

Portugal: uma semiperiferia reconfigurada

Portugal: A Reconfigured Semiperiphery

Ana Cordeiro Santos e José Reis



Edição electrónica

URL: <http://journals.openedition.org/eces/3163>

DOI: 10.4000/eces.3163

ISSN: 1647-0737

Editora

Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra

Reférence electrónica

Ana Cordeiro Santos e José Reis, « Portugal: uma semiperiferia reconfigurada », *e-cadernos ces* [Online], 29 | 2018, colocado online no dia 15 junho 2018, consultado a 08 novembro 2018. URL : <http://journals.openedition.org/eces/3163> ; DOI : 10.4000/eces.3163



ANA CORDEIRO SANTOS, JOSÉ REIS

PORTUGAL: UMA SEMIPERIFERIA RECONFIGURADA*

Resumo: O presente artigo retoma a análise da condição semiperiférica da economia portuguesa iniciada há duas décadas e meia. Ao fazê-lo assume a pertinência e a atualidade do conceito de semiperiferia como referencial teórico. Argumenta-se que o processo de integração na União Europeia redefiniu a condição semiperiférica da economia portuguesa, acentuando a sua posição de periferia europeia. Apesar das transformações por que passou, a economia portuguesa continua a ser marcada por uma forte heterogeneidade e por desequilíbrios, cuja interpretação é facilitada pela consideração da natureza intermédia das suas estruturas económicas, sociais e políticas. O maior dos desequilíbrios de hoje decorre da inserção da economia nos circuitos financeiros internacionais, garantindo o desejado escoamento dos excedentes de países centrais, através do crédito que estes também concedem para a aquisição dos excedentes.

Palavras-chave: financeirização, integração europeia, regulação, semiperiferia, sistema-mundo.

PORTUGAL: A RECONFIGURATED SEMIPERIPHERY

Abstract: The present article resumes the analysis of the semiperipheral condition of the Portuguese economy initiated two and a half decades ago. In so doing it assumes the theoretical relevance and up-to-datedness of the concept of semiperiphery. It argues that the process of integration into the European Union has redefined the semiperipheral condition of the Portuguese economy, intensifying its peripheral position within Europe. Despite the transformation it went through, the Portuguese economy continues to be shaped by a deep heterogeneity and by imbalances, which the intermediate nature of its economic, social and political structures helps explaining. The most significant imbalance today derives from the insertion of the Portuguese economy in international financial circuits, ensuring the desired demand of core countries' surpluses through the purchase credit that core countries also provide the periphery with.

Keywords: European integration, financialisation, regulation, semiperiphery, world-system.

* Os autores agradecem os comentários e sugestões de João Rodrigues e Nuno Teles, assumindo a responsabilidade por erros ou omissões que permaneçam. Este trabalho tem o apoio financeiro da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT/MEC) através de fundos nacionais e é cofinanciado pelo FEDER através do Programa Operacional Competitividade e Inovação COMPETE 2020, no âmbito do projeto PTDC/ATP-GEO/2362/2014 – POCI-01-0145-FEDER-016869.

1. PORTUGAL: UMA ECONOMIA SEMIPERIFÉRICA 25 ANOS DEPOIS

Associando-se à celebração do quadragésimo aniversário do Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra e seguindo o repto do Conselho de Redação da e-cadernos CES, este artigo propõe-se visitar o capítulo de autoria de José Reis “Portugal: a heterogeneidade de uma economia semiperiférica”, publicado, em 1993, na obra coletiva Portugal: um retrato singular (Santos, 1993a).

O referido capítulo oferece um retrato da economia portuguesa do início da década de 1990. Recorrendo à teoria do sistema-mundo e à teoria da regulação, descreve a condição semiperiférica da economia portuguesa, dando especial atenção à heterogeneidade dos seus modos de regulação, às discrepâncias entre formas de organização da economia e da sociedade e aos desequilíbrios e dependências persistentes que daí resultam. Nisso consistiu a forma de adequar a Portugal a intuição de que as semiperiferias têm estruturas intermédias, porque contêm elementos característicos quer do centro, quer da periferia da economia mundial. Se assim era há duas décadas e meia, assim continua a ser nos dias de hoje.

Este tempo volvido, a pertinência do conceito de semiperiferia como referencial teórico permanece porque se mantém o retrato de uma economia marcada por uma forte heterogeneidade e por desequilíbrios, cuja interpretação é facilitada pela consideração da natureza intermédia das suas estruturas económicas, sociais e políticas. Todavia, a condição de semiperiferia da economia portuguesa alterou-se, tanto do ponto de vista quantitativo, como do qualitativo, desde os anos 1990. Se, por um lado, passou a estar mais fortemente imbricada com as economias capitalistas mais avançadas do centro, sobretudo europeu, por outro lado, esta maior interdependência acentuou deficiências estruturais de longa data, gerando novos desequilíbrios e desigualdades. O processo de integração europeia, e em especial a preparação do país com vista à participação na União Económica e Monetária, na viragem do milénio, foi decisivo para a evolução recente da economia portuguesa. Depois do fim da relação colonial, acentuou-se desta forma a condição europeia do país e, nesse quadro, a sua natureza periférica.

As primeiras duas décadas do período democrático foram marcadas por um processo de desenvolvimento económico e social tardio, em contraciclo com as economias do centro, tendo os objetivos de estruturação interna sido dominantes. A condição intermédia e a valia da heterogeneidade tiveram então significado pleno e positivo. Mas as décadas seguintes já foram marcadas por uma maior sincronia com uma lógica em que prevaleceram os ditames monetários e financeiros, as condicionantes externas e as tendências acentuadas de privatização. Então, foi a natureza tendencialmente dependente de uma semiperiferia que veio ao de cima. Os

impactos desiguais das novas circunstâncias fizeram-se sentir com particular intensidade após a crise financeira internacional de 2008-2009. Em consequência, a pertinência de uma eventual função de intermediação no sistema internacional diminuiu fortemente, sobressaindo as relações internas a uma “região” desse sistema, a União Europeia.

Neste artigo, analisa-se o modo como o processo de integração europeia redefiniu a condição semiperiférica da economia portuguesa e acentuou a sua posição enquanto periferia europeia nas últimas duas décadas e meia, dando devida atenção às transformações ocorridas nos modos de regulação interna que lhe foram moldando a atual configuração. A partir da sua evolução recente reflete-se acerca da condição de semiperiferia de Portugal e da pertinência de manter esta categoria analítica.

