



PEDRO LAINS

o economista  
SUAVE

Ensaaios



EDITORA  
COSMOS

PEDRO LAINS

# O Economista Suave

ENSAIOS

2007



Introdução .....	5
Capítulo 1 – Cavaco e a ilusão das reformas .....	8
Cavaco Silva, o reformista .....	8
Política económica e crescimento .....	11
O impacto dos fundos estruturais na economia portuguesa .....	14
O Relatório Porter .....	17
O neo-corporativismo.....	19
Condicionamento industrial .....	22
PDR: o regresso dos Planos de Fomento?.....	25
As privatizações de Cavaco .....	28
Crescimento ou Emprego.....	31
A economia do cavaquismo, 1985-1995.....	34
Capítulo 2 – Guterres e o socialismo dos interesses .....	39
Mudança de agenda.....	39
Sousa Franco, historiador.....	41
Agenda para a agricultura portuguesa.....	43
As privatizações de Guterres.....	46
Visões de Portugal .....	49
Ota e Sines: decisões contraditórias.....	52
Onde está o poder regulador?.....	55
A importância do Orçamento de Estado .....	57
O III Quadro Comunitário de Apoio.....	59
Capítulo 3 – Sócrates: diagnóstico reservado .....	61
Para que servem os fundos estruturais? .....	61
Mais Economia nas Finanças .....	63
Deixemo-nos de tibiezas .....	65
Cinco erros e dois temores .....	67
Outra Sines!?.....	69
Capítulo 4 – Portugal, a Europa e o Euro .....	71
O impacto do Euro na economia portuguesa .....	71
A União Monetária e o Federalismo .....	75
O Euro, o presente e o futuro .....	78
Portugal: da Autarcia à Europa do Euro .....	80
Quem quer a União Monetária? .....	85
Federalismo .....	87
Lições do Padrão-ouro .....	90
Capítulo 5 – A Europa dos outros .....	92
As origens da CEE .....	92
Espanha: o filho pródigo europeu .....	96
A CEE na Irlanda .....	98
Portugal e a República Checa .....	101
A Turquia na Europa.....	104
Capítulo 6 – Portugal: incursões históricas.....	106
O relatório sobre Portugal e o ouro Nazi .....	106
Salazar e os historiadores .....	111
Transição frustrada.....	113

Porquê as nacionalizações de 1975? .....	116
A economia portuguesa em 1976 .....	118
Padrões e poder político .....	121
As memórias dos nossos economistas.....	123

## Introdução

Neste livro publica-se uma selecção de artigos de jornal e outros ensaios que fui escrevendo ao longo dos últimos 15 anos. Recordo-me bem porque comecei a escrever em jornais: foi porque senti em certas ocasiões uma excessiva ligeireza nas interpretações sobre problemas económicos nacionais. Havia teoria a menos. Por exemplo, nos tempos mais favoráveis do segundo governo de Cavaco Silva (1987-1991), muitos diziam que o atraso do país relativamente à Europa desenvolvida tinha os dias contados. Havia quem fizesse contas precisas, dando 20 ou 30 anos até que a aproximação total se desse. Escrevia-se com grandes certezas sobre os instrumentos que levariam a esse milagre, incluindo-se na lista as reformas administrativas, os fundos estruturais ou os investimentos públicos. Faltava nestas interpretações muito de teorias de crescimento económico e também de história económica. Estas disciplinas dizem-nos claramente que os processos de convergência são lentos e variados, e que as políticas públicas dirigidas à promoção do crescimento podem ter efeitos muito limitados.

Depois, já com Guterres, alteraram-se significativamente as opiniões mais frequentes sobre os problemas económicos portugueses. Passou a falar-se menos das alavancas do crescimento, uma vez que os velhos problemas do país reemergiam sem dó nem piedade, e mais no excessivo peso do Estado na economia. Isto, como dantes, sem que se tivesse em consideração outra constatação teórica fundamental, a saber, que embora os problemas do Estado e do crescimento económico estejam intimamente correlacionados, não se pode afirmar, à partida, qual a direcção de causalidade existente entre essas duas realidades.

