

## Vinte e cinco anos económicos

Publicação: [O Mundo em Português Nº60](#)

Data de Publicação: Dezembro de 2005

Autor: Jorge Braga de Macedo

Grande empresário luso dos estudos europeus, Álvaro Vasconcelos revelou a sua aguda consciência económica quando me pediu just in time uma crónica dos últimos vinte e cinco anos – a idade do IEEI. Aqui vão com gosto dois gráficos com os últimos dados da AMECO enrolados num texto atinente [1].

Cada vez mais, o nosso desempenho económico depende da interacção entre a governação nacional e europeia e a economia global: quando a interacção é positiva, a economia atrai activos e criativos de todo o mundo. Atracção que os economistas chamam exportação. Ou seja, do ponto de vista da economia global, exporto logo existo. E não exporta quem quer, exporta quem souber. Como os melhores padrões mundiais mudam, e com eles as condições da competitividade global, a reputação de saber exportar nunca se pode considerar adquirida.

Que atenção mereceu dos responsáveis públicos e privados a ascensão competitiva dos novos países membros da União Europeia e da China? Que medidas foram tomadas para tornar o modelo de protecção do emprego mais eficiente e mais justo, ou para pôr em prática cá dentro medidas acordadas no Conselho Europeu de Lisboa em 2000? O desempenho da economia nacional relativamente à média europeia no gráfico 1 revela uma divergência, especialmente notória no início e no fim do período. Interpretado em função das instituições portuguesas, mostra a ausência de uma estratégia de reformas sustentando a cooperação inter-temporal entre actores políticos e económicos [2].

A divergência inicial ilustra como as consequências do 25 de Abril distinguem a economia portuguesa das outras economias europeias, nomeadamente as dos chamados países da coesão (Espanha, Grécia e Irlanda), em dois planos. Primeiro, num trabalho com Paul Krugman, salientando a diminuição dos salários em dólares (apenas comparável com o Chile de Pinochet), que permitiu relançar as exportações a seguir ao primeiro programa de ajustamento com o FMI (1977-79), processo interrompido pela incapacidade em estabilizar a inflação e a dívida pública (os salários em dólares

resultam do gráfico 2). Segundo, e em sentido inverso, instituições políticas caracterizadas por uma dinâmica de legitimidades paralelas entre o voto e a revolução, partidos pouco estruturados e um executivo bipolar [3].

Nessas condições, e lembrando que a democracia portuguesa soube superar a morte do primeiro-ministro nas vésperas da eleição presidencial de 1980, vê-se como o «seguro contra a ditadura» que a integração europeia era suposto representar só pode ser interpretado em termos de expectativas, ou seja, trata-se de um «auto-seguro». Já a ideia de abertura sustentada e de atracção competitiva pouco ou nada influenciou o debate político, sendo até com frequência motivo de chacota.

Restaurada quase instantaneamente a democracia, a interdependência económica internacional penosamente construída depois da Segunda Guerra Mundial (participação na OECE em 1948, na EFTA em 1960, acordo com a CEE em 1972) registou um recuo sem paralelo na Europa ocidental, até pelas referências terceiro-mundistas que comportou. Mau grado a adesão à CEE, em 1986, e enquanto na Polónia e na Hungria se antecipava a queda do muro de Berlim, só no Verão de 1989 terminou a proibição constitucional das privatizações. É um caso ímpar de cooperação inter-temporal entre os dois principais partidos políticos, por sinal dirigidos na altura por economistas.

Assegurada a congruência entre interdependência económica internacional e sensibilidade política mútua, nem por isso o ritmo das reformas foi sustentado. O gráfico 1 indica a evolução da convergência real entre 1981 e 2005, convergência medida através da taxa de crescimento do PIB relativamente à média dos membros da União Europeia antes de 2004. Incluem-se as médias anuais que correspondem a cada Primeiro-ministro (Balsemão 1981-82, Soares 1983-85, Cavaco 1986-95, Guterres 1996-2001, Barroso 2002-2004, Sócrates 2005).