2. REVISITANDO A TEORIA DO SISTEMA-MUNDO E A TEORIA DA REGULAÇÃO

Inspirando-se na teoria do sistema-mundo, o primeiro grande projeto de investigação do CES, “O Estado, a economia e a reprodução social na semiperiferia do sistema mundial: o caso português” (Santos, 1993a), que este número especial da e-cadernos CES evoca, almejava compreender a singularidade semiperiférica portuguesa no sistema mundial. Procurava, em particular, identificar os principais elementos do carácter intermédio da sociedade portuguesa, o que levou então a uma reconstrução teórica do próprio conceito de semiperiferia, que se encontrava subteorizado relativamente aos conceitos de centro e periferia. Tal se devia a um maior interesse pelo estudo de grandes dinâmicas globais, em detrimento das especificidades sociológicas e das historicidades próprias das diferentes sociedades que naquela altura compunham o sistema mundial.

O conceito de semiperiferia, formulado por Immanuel Wallerstein, procurava dar conta da posição intermédia dos países que se situariam entre as duas categorias polares do sistema mundial – a que se aplicaria aos países do centro e a que se adequaria aos países da periferia –, e do seu papel de refreamento de conflitos entre Estados. Quer dizer, as sociedades semiperiféricas eram consideradas sociedades intermédias num duplo sentido; por um lado, apresentavam estádios intermédios de desenvolvimento e, por outro, cumpriam funções de intermediação na gestão dos conflitos entre sociedades centrais e sociedades periféricas, os quais seriam suscitados pelas desigualdades na apropriação do excedente produzido à escala mundial. E supunha-se que as duas coisas estavam relacionadas. O primeiro sentido é

de sede mais especificamente económica e procura reflectir a circunstância de tais sociedades disporem, quer da produção de bens primários destinados à

exportação, quer de uma estruturação económica interna que consolidou a produção de bens manufacturados para o mercado interno. Uma posição que é, ao mesmo tempo de subordinação e de autonomia económica. (Reis, 1993: 141)

É a esta dimensão a que nos dedicaremos, neste artigo.¹

Embora com elevado potencial, o conceito de semiperiferia apresentava-se vago e de difícil operacionalidade para ajudar a compreender a especificidade de semiperiferias concretas. Esta especificidade depende de condições sociais, políticas, económicas e culturais próprias, e do contexto histórico em que as relações com os dois polos foram sendo estabelecidas. Portugal, em particular, teria de ser enquadrado no contexto europeu, ou seja, enquanto país periférico de uma das mais importantes regiões do sistema mundial, a então Comunidade Económica Europeia, da qual era já membro de pleno direito. Também acontecia que não era apenas exportador de bens primários; era ainda uma economia industrializada, embora com fortes lacunas. Do ponto de vista económico, um traço distintivo de Portugal era a existência de uma disparidade entre a produção capitalista e a reprodução social resultante de uma “discrepância entre as formas institucionais do modo de regulação fordista e a regulação fáctica, competitiva, predominantemente não fordista, da regulação social” (Santos, 1993b: 20), ainda que tais formas fordistas se manifestassem de modo muito incipiente.

Dar conta da especificidade semiperiférica portuguesa implicaria, então, descrever e explicar a heterogeneidade das formas de produção, por um lado e a desarticulação entre a produção capitalista e as formas também capitalistas de reprodução social, por outro lado, no contexto histórico específico português e europeu. A teoria da regulação, originalmente proposta por Aglietta (1976), Lipietz (1985) e Boyer (1986), forneceu os recursos analíticos para compreender aquela desconexão, por contraste com a conexão observada no período do pós-guerra, nas economias capitalistas mais avançadas do centro, nomeadamente nos Estados Unidos da América e na Europa. O conceito de “regime de acumulação” designa justamente “o conjunto de regularidades que asseguram uma progressão geral e relativamente coerente da acumulação de capital” e, por esta via, “uma certa correspondência entre a transformação das condições de produção e as de reprodução dos assalariados” (Reis, 1993: 137). Isto é, o conceito de regime de acumulação designa o conjunto de arranjos institucionais que articula a produção capitalista e a reprodução social dos países do centro do sistema mundial,

¹ O segundo sentido, que não poderemos aqui abordar por restrições de espaço, é político: “tem a ver com as relações político-estratégicas mundiais e traduz-se na indispensabilidade estrutural da semiperiferia para ‘amortecer’ as tensões que se produziriam no relacionamento directo entre as categorias polares” (Reis, 1993: 141).

arranjos estes que são de natureza específica nas semiperiferias, revelando muitas insuficiências.

Com efeito, a teoria da regulação associa o sucesso dos países do centro no pós-guerra ao regime de acumulação fordista, considerando-o responsável por garantir a evolução sincronizada das normas de produção e de consumo, assegurando, por esta via, a viabilidade do modo de produção capitalista nestes países. O forte dinamismo económico que se registou a partir dos anos de 1950 naqueles países é atribuído ao “compromisso capital-trabalho” fordista. Este compromisso assentava em métodos de produção em larga escala, de produtos standardizados e numa classe de trabalhadores relativamente homogénea e coletivamente organizada em sindicatos, a qual ia beneficiando de ganhos de produtividade, através de aumentos salariais. Em paralelo, os Estados do centro erguiam os seus sistemas de proteção social e os governos assumiam o objetivo político de pleno emprego, para o qual dedicavam importante investimento público, contribuindo para a estabilidade económica e social. A expansão da capacidade produtiva estava assim institucionalmente sincronizada com a expansão da procura, contribuindo simbioticamente para o bem-estar económico e social. Neste contexto, os países intermédios puderam, eles próprios, desenvolver regimes de acumulação em que combinavam sistemas de produção relativamente autónomos, com modalidades de reprodução social específicas, onde predominavam a informalidade e formas de produção não capitalista que compensavam as deficiências do desenvolvimento. Ao mesmo tempo, estas formas de produção iam-se articulando, através de exportações e importações de bens e serviços e até de força de trabalho, com um quadro internacional que as economias mais desenvolvidas promoviam.