Esta ligeireza de interpretações não se limita às matérias publicadas nos jornais ou ditas nas televisões. Também nos ambientes universitários, por exemplo, noto frequentemente uma certa falta de cultura económica, que muitas vezes parece ser propositada. Aliás, é frequente e chega a ser bem visto dizer-se que nada se percebe da vil disciplina do dinheiro – tal como é raro e mal visto dizer-se que nada se percebe de História ou de Política. Mas todos ou, pelo menos, os mais afoitos, “sabem” por que é que o país é atrasado e, consoante as preferências ideológicas e as modas, escolhem como culpados a mentalidade do povo, a educação e o Estado ou, o que tende (felizmente) a ser mais raro, os padrões e a globalização.

A fraca profundidade das análises sobre os problemas económicos portugueses decorre, essencialmente, do facto de a disciplina de Economia ser dada de forma muito deficiente na maior parte das licenciaturas em ciências sociais do país. Existirá, talvez, uma ligação directa entre as deficiências no ensino da Matemática e no da Economia, uma vez que esta é cada vez mais tributária daquela.

Mas a Economia pode ser muito simples, se for apresentada de forma “suave”. Conseguir mostrar como isso se pode fazer é talvez o objectivo principal deste volume.

Os artigos reunidos nos primeiros três capítulos deste livro tratam da análise da política económica e do crescimento económico dos principais governos de Aníbal Cavaco Silva, António Guterres e José Sócrates. Procurei seleccionar os artigos que melhor caracterizam a governação económica do País. Aqui se pode ler sobre a preocupação de Cavaco Silva com as reformas do sistema político e da administração pública. Foram governos bem conduzidos e deles nasceu a ilusão de que o país estava definitivamente no caminho da restauração económica, perante a Europa. A restauração foi apenas parcial e o país caiu em depressão. Guterres emergiu da ressaca dos efeitos da ilusão, acabou com as ambições de aproximação rápida aos níveis de rendimento da Europa, e introduziu o discurso “social”, como lhe competia. No campo económico, os governos de Guterres foram marcados por uma certa ineficiência de acção – grande, quando comparada com a dos governos de Cavaco Silva – e por uma excessiva intimidade com os interesses privados. Mas não foi por isso que a economia cresceu menos.

Entre Guterres e Sócrates houve um hiato de interesse da minha parte que se traduziu na ausência da observação dos governos de Durão Barroso e de Santana Lopes. Deles se pode todavia dizer que o que fizeram pela economia portuguesa foi negativo. Numa fase em que a economia europeia estava em franca desaceleração, foi contraproducente Portugal querer ser o bom aluno do Euro. O famoso “discurso da tanga” na inauguração do primeiro-ministro Durão Barroso no Parlamento revelar-se-ia um erro político e, porventura, também económico. Barroso e Santana Lopes quiseram inaugurar uma era “liberal” na condução da economia portuguesa. Não o conseguiram porque se limitaram a olhar para o défice público e discursar sobre as excessivas (e reais) regalias da função pública, e sobre o défice da segurança social. No processo, esqueceram-se que estes problemas não são meramente ideológicos e que têm raízes profundas na economia do país. Esqueceram-se também que Portugal está inserido numa Europa em que as negociações sobre a distribuição do bolo são cruciais. Portugal é um país pobre europeu e tem direitos sobre os demais países que não foram explorados por causa da preocupação “liberal” destes dois primeiros ministros. A Economia ensina-nos que nada há de tão eficiente quanto o liberalismo económico e todos os economistas são, mais ou menos, liberais. Mas governar é mais do que aplicar esses ensinamentos à prática, sobretudo no contexto da crescente integração da União Europeia.

