70 e Perspectivas Actuais*, comunicação apresentada no Seminário «Estrutura Espacial da Economia Portuguesa», organizado pelo IACEP/GEPEI, 1985.
- Rodrigues, Eduardo Ferro, Ribeiro, José Félix, e Fernandes, Lino Gomes. *A Especialização de Portugal em Questão*, edição do Banco de Fomento Nacional, 1983.

⁹ Por exemplo, novo tipo de serviços internacionais, fabrico de equipamentos associados a novas funções no campo energético, novas produções agro-pecuárias, etc.