Contudo, desde finais da década de 1960, os compromissos políticos e arranjos institucionais vigentes nos países do centro iam eles próprios sendo postos em causa, com a substituição de um regime de acumulação intensivo e baseado no consumo de massas, por um regime de acumulação dito flexível, onde a produção se internacionaliza ainda mais, os oligopólios ganham novas competências (nomeadamente financeiras) e o papel do Estado é reconfigurado, promovendo agora a liberalização, desregulamentação e privatização da economia. A “relação salarial” fordista, com padrões de consumo homogeneizados, é progressivamente reconfigurada, o que conduz a um aumento das desigualdades económicas e sociais. O processo produtivo passa não só a promover a distinção social através de uma produção cada vez mais segmentada, mas também a fragmentação do mercado de trabalho, com maior variabilidade contratual e salarial. Os países intermédios, quer internamente, quer na sua forma de inserção internacional, passam a estar sob a influência deste novo contexto, mas mantêm por mais tempo uma relativa autonomia e continuam a percorrer ciclos de

crescimento significativos. Isso acontece especialmente quando têm lugar alterações políticas no sentido da democratização. A revolução democrática portuguesa é o melhor exemplo, mas noutros países europeus, como a Espanha e a Grécia, houve igualmente transformações políticas com este sinal. O próprio processo de integração europeia, enquanto manteve uma relativa autonomia e até reforço dos Estados, viabilizou essa tendência. A soma de tudo isto deu às décadas de 1970 e de 1980 uma vitalidade ainda assinalável, coisa que desapareceria nos anos 1990, quando as fortes condicionalidades macroeconómicas da integração monetária se impuseram.

Ao mesmo tempo, a progressiva integração das empresas nos mercados de capitais fez com que a gestão passasse a levar em maior conta os interesses dos acionistas, os quais passam a exercer pressão para a valorização das cotações da respetiva empresa, a nova métrica de sucesso empresarial, em detrimento da sustentabilidade de longo prazo da empresa (Froud et al., 2006). O regime monetário e financeiro fica também mais exposto à avaliação dos mercados financeiros internacionais, incluindo bancos centrais, os quais entretanto se tornaram independentes e tomaram como seu único objetivo o controlo da inflação, secundarizando a promoção do crescimento económico e o emprego. A taxa de câmbio é também ela crescentemente determinada pelo funcionamento de mercados financeiros liberalizados (Epstein, 2005).

Num contexto de elevadas taxas de juro, e abdicando da política monetária e cambial, a política fiscal volta-se para o controlo do défice e da dívida pública, passando a assumir uma perspetiva pro-cíclica. Em suma, um Estado voltado para a procura e mais favorável ao trabalho é progressivamente substituído por um Estado orientado para a oferta e favorável ao capital, concentrando-se, agora, em garantir condições atrativas para o investimento estrangeiro. O regime de acumulação fordista é gradualmente dominado por fatores financeiros, dando lugar a um novo regime de acumulação “guiado ou dominado pela finança” (Boyer, 2000a, 2000b, 2013). Nos países centrais, como nos periféricos e semiperiféricos, as economias ficaram crescentemente dependentes do setor financeiro e do modo como este se insere no sistema financeiro internacional, crescentemente globalizado, interdependente e assimétrico.

Enquanto o regime anterior assentava no crescimento sustentado da procura, por via de uma adequada articulação institucional com o compromisso trabalho-capital, o domínio da finança acabou por tornar a procura mais instável, porque o investimento produtivo ficou mais exposto à pressão internacional e o consumo tornou-se mais volátil devido à instabilidade laboral e salarial. As “resistências” ou os fatores de autoestruturação, tanto das economias mais desenvolvidas como das menos avançadas, foram-se diluindo. A crença neoliberal no processo de criação destrutiva

como motor do crescimento económico resultou na perda de poder económico e político dos trabalhadores em benefício do capital e na fragilização dos sistemas produtivos perante o poder dos mercados financeiros. O dinamismo económico e o pleno emprego característicos do pós-guerra dão lugar a riscos de estagnação e a níveis inusitados de desemprego. O arrefecimento da economia mundial, por sua vez, gera fortes pressões sobre os sistemas de proteção social. Também as famílias acabam por intensificar as suas interações com o setor financeiro, seja através da adesão a esquemas de provisão privados de bens essenciais, como as pensões, seja através do recurso ao crédito para o consumo e compra de casa própria (Montgomerie, 2009). Em suma, assiste-se a uma crescente influência do sector financeiro (dos seus agentes, processos e produtos) na atividade das famílias, empresas e Estados, processo que a literatura crítica designa por financeirização (Epstein, 2005; van den Zwan, 2014).

Contudo, a teoria da regulação oferece apenas uma explicação para a evolução do centro capitalista do pós-guerra, incluindo o recente peso da finança em variados arranjos institucionais, acabando por ditar o fim da “relação salarial” fordista, produzindo desigualdades entre, e nas, economias do sistema-mundo. Embora não considere outras geografias ou temporalidades, a teoria da regulação tem o mérito de colocar no centro da análise o estudo das instituições que regulam a relação entre o capital e o trabalho e os seus impactos económicos e sociais. Como já referimos, esta teoria inspirou o estudo das desarticulações entre acumulação e reprodução social no contexto português, associando-se a um momento fundador do CES, que este número especial da e-cadernos CES celebra. É para estas desarticulações que passamos, de imediato.

3. PORTUGAL SEMIPERIFÉRICO: O QUE MUDOU?

Segundo a teoria do sistema-mundo, as sociedades semiperiféricas apresentam um nível intermédio de desenvolvimento, situando-se entre as economias centrais – com estruturas produtivas capital-intensivas a que se associam níveis de qualificação do trabalho e salários relativamente elevados – e as periféricas, de características opostas. O estágio intermédio da economia portuguesa justificar-se-ia pela presença de uma grande diversidade regional de formas de produção, de especializações produtivas e de culturas técnicas com diferentes intensidades capitalistas. Assim se configurariam diferentes sistemas produtivos, muitos dos quais articulados numa base local com modos de reprodução social nos quais a informalidade não-capitalista é relevante. Todos estes aspetos dão origem a modos de regulação heterogéneos.