Tal foi o desgaste que Barroso e Santana Lopes deram à condução da política económica nacional, que Sócrates, o novo Primeiro-ministro, teve a vida facilitada. Tão facilitada que, por momentos temi o regresso do socialismo dos interesses que caracterizou os melhores tempos de Guterres. Mas o autoritarismo de Sócrates e a sapiência do ministro das Finanças têm de certo modo mantido sob controle o acesso dos interesses privados ao governo. Há ainda um grande caminho a percorrer, mas já houve indícios dessa travagem. É possível que este governo saiba cavalgar na retoma europeia que se avizinha e que os problemas se revelam apenas daqui a uns anos. O diagnóstico deve ser portanto reservado.

O interesse em compreender o funcionamento da economia portuguesa e da condução das políticas económicas levaram-me a escrever sobre os problemas do relacionamento de Portugal com a Europa comunitária. Os textos aqui reunidos no capítulo 4 decorreram desse interesse. Não é por acaso que eles tratam sobretudo dos problemas decorrentes da adesão de Portugal ao Euro. A entrada no Euro foi uma decisão crucial, sabiamente preparada com grande antecipação desde o início da década de 1990 e apoiada por um grande arco transversal de sensibilidades económicas e políticas. E foi seguramente a decisão mais importante destes últimos anos. Mas tem havido pouca discussão sobre os seus verdadeiros impactos e sobre se os nossos problemas não decorrem em parte da existência da moeda única. Note-se que concluir que o Euro trouxe problemas de crescimento ao País não implica que se seja “contra” o mesmo. Trata-se apenas reconhecer as dificuldades decorrentes desse que é seguramente um dos mais importantes passos da história da integração europeia.

As questões relacionadas com a compreensão das bases da integração europeia surgem com grande frequência quando analisamos os casos nacionais contemporâneos e isso reflectiu-se na escolha de alguns temas dos artigos que fui escrevendo. O capítulo 5 reúne uma selecção desses artigos. A Europa comunitária baseia-se na coordenação de interesses económicos nacionais e isso pode ser observado na sua história, desde os primeiros tempos até aos sucessivos alargamentos.

O livro tem ainda um último capítulo que inclui textos de carácter histórico, cuja escrita foi motivado por debates dos tempos correntes em que a História esteve presente. É difícil perceber-se o que se passa nos dias de hoje sem uma ideia clara do percurso percorrido, o que inclui uma especial atenção às décadas desde a segunda guerra mundial, ao marcelismo e à transição para a democracia, em 1974. Este é aliás o meu campo preferido de trabalho enquanto investigador e por isso não resisti em deixar aqui alguns indícios desse interesse.

Os artigos de que aqui se publica uma selecção não foram escritos com indignação. Ao contrário, aproveitei estes exercícios para pôr em ordem as minhas ideias sobre os problemas económicos portugueses. Para ajudar a isso, recorri regularmente à leitura de estudos monográficos, relatórios oficiais ou “livros brancos”, que acabaram por ser a base de muitos dos textos publicados.



## Capítulo 1 – Cavaco e a ilusão das reformas

### *Cavaco Silva, o reformista*

Era uma vez um país que em 1974 sofreu uma revolução. Cedo no ano seguinte nele se instalou o “colectivismo” e a “estatização”, dando-se início a um período pautado por “excessos” e “desvarios”. Com o alvorear da década de 1980, todavia, alguns homens bons começaram a reclamar reformas, uma “sociedade moderna” e uma “economia livre e concorrencial”. Apesar de então se terem reconhecido os erros cometidos, os governos do país não foram logo capazes de ultrapassar os “entraves bloqueadores da modernização” entretanto erguidos. Faltou-lhes “engenho, capacidade, ânimo reformista” e sobrou-lhes instabilidade política.