São evidentes as oscilações, bem como a divergência no início e no fim do período, explicáveis quer pelo nível da despesa agregada quer pela sua composição entre bens transaccionáveis e não transaccionáveis, reflectindo os salários em dólares mencionados acima. O gráfico 2 descreve a taxa de variação anual da taxa de câmbio real efectiva, em que os valores positivos revelam depreciação real relativamente a um conjunto de mercados concorrentes (governos de Soares e Guterres) e os valores negativos a apreciação real (governos de Balsemão, Cavaco e Barroso) [4].

A herança revolucionária pesou tanto como as oscilações da conjuntura externa porque dificultou a cooperação inter-temporal. Quando não existem constituências no sentido de as reformas se fazerem nos ciclos altos, não se acertam pactos de regime, o que limita a duração das políticas e as torna vulneráveis a reversões logo que a recessão

ameaça. Embora o crescimento da despesa primária esteja connosco há vinte anos, a tendência para o défice orçamental foi máxima no governo de Guterres, quando o poder do ministro das Finanças era o menor da União Europeia [5]. Paradoxalmente, foi quando se entrou para a moeda única que mais se ameaçou a liberdade financeira.

A cultura político-económica vigente não juntou a liberdade política e financeira, antes viu nelas uma contradição: quando existe rigor nas finanças é porque há ditadura e quando há democracia é o despesismo. Esta contradição afectou muito a construção de um país coeso do ponto de vista económico, social e político. Tal não foi o caso em muitos outros países europeus, nos quais se entendeu a ligação entre a liberdade política e financeira e esta foi vista como um baluarte da classe média. Tornou-se assim mais difícil ligar os residentes e a diáspora portuguesa com emigrantes que não sejam seus familiares. É que, para estes últimos, a liberdade financeira é uma realidade palpável desde o crescimento liderado pelas exportações reiniciado há 25 anos, depois da interrupção revolucionária.

A pressão económica externa ajuda a assegurar um ciclo virtuoso. Mas não chega, por duas razões. Primeiro, por causa da falta de sincronidade que caracteriza o nosso percurso de integração. Graças ao crescimento acelerado dos anos 60, adquirimos proximidade económica mas não política. Depois de Abril aconteceu o inverso: houve uma aproximação política mas também um afastamento económico.

Ficámos a ser basicamente governados pelo FMI, porque a governação impedia a liberdade financeira. Praticamente só se conseguiu combinar aproximação económica e política depois da estabilização da mudança de regime económico na direcção da modernização, da privatização e da convertibilidade cambial. Mas a combinação positiva revelou-se frágil e ténue, por isso a falta de sincronidade pode continuar a ditar respostas defensivas e ambíguas à liberalização, quando podiam ter sido cooperativas.

Uma das razões para isso é o gradualismo a que nos obrigou a instabilidade política: a sociedade habituou-se a desconfiar mais do poder político do que de interesses instalados que conseguem controlar em seu favor a constituição fiscal. Com a mudança de regime, houve uma diminuição espectacular dos juros, e portanto o que interessa nas despesas são as despesas em bens, serviços de transferência, objecto verdadeiro da política orçamental visto que pagar os juros é um serviço relativo a despesas anteriores. A subida sistemática das despesas primárias em percentagem do PIB revela que grupos públicos ou privados aumentaram a voracidade para beneficiar dos fundos estruturais.

A pressão externa não atenuou o padrão de voracidade, apesar da entrada no SME ter sido um caso de aproveitamento não defensivo da cooperação comunitária. Mas as próprias elites empresariais, para não falar na administração pública, só começaram a convencer-se do fim do financiamento inflacionista quando o governo Guterres, que muito tinha criticado a entrada no SME, a prosseguiu e conseguiu estar entre os fundadores do euro. Os custos de não se ter conseguido explicar que se tratava da liberdade financeira dos cidadãos mostra a sua dificuldade em «auto-descobrir-se» [6].