Conservando a sua condição de semiperiferia, a trajetória recente de Portugal foi marcada por momentos relevantes, dos quais se destacam: o processo de

democratização iniciado com a Revolução de 1974; o início do processo de integração na Comunidade Económica Europeia (CEE), em 1986; a participação do país na União Económica e Monetária (UEM), em 1999; e a intervenção externa resultante do pedido de financiamento oficial do Estado português, a 17 de maio de 2011. Como iremos mostrar, esta trajetória é acompanhada por uma persistente discrepância entre as grandes tendências de evolução da economia, por um lado, e a sociedade, por outro, resultando daí desequilíbrios que afetam o bem-estar e a satisfação das necessidades do país, gerando dependências de vária ordem.

DA DEMOCRATIZAÇÃO DO PAÍS...

Em 1974, Portugal assumia a posição “intermédia” de uma economia que tinha dado apenas alguns passos na direção de uma modernização incipiente. Embora as duas décadas anteriores tenham sido celebradas por alguns, devido às elevadas taxas de crescimento do PIB, não se conheciam por esta altura as realizações que se tinham registado nas economias desenvolvidas em matéria de inclusão económica, social ou territorial. Por isso, e ao contrário do que alguma historiografia da época faz crer, não se pode verdadeiramente afirmar que, nesta altura, nos encontrávamos perante uma economia industrial moderna (Reis, 2018).

É certo que, nas décadas de 1950 e 1960, se registou uma forte intensidade de acumulação de capital. Contudo, esta não produziu efeitos importantes dentro do conjunto do sistema produtivo nacional, não tendo, por isso, tido impacto relevante sobre o emprego. Quer isto dizer que a aposta de então nas indústrias pesadas e básicas – siderurgia, metalurgia, química, cimentos – não teve os efeitos esperados na economia, continuando a demarcar-se de outros ramos industriais que subsistiam sem modernização e capacidade produtiva. Já no final da ditadura, a indústria de construção e reparação naval procurava inserir-se na divisão internacional do trabalho e na exportação de serviços internacionais. Mas mesmo o setor exportador português e as empresas multinacionais aproveitavam as vantagens comparativas dos baixos salários. Em suma, o regime de acumulação deste período não teve a capacidade de absorver a abundante mão de obra oriunda dos meios rurais, a qual, não encontrando trabalho nos centros urbanos, acabou por emigrar para o centro europeu. Portugal conheceu, então, o maior fluxo migratório de que há memória (ibidem).

É com a democracia que começam a ser forjados os primeiros arranjos institucionais que procuram articular a esfera da produção com a esfera da reprodução social. Seguindo o modelo adotado nas sociais-democracias ocidentais, foi promulgada importante legislação no domínio laboral e social. Relevantes avanços nestas áreas incluíram o reconhecimento da autonomia das organizações sindicais, o direito à greve,

o salário mínimo, a contratação coletiva, as restrições aos despedimentos, etc. A nacionalização por parte do Estado do setor monopolista industrial e financeiro, em paralelo com o setor empresarial do Estado, permitiram, até certa altura, replicar o modelo dos países centrais, almejando uma relação mais próxima entre relação salarial e regulação fordista (Santos, 1993b). Começa-se também a erigir o Estado-providência português, nomeadamente nos domínios da saúde e da educação, alargando o acesso a estes bens essenciais à generalidade da população portuguesa. Refletindo um forte atraso no ponto de partida, estas transformações ocorreram progressiva e gradualmente ao longo de aproximadamente duas décadas e em contra-tendência com os países do centro europeu (Reis, 1993).

Embora as instituições recentemente criadas fossem muito semelhantes às do modo de regulação fordista dos países centrais, tinham uma base material muito diferente. Em vez de garantir e estabilizar uma acumulação intensiva do capital monopolista, essas instituições eram parte integrante de um movimento social e político que desmantelara o capital monopolista e desorganizara a produção, quer nas indústrias nacionalizadas, quer nas que se tinham convertido em cooperativas ou em empresas em autogestão. O capital privado, por sua vez, não conseguiu promover o aumento da produtividade. O resultado foi uma crescente desadequação da prática social aos arranjos institucionais, com a conivência do Estado, emergindo formas de exploração do trabalho como a existência de salários em atraso e a prática de salários abaixo do salário mínimo. Em suma, às leis e às instituições do modo de regulação capitalista não chegou a corresponder uma relação salarial fordista. Segundo Santos, esta situação advém de uma “situação política em que, por um lado, o capital é demasiado forte para impor a recusa de uma legislação fordista, mas suficientemente forte para evitar que ela seja efectivamente posta em prática, e em que, por outro lado, os trabalhadores são suficientemente fortes para impedir a rejeição dessas leis, mas demasiados fracos para impor a sua aplicação” (Santos, 1993b: 32).

No início da década de 1990, a economia portuguesa continuou a ser marcada pela intensidade das relações de produção, assente em mão de obra barata e pouco qualificada e dependente da atividade agrícola a título complementar, e com fortes modos de inscrição espacial. Reis deixa clara a ideia que

[...] não é possível reconhecer em Portugal processos regulares e sincrónicos de aumentos da produtividade com vinculação direta à lógica global de formação de salários; que os modos de vida e de consumo só limitadamente assumem formas de consumo de massa; que ao lado, ou em vez, de um Estado-Providência deparamos com uma ‘sociedade-providência’; que, em lugar, de uma

competitividade derivada da inovação, é relevante o papel atribuído à natureza das condições de reprodução da força de trabalho. (Reis, 1993: 143)

Ou seja, ao contrário dos modelos organizativos do centro europeu, os modos de produzir e as modalidades de mobilização da força de trabalho dependem ainda de modos de produção menos padronizados, de relações interindustriais de base local e regional, nos quais ainda são relevantes formas regionais de especialização, a iniciativa familiar, o trabalho ao domicílio e a economia informal. Acresce que, por esta altura, a indústria de base começa a entrar em crise, o que tem forte impacto na relação salarial, tendo nos salários em atraso e noutras formas de exploração do trabalho a que se aludiu acima a expressão máxima da fragilidade da economia portuguesa e dos seus efeitos sociais nefastos (Reis, 1985, 1992, 1993).