A Primavera de 1985 trouxe um primeiro momento de esperança, a qual só não foi cumprida porque alguns dos homens bons, apesar de reconhecerem no seu foro íntimo as necessidades de mudança, não “cumpriram os compromissos assumidos”. Afinal, estavam ainda imbuídos de “visões passadistas” e “preconceitos ideológicos”.

A esperança teve contudo a oportunidade de se concretizar porque, no calor do Verão de 1987, os habitantes desse país deram a possibilidade de agir a quem tinha verdadeiramente “determinação política e visão de futuro”. Vai daí, estes genuínos homens bons passaram uma década a imaginar e implantar reformas há tanto exigidas para que o país não continuasse “dramaticamente adiado”.

A parábola que acaba de se apresentar refere-se, claro está, à História de Portugal entre 1974 e os nossos dias. Não é uma parábola inventada, mas apenas um sumário livre do Prefácio do livro de Cavaco Silva, *As Reformas da Década*<sup>1</sup>. Transcreveram-se alguns dos termos utilizados pelo autor, para dar ideia do tom do texto.

Com este livro Cavaco Silva procura dar conta do trabalho desempenhado por si e por aqueles que o rodearam nos anos em que foi Primeiro Ministro, em particular com maioria absoluta no Parlamento. Ao prefácio em que apresenta a sua visão das razões do estado em que recebeu o País, seguem-se treze capítulos sobre outras tantas “reformas”, que constituem um relatório circunstanciado da actividade desenvolvida pelos seus governos. Deve referir-se que se trata de uma apresentação bem estruturada, num texto curto, e que cumpre relativamente o objectivo a que se destina, o de informar.

Quem, com grande facilidade, tem o costume de acusar os políticos no poder de nada fazerem, deve ler este livro. Muitas reuniões e muito trabalho de secretária foram necessários para levar a cabo todas as alterações, essencialmente legislativas, de que nos fala Cavaco Silva. É evidente que dizer que o Primeiro Ministro e a sua equipa trabalharam muito não

---

<sup>1</sup> Aníbal Cavaco Silva, *As Reformas da Década*, Lisboa, Bertrand Editora, 1995.

substitui uma avaliação política do conteúdo desse trabalho. Mas, talvez mais importante do que essa avaliação, é a análise dos pressupostos teóricos, passe-se a expressão, da obra.

Visto em perspectiva, parece inegável que, em 1987, eram necessários ajustes na organização do País, do regime fiscal aos mercados financeiros, das Forças Armadas ao sistema educativo, do mercado de trabalho ao sector público produtivo – para citar apenas algumas das áreas tratadas em *As reformas da década*.

Todavia, é preciso entender claramente que a situação existente em 1987 não foi fruto apenas da má gestão dos governos que antecederam a maioria absoluta de Cavaco Silva. Foi também fruto da evolução histórica do País. O sistema fiscal era confuso, irracional e iníquo. Defeitos que, aliás não foram totalmente abolidos, como é evidente. Mas era também o sistema fiscal herdeiro da transformação da economia portuguesa dos anos 1960, das primeiras reformas marcelistas sobre impostos e das transformações bruscas na distribuição do rendimento de 1975 e 1976, entre outras coisas.

Em 1985 ou em 1987, como se queira, os problemas tinham sido amortecidos. O que o Governo de Cavaco Silva fez foi pegar nas leis antigas, compatibilizá-las, introduzir alterações e mandá-las publicar como novas. A leitura do capítulo “A reforma fiscal” esclarece bem este ponto. E a conclusões semelhantes se pode chegar quanto às “reformas” da segurança social, dos vencimentos da função pública ou do mercado de habitação. Foi tudo trabalho bem comandado, claro, mas de secretaria. E ainda incompleto e cheio de defeitos, o que é perfeitamente compreensível.