Em 1994, meu pai acautelou assim a nossa identidade própria, uma condição da auto-descoberta que torna as economias competitivas: «Ser europeu fora da Europa não dá unidade ao europeu. Este sempre exportou a diferença, como se vê na América do Norte, Canadá, Antilhas e Singapura, Angola, Brasil, Congo, África do Sul, Moçambique, Indonésia, Austrália!». Lamentou os vinte anos de guerra nos Estados que o português ajudou a criar e acrescentou: «Formulemos o voto de que os Portugueses prossigam a sua marcha, na independência que criaram, defenderam e pela qual tantas vezes souberam morrer» [7].

Nos vinte e cinco do IEEI, que meu pai sempre apoiou, com uma amizade pelo director que espero «saber continuar», prossegue sem dúvida a marcha de todos os que, pelo mundo fora, aliam à memória uma esperança no futuro de Portugal.

---

[1] A análise inspira-se em «A economia portuguesa dentro de trinta anos» in António Costa Pinto (organizador), 25 de Abril: Os desafios para Portugal nos próximos 30 anos, Lisboa, 2004, pp.15-25, bem como num depoimento escrito há quinze dias para [www.cavacosilva.pt](http://www.cavacosilva.pt).

[2] André Sapir, «Globalization and the European Social Models», Bruegel Policy Brief 1, Outubro de 2005, demonstra a ineficiência e iniquidade do sistema português, por falta de complementaridade entre a política económica e social, como demonstro num trabalho sobre a estratégia das reformas dos novos membros da UE apresentado por Joaquim Oliveira Martins na última reunião da Latin American and Caribbean Economic Association (LACEA), realizada em Paris, graças a um patrocínio do Banco de Portugal. Aí foi também salientada a falta de cooperação inter-temporal na América Latina, com excepção do Chile. Ver Inter-American Development Bank 2006 Economic and Social Progress Report (IPES), The politics of policies disponível em [www.iadb.org](http://www.iadb.org) e, do seu inspirador Mariano Tommasi, «Crisis, Political Institutions, and Policy Reform. It is not the Policy, it is the Polity, Stupid», apresentado na Annual Bank Conference on Development Economics, Oslo 2002, disponível em [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

[3] Portugal since the revolution: Economic and Political Perspectives, livro publicado com Simon Serfaty em 1981, partes do qual adaptei em «Dilemas da Integração Europeia», Nação e Defesa, nº 18, Abril-Junho de 1981, pp. 69-104.

[4] As despesas sem juros em percentagem do PIB revelam um aumento sistemático, com excepção do período de divergência máxima coincidindo com o segundo programa de ajustamento com o FMI. Os últimos dados da AMECO alteram as percentagens mas como não há uma relação evidente com os sucessivos governos, optou-se por não o apresentar aqui. Ver versões anteriores em «Europa seguro contra a voracidade» in Maria Manuela Tavares Ribeiro et al. (organizadores), Portugal e a construção europeia, Coimbra, 2003, pp. 217-234 e em «A integração europeia de Portugal: o bom aluno com uma má constituição fiscal», in Sebastián Royo (organizador) Portugal, Espanha e a Integração Europeia: um balanço, Lisboa, 2005, pp. 219-248.

[5] Mark Hallerberg, Rolf Strauch e Jürgen von Hagen, «The design of fiscal rules and forms of governance in European Union countries», European Central Bank Working Paper Series, No. 419 / Dezembro 2004 (baseado num relatório para o Ministério das Finanças holandês de Junho de 2001). A metodologia reflecte George Tsebelis, Veto players: How political institutions work. Princeton, NJ: Princeton University Press/Russell Sage 2002 mas não anda longe da literatura citada na nota 2 acima.

[6] Ricardo Hausmann e Dani Rodrik, «Economic Development as Self-Discovery», Journal of Development Economics, Dezembro de 2003.

[7] A Experiência Histórica Contemporânea, cuja reedição está a ser publicada pelo Instituto Diplomático, incluindo as comemorações do Legado Bibliográfico à Faculdade de Letras subordinadas ao tema «Saber continuar» (uma expressão retirada de Portugal: um destino histórico, Academia Portuguesa de História, 1992).