Em síntese, no início dos anos 1990, ainda era predominante uma forte articulação entre o lado formal da economia com as esferas informais, incluindo as economias familiares e a reprodução social, pautadas por “padrões de sociabilidade, hábitos de classe, mapas cognitivos e universos simbólicos que geralmente constituem atributos da vida rural” (Santos, 1993b: 46). Ou seja, a chamada “sociedade-providência” colmatava, ainda que marginal e insuficientemente, as lacunas do Estado-providência, por via de “redes de relações de interconhecimento, de reconhecimento mútuo e de entreajuda baseadas em laços de parentesco e de vizinhança, através das quais pequenos grupos sociais trocam bens e serviços numa base não mercantil e com uma lógica de reciprocidade” (ibidem).

... PASSANDO PELA FINANCEIRIZAÇÃO

Membro da CEE desde 1986, Portugal começa a alinhar a sua política económica com as orientações europeias, operando, aos poucos, a transformação neoliberal da economia política nacional, no sentido de promover a liberalização, privatização e desregulamentação da economia, em geral e do setor financeiro, em particular. Se, numa primeira fase, as reformas dos arranjos institucionais foram acompanhadas por importantes financiamentos europeus, como os provenientes da política de desenvolvimento regional e de coesão, que permitiram conciliar reformas regulatórias regressivas com relevante investimento público em infraestruturas, o impacto negativo destas reformas não deixou de se revelar (Rodrigues e Reis, 2012).

A criação da UEM, que se acelera neste contexto, foi um processo de profunda transformação institucional. A UEM implicou a perda de instrumentos de política económica por parte dos Estados, quer diretamente, por via da criação da moeda única, acabando em definitivo com a política cambial; quer indiretamente, por via dos limites

orçamentais e de dívida, no quadro do Pacto de Estabilidade e Crescimento, que condicionaram fortemente a política orçamental. Por sua vez, a criação de um grande mercado único com livre circulação de pessoas, bens e capitais gerou uma forte pressão sobre os quadros regulamentares dos Estados-membros, quer ao nível dos regimes fiscais, quer da legislação laboral ou ainda da segurança social (Reis et al., 2014).

No quadro de relações fortemente assimétricas entre os Estados-membros do centro e da periferia, embora com a conivência das elites políticas e económicas nacionais, das instituições europeias chega um discurso e um conjunto de prescrições de política que têm sistematicamente transformado direitos laborais e sociais em variáveis de ajustamento. Exemplo disto é a Estratégia Europeia de Emprego (EEE), de 1999, em que a revisão da legislação laboral e a reforma dos sistemas de proteção social surgem de forma proeminente. No quadro da construção da UEM, tendo-se desligado a política macroeconómica da agenda política para o emprego, procura-se promover o emprego através, entre outras propostas, do aprofundamento da desregulamentação do mercado de trabalho e da contenção dos custos salariais e não salariais, como sejam as contribuições para a segurança social. O resultado foi a crescente precarização do trabalho e a redução de direitos laborais (Teles, 2017).

No contexto da criação da UEM, o sistema financeiro nacional passou por uma profunda transformação institucional, evoluindo de um regime controlado e “reprimido” pelo Estado para um regime liberalizado, suportado por uma firme inserção nos circuitos financeiros internacionais (Rodrigues et al., 2016a, 2016b). Tendo este processo sido fortemente sobredeterminado pela integração europeia, com a colaboração ativa do Estado português, persistem dimensões institucionais híbridas, partilhando, de forma desigual e combinada, características do centro e da periferia, destacando-se o maior peso relativo da banca face ao mercado de capitais, por contraste com as economias mais financeirizadas do centro da economia mundial.

Ainda assim, numa primeira fase, a inserção da finança nacional nos mercados internacionais permitiu mitigar alguns dos efeitos recessivos das políticas neoliberais entretanto prosseguidas (Rodrigues e Reis, 2012). Os agentes financeiros nacionais puderam aceder a avultados fluxos de capital estrangeiro, sobretudo sob a forma de crédito, o que permitiu sustentar algum crescimento económico e a procura das famílias, um fenómeno designado por keynesianismo privado (Crouch, 2009). No entanto, o fluxo de capital estrangeiro apenas serviu para financiar um crescente défice externo (Reis et al., 2014).

Refletindo, mais uma vez, a condição semiperiférica do país, o crédito às empresas concentrou-se de forma desproporcionada em apenas alguns setores, naqueles mais protegidos da concorrência internacional e que, portanto, menos contribuem para a

melhoria da posição do país na economia internacional. As indústrias transformadoras, que, no início da década de 1990, captavam 40% de todos os empréstimos empresariais concedidos, viu esta percentagem reduzir-se gradualmente para 12%, em 2008. Pelo contrário, o crédito bancário à construção e atividades imobiliárias, que representava 11% da dívida empresarial, em 1990, atingiu 38%, em 2008 (Rodrigues et al., 2016a: 53). Esta evolução refletiu a deslocação de capital nacional para setores relativamente menos expostos à concorrência internacional, no contexto de uma moeda estruturalmente forte. Os sectores da construção e do imobiliário foram os beneficiados, ganhando duplamente, ao acederem a crédito mais barato e abundante, por um lado e por beneficiarem de uma procura crescente sustentada pela explosão do crédito hipotecário para a compra de habitação própria, por outro.

Quer isto dizer que o capital abundante e barato não contribuiu para a transformação estrutural da economia portuguesa. Pelo contrário, as suas deficiências acentuaram-se, assim como a sua natureza híbrida. A principal novidade é que a economia portuguesa passou a incluir um setor financeiro em modernização acelerada e articulado com os centros financeiros dominantes, com predomínio da banca e dependente do capital estrangeiro.

O desajustamento entre produção e reprodução social ganhou novos contornos. A gradual demissão do Estado na gestão das heterogeneidades e discontinuidades na economia e sociedade portuguesa foi temporariamente assumida pela crescente presença da finança, tanto na esfera da produção como na da reprodução social. As famílias portuguesas puderam assim alinhar os seus modos de vida e padrões de consumo com as expectativas entretanto formadas, numa semiperiferia cada vez mais integrada com o centro europeu. O endividamento das famílias cresceu, alcançando um valor semelhante, em percentagem do rendimento disponível das famílias, ao de países como o Reino Unido ou a Suécia (Santos, 2015). Mas ao contrário destes países, a relação entre o endividamento das famílias e a retração do Estado-providência no domínio da habitação é menos direta. A provisão pública neste domínio sempre foi residual em Portugal. O que parece ter ocorrido foi, ao invés, uma substituição, ainda que parcial, da sociedade-providência por uma sociedade financeirizada, a qual permitiu um acesso à habitação menos dependente de formas de entreaajuda não mercantis (Santos et al., 2014).