Outras “reformas” aparecem sob uma capa diferente. Embora não se possa estabelecer uma divisão clara. Trata-se das reformas que levariam, utilizando a terminologia do nosso autor, ao “aumento da produtividade, da eficiência, da competitividade e do potencial de crescimento económico.” São a fina-flor do debate sobre o cavaquismo na economia e nas finanças do País, e envolve essencialmente os aspectos ligados ao mercado de trabalho e à privatização das empresas públicas. Quanto a isto, Cavaco Silva não deixa de ser cauteloso, lembrando que a “influência determinante das medidas (nestes campos) se manifesta no médio e longo prazo.”

Também aqui se tem de entender que o “determinante” não é necessariamente a legislação emanada do Estado. Mas isso são problemas que não preocupam Cavaco Silva. Ele parte do pressuposto de que basta a sua imaginação, associada à dos colaboradores, e a sua transformação em diplomas para se alterar a face do País. A atenção às condições em que os indivíduos podem ou não dar resposta a essas alterações é relegada para um plano secundário. Tão secundário que nem por uma vez é lembrado.

Cavaco Silva mostra neste livro uma notória ausência de tacto quanto à História de Portugal, na qual se encontram outros momentos de euforia reformista, como o que vivemos na década passada, que nos podem dar bons ensinamentos. As reformas não podem deixar de ser vistas também como a adaptação das instituições ou das leis ao progresso das nações. Este

progresso é determinado por uma grande quantidade de factores, dos quais só alguns ao alcance da manipulação governamental.

Com este livro, o nosso actual Primeiro-Ministro mostra claramente trabalho como governante. Mostra que soube comandar uma grande tropa e que a pôs a trabalhar na reforma das leis do País. Mas mostra, também, uma grande leveza na tentativa de compreender porque é que ele conseguiu fazer o que fez e outros não. Como isso não se deve seguramente à falta de qualificações, estamos claramente perante um manifesto político. Ao seu autor só nos resta desejar muitos sucessos no futuro.

*Diário de Notícias*, 21 de Agosto de 1995.

### *Política económica e crescimento*

Os governos dispõem de determinados instrumentos de política para interferir na economia como, por exemplo, o controle da taxa de desconto do banco central, a determinação dos níveis e distribuição dos impostos, a concessão de subsídios, a fixação dos salários da função pública, ou a determinação do nível de despesas ou do défice público. Para além disso, como sucede na generalidade dos países da Europa, os governos em Portugal também podem mandar nas administrações de algumas empresas de maioria de capital público por forma a determinar níveis de investimento, de produção ou de preços. Todavia, considerando o peso relativamente reduzido que, regra geral, o Estado tem na economia, é evidente que a intervenção por via do sector público é menos importante do que a levada a cabo por via dos instrumentos de política económica.

Ao contrário do que muita gente pensa, os instrumentos de política económica dão uma capacidade reduzida ao Governo para determinar os ritmos de crescimento económico. Ao determinar quem paga impostos, quando e onde é gasto o dinheiro assim recebido, sendo estes as formas mais importante de intervenção directa do Estado na economia, o Governo determina acima de tudo a distribuição do rendimento nacional e não tanto os ritmos de crescimento.

Por detrás dessa administração das receitas e despesas públicas existe uma série de teorias sobre o modo como a economia é afectada: mas são apenas teorias cuja tradução em realidade depende menos do Governo do que do modo como os indivíduos reagem às decisões deste.

Consequentemente, os governos devem ser avaliados não pelo crescimento económico verificado nas legislaturas correspondentes, mas sim pelos efeitos da sua política económica isto é, no entender aqui exposto, pela distribuição do rendimento que essa política provocou. Trocando por miúdos, o que é relevante analisar não é o ritmo de crescimento económico na primeira ou na segunda legislatura de Cavaco Silva, mas sim os efeitos dos subsídios atribuídos pelo ministro Mira Amaral nos sectores em que foram aplicados.

Estas questões não podem evidentemente ser tratadas de forma simples. Por exemplo, pode ser mais importante avaliar, no caso do Ministério da Indústria, os efeitos positivos na balança de pagamentos da capacidade de desenvolver projectos para