... ATÉ À CRISE FINANCEIRA GLOBAL

A crise financeira de 2007-2008 acabou por expor entre nós todas as contradições e a incompatibilidade irreductível entre neoliberalismo e bem-estar social. Como vimos, o fluxo de capital estrangeiro, de certo modo, permitiu sustentar as debilidades estruturais

da economia portuguesa, ao financiar um crescente défice externo. A crise de 2007, sobretudo a subsequente crise das dívidas soberanas das periferias europeias, interrompeu de forma abrupta esta fonte de financiamento e as bancas privadas nacionais das periferias, já endividadas, viram-se obrigadas a recorrer ao financiamento de emergência do Banco Central Europeu (BCE). Os Estados da periferia europeia, na impossibilidade de recorrerem diretamente ao BCE, por outro lado, viram-se obrigados a recorrer ao financiamento oficial da Troica, composta pelo Fundo Monetário Internacional, pela Comissão Europeia e pelo Banco Central Europeu. Portugal fê-lo a 17 de maio de 2011. Tendo passado por intervenções externas no passado (em 1978 e 1983), o pedido de assistência financeira de 2011 distingue-se dos demais pela impossibilidade de o Estado português recorrer à política cambial para lidar com os desequilíbrios externos decorrentes de uma estrutura produtiva deficiente. O resultado foi uma prolongada crise económica, com impactos sociais devastadores.

Embora a deterioração da “relação salarial” já viesse a ser promovida pela União Europeia, através da EEE, como vimos, a dependência financeira do sul periférico face ao centro Europeu permitiu acelerar a estratégia de desvalorização interna nestes países. Não tendo ao seu dispor a desvalorização cambial, que torna as importações mais caras e as exportações mais baratas, facilitando o ajustamento externo, a principal opção política consistiu na redução dos salários e de outros custos associados ao trabalho, como as contribuições sociais. O equilíbrio das contas externas fez-se com o aumento das exportações, através da redução do preço de bens e serviços exportados e a redução da procura por bens importados, através da redução do rendimento disponível. Assim sucedeu, porque, no quadro europeu, a desvalorização interna “é tida como o único mecanismo de ajustamento dos défices externos à disposição de um país que não tem moeda própria ou que decidiu estabelecer uma taxa de câmbio fixa entre a sua moeda e a de outros países” (Caldas, 2015: 5).

Ao contrário da EEE, que se limitava a tecer sugestões de política aos Estados-membros, confiando que os constrangimentos criados pela política fiscal de controlo dos défices e da dívida, a seu tempo, garantiriam a implementação da estratégia de desvalorização interna, o financiamento oficial permitiu a aceleração de um conjunto de medidas nos países dependentes daquele financiamento. O papel do financiamento externo na implementação de medidas nefastas para a “relação salarial” está bem patente no memorando de entendimento, que explicita as medidas dirigidas ao mundo laboral. Na verdade, e “[c]ontrariamente a outros capítulos do Memorando em que as prescrições eram genericamente formuladas, a maior parte das medidas relativas ao mercado de trabalho, eram enunciadas com um impressionante detalhe” (ibidem: 12). Entre outras, estas prescrições visavam: a redução, em duração e valor, das prestações

de desemprego; a redução das compensações por cessação de contrato de trabalho; a redução das retribuições por trabalho suplementar; o congelamento do salário mínimo; e o enfraquecimento do regime de contratação coletiva. Ou seja, perante uma situação de dependência financeira, o capital (externo) teve, enfim, a força suficiente para resolver a contradição que perdurava entre a legislação laboral e a prática de desvalorização do trabalho, já em curso.

Embora se admitisse que a intensificação da desvalorização interna poderia ter efeitos recessivos, considerava-se que os efeitos positivos sobre as exportações conseguiriam compensar aqueles efeitos. Contudo, os impactos sobre a economia foram devastadores. Num contexto de crise generalizada na Europa, incluindo nos países com os quais Portugal tem relações comerciais mais intensas, a conjugação da diminuição do rendimento e da quebra da confiança e das expectativas desencadeou uma espiral recessiva. É certo que o défice da balança corrente diminuiu, mas a contração da procura interna desencadeou um processo recessivo, deflacionista, que se traduziu numa contração do PIB (Caldas, 2015). A condição periférica da economia portuguesa no contexto europeu saiu reforçada com uma mão de obra mais desvalorizada, com menores salários e menos direitos.

Perante uma economia recessiva, uma sociedade em regressão social e fortes limitações ao crédito, a “sociedade-providência” foi de novo chamada a colmatar as deficiências da economia e do Estado. Contudo, num contexto prolongado de crise e de elevado endividamento das famílias, a sua capacidade encontra-se bastante diminuída (Frade e Coelho, 2015).

4. E HOJE, SEMIPERIFERIA NO SISTEMA MUNDIAL OU PERIFERIA EUROPEIA?

A análise da evolução recente da economia portuguesa vinca a consolidação da sua condição periférica e é notório que isso se dá através de processos essencialmente determinados pelo quadro europeu. Por isso mesmo, devemos porventura falar mais de uma economia periférica europeia do que de uma semiperiferia no sistema mundial. O retrato que emerge, passados 25 anos, não é apenas o de uma profunda alteração das condições de reprodução social, fruto das mudanças, nos modos de vida, nas sociedades rurais e nas dinâmicas territoriais. Ele decorre também de reformas regressivas na legislação laboral, assim como da incapacidade de o Estado-providência se substituir aos padrões de sociabilidade que aquelas condições garantiam. Ainda mais radical será, porventura, o que se passa com a acumulação de capital e com a forma como se opera a distribuição da riqueza criada. Os elevadíssimos níveis de investimento em capital fixo social e no sistema produtivo, que a regulação democrática da economia permitiram no pós-25 de Abril e na fase inicial da integração europeia, tenderam para

uma forte diminuição. Mas a isso acrescentou-se uma nova composição dominada pela finança. Por isso mesmo, os primeiros sinais de recuperação económica indicam que o crescimento do emprego está a ocorrer em atividades de menor valor acrescentado, a que se associam relações contratuais precárias e salários baixos, como são as atividades da construção, do imobiliário ou do turismo (Almeida, 2017).

Com efeito, são as atividades destes três setores as que emergem como as mais dinâmicas, num contexto de recuperação económica, em grande medida induzida pela procura externa e estimulada pelos preços baixos que a “desvalorização interna” garantiu. No quadro de uma UEM disfuncional e assimétrica, o condicionalismo externo foi determinante na nova estruturação da economia portuguesa, embora alinhado com importantes setores nacionais, que, por sua vez, conseguiram granjear do governo, e de outros agentes nacionais, importantes apoios. Quer isto dizer que nos encontramos numa nova fase de periferização da economia e da sociedade portuguesa. Ao contrário dos períodos antecedentes, em que aspetos da reprodução social pareciam deter alguma autonomia face às condições de acumulação de capital, afigura-se agora uma mais intrincada articulação entre produção e reprodução social.

No período subsequente à Revolução de Abril, assistiu-se a uma aceleração da melhoria das condições de vida dos portugueses, induzida sobretudo por transformações de ordem política e por um novo quadro de regulação económica. A nova moldura institucional que veio a proteger o trabalho, a criar o sistema de segurança social, e a garantir uma provisão pública universal de educação e de saúde foram marcantes. A democratização do país gerou um forte consenso político quanto à necessidade de realizar direitos sociais básicos. Isto permitiu a construção de um Estado-providência, ainda que frágil e a adoção de uma política voltada para o pleno emprego, em contratendência com o centro europeu. Numa primeira fase, o processo de integração europeia foi favorável, sobretudo ao disponibilizar os fundos da política de coesão e o financiamento a baixo custo para infraestruturas relevantes. Neste período, o alinhamento de salários com o crescimento da produtividade denotava a recusa de se prosseguir uma política de desvalorização interna. Partindo de níveis extremamente baixos de proteção social, e beneficiando de condições internas e externas excecionais, o desenvolvimento do frágil Estado-providência português foi possível, e até compatível, com a neoliberalização da economia.

Esta aparente compatibilização entre neoliberalismo e progresso social prosseguiu durante o processo de financeirização da economia portuguesa. Mas, nesta segunda fase do processo de integração europeia, as melhorias de ordem social foram sobretudo conseguidas com recurso a financiamento externo abundante e barato. Pertencendo Portugal a uma zona monetária com uma moeda forte, os setores que mais beneficiaram

foram os mais protegidos da concorrência externa: a construção, o imobiliário e a finança. A crise financeira internacional acabou, finalmente, por expor todas as contradições, designadamente a da banca nacional, outrora arauto da modernização do país, hoje principal fonte dos problemas nacionais.

A mais recente intervenção externa tratou de garantir a desejada articulação entre produção e reprodução social. Credores oficiais e entidades europeias vêm publicamente reconhecendo Portugal como um caso de sucesso. E o Estado português vai, aos poucos, obtendo as boas graças dos agentes financeiros internacionais. Mas não nos iludamos. O sucesso que agora se celebra é o da reestruturação de uma economia cada vez mais assente em trabalho barato e desqualificado.

A posição de semiperiferia no sistema mundial que Portugal terá ocupado, quando desempenhava uma função de intermediação colonial, deu lugar ao que pode essencialmente ser qualificado como uma condição periférica no quadro europeu, isto é, face à Europa e produzida pelas relações intraeuropeias. Esta mudança de posicionamento levou em conta a noção de semiperiferia de que pudemos dispor para interpretar este país. Tal noção ofereceu igualmente uma apurada e muito útil percepção de outra condição estrutural, talvez menos contingente do que a primeira, que é a natureza intermédia deste tipo de sociedades. Encarámo-la de dois pontos de vista: a presença de uma forte heterogeneidade e a persistência de assinaláveis desequilíbrios. Ora, é isto mesmo que reencontramos na economia portuguesa de hoje. A heterogeneidade já não será essencialmente representada pela diversidade de formas de produção e de sistemas produtivos que revelaram modos de articulação local com a reprodução social e permitiram dinamismos regionais relevantes. A heterogeneidade refere-se agora às tensões do sistema produtivo e ao tipo de problemas que existem quando se tem uma base industrial ainda relevante porém em perda; quando a prestação de serviços baratos, sobretudo na área do turismo, se torna cada vez mais saliente; quando o imobiliário parece ser o principal motor da economia; quando o sistema bancário endivida externamente o país e é generosamente resgatado pelo Estado e quando, no meio de tudo isto, subsistem serviços coletivos básicos que a esfera pública ainda garante com alguma robustez, apesar do cerco a que são sujeitos pelos interesses que apostam na sua privatização.

A natureza intermédia da sociedade portuguesa sempre revelou discrepâncias e desequilíbrios. O desequilíbrio fundamental entre a capacidade produtiva e as necessidades da comunidade subsiste. É por isso que a dependência externa em matéria de bens é forte. Também perdura o desequilíbrio entre emprego e população. Mesmo quando as taxas de desemprego formal são parcialmente absorvidas, subsistem elevadas taxas de subutilização do trabalho e a precariedade e o aumento dos

assalariados que auferem salário mínimo intervêm como mecanismos de adaptação. As dinâmicas demográficas são por isso regressivas e acentuadas pela emigração. Mas o maior dos desequilíbrios de hoje decorre da inserção da economia portuguesa nos circuitos financeiros internacionais, garantindo o desejado escoamento dos excedentes de países centrais, através do crédito que estes também concedem. O próprio Estado, já não dispendo do seu prestamista de última recurso, e constrangido pelo endividamento dos bancos que teve de resgatar e pela crise, também se encontra na contingência de ter de recorrer a financiamento externo. Quer isto dizer que se, por um lado, Estado, empresas e famílias da periferia portuguesa necessitam de bens e serviços do exterior, por outro lado, transferem incessantemente recursos para o centro europeu, para pagar a aquisição dos mesmos e do seu financiamento. Tal se deve a uma progressiva cooptação do Estado, durante o processo de integração europeia, que sujeitou a sua ação a limites fortes e fez dele agente de privatização da economia. Estes desequilíbrios não seriam, no entanto, facilmente identificados se não se supusesse que há dois polos presentes na dialética dos problemas: uma sociedade que dispõe, em si mesma, de níveis de estruturação apreciáveis, por um lado, e movimentos próprios dos interesses organizados na esfera do capital que sobre ela incidem, por outro. É nisso que se revela a sua condição intermédia e as dinâmicas heterogéneas que a caracterizam. O conceito de semiperiferia continua assim a ser um referencial analítico relevante e o estudo da articulação entre produção e reprodução social mantém-se válido para traçar o retrato singular de Portugal, o que a análise agregada da evolução do produto, ou mesmo do emprego, não permitem.

ANA CORDEIRO SANTOS

Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra
Colégio de São Jerónimo, Largo D. Dinis, Apartado 3087, 3000-995 Coimbra, Portugal
Contacto: anacsantos@ces.uc.pt

JOSÉ REIS

Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra | Faculdade de Economia da
Universidade de Coimbra
Colégio de São Jerónimo, Largo D. Dinis, Apartado 3087, 3000-995 Coimbra, Portugal
Contacto: jreis@fe.uc.pt

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aglietta, Michel (1976), *Régulation et crises du capitalisme*. Paris: Calmann-Levy.
- Almeida, João Ramos (2017), “Novo emprego. Que emprego?”, *Barómetro das Crises*, 16. Lisboa: Observatório sobre Crises e Alternativas/Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.
- Boyer, Robert (1986), *La théorie de la régulation. Une analyse critique*. Paris: La Découverte.
- Boyer, Robert (2000a), “Is a Finance-led Growth Regime a Viable Alternative to Fordism? A Preliminary Analysis”, *Economy and Society*, 29(1), 111-145.
- Boyer, Robert (2000b), “The Political in the Era of Globalization and Finance: Focus on Some Regulation School Research”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 24(2), 274-322.
- Boyer, Robert (2013), “The Global Financial Crisis in Historical Perspective: An Economic Analysis Combining Minsky, Hayek, Fisher, Keynes and the Regulation Approach”, *AEL: A Convivium*, 3(3), 93-139.
- Caldas, José Castro (2015), “Desvalorização do trabalho: do memorando à prática”, *Cadernos do Observatório*, 6. Lisboa: Observatório sobre Crises e Alternativas/Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.
- Crouch, Colin (2009), “Privatised Keynesianism: An Unacknowledged Policy Regime”, *British Journal of Politics and International Relations*, 11(3), 382-399.
- Epstein, Gerald A. (org.) (2005), *Financialization and the World Economy*. Aldershot: Edward Elgar.
- Frade, Catarina; Coelho, Lina (2015), “Surviving the Crisis and Austerity: The Coping Strategies of Portuguese Households”, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 22(2), 631-664.
- Froud, Julie; Sukhdev, Johal; Leaver, Adam; Williams, Karen (2006), *Financialization and Strategy: Narrative and Numbers*. London: Routledge.
- Lipietz, Alain (1985), *Mirages et miracles. Problèmes de l’industrialisation dans le tiers monde*. Paris: La Découverte.
- Montgomerie, Johnna (2009), “The Pursuit of (Past) Happiness? Middle-Class Indebtedness and American Financialisation”, *New Political Economy*, 14(1), 1-24.
- Reis, José (1985), “Modos de industrialização, força de trabalho e pequena agricultura – Para uma análise da articulação entre a acumulação e reprodução”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 15/16/17, 225-260.
- Reis, José (1992), *Os espaços da indústria – A regulação económica e o desenvolvimento local em Portugal*. Porto: Edições Afrontamento.
- Reis, José (1993), “Portugal: a heterogeneidade de uma economia semiperiférica”, in *Boaventura de Sousa Santos (org.), Portugal: um retrato singular*. Porto: Edições Afrontamento, 133-161.
- Reis, José (2018), *A economia portuguesa: formas de economia política numa periferia persistente (1960-2017)*. Coimbra: Edições Almedina.

- Reis, José; Rodrigues, João; Santos, Ana Cordeiro; Teles, Nuno (2014), "Compreender a crise: a economia portuguesa num quadro europeu desfavorável", in José Reis (org.), A economia política do retrocesso: crise, causas e objectivos. Coimbra: CES/ Almedina, 21-86.
- Rodrigues, João; Reis, José (2012), "The Asymmetries of European Integration and the Crisis of Portuguese Capitalism", *Competition and Change*, 16(3), 188-205.
- Rodrigues, João; Santos, Ana Cordeiro; Teles, Nuno (2016a), A financeirização do capitalismo em Portugal. Lisboa: Actual Editora.
- Rodrigues, João; Santos, Ana Cordeiro; Teles, Nuno (2016b), "Semi-Peripheral Financialisation: The Case of Portugal", *Review of International Political Economy*, 23(3), 480-510.
- Santos, Ana Cordeiro (2015), "O endividamento das famílias portuguesas: um fenómeno sistémico", in Ana Cordeiro Santos (coord.), As famílias endividadas. Coimbra: CES/Almedina, 17-42.
- Santos, Ana Cordeiro; Teles, Nuno; Serra, Nuno (2014), "Finança e habitação", *Cadernos do Observatório*, 2. Lisboa: Observatório sobre Crises e Alternativas/Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.
- Santos, Boaventura de Sousa (org.) (1993a), Portugal: um retrato singular. Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa (1993b), "O Estado, as relações salariais e o bem-estar social na semiperiferia: o caso português", in Boaventura de Sousa Santos (org.), Portugal: um retrato singular. Porto: Edições Afrontamento, 17-56.
- Teles, Nuno (2017), "O trabalho como variável de ajustamento: da teoria à prática", in Manuel Carvalho da Silva; Pedro Hespanha; José Castro Caldas (orgs.), Trabalho e políticas de emprego: um retrocesso evitável. Lisboa: Actual Editora, 35-77.
- van der Zwan, Natascha (2014), "Making Sense of Financialisation", *Socio-Economic Review*, 12, 99-129.
- Wallerstein, Immanuel (1979), *The Capitalist World-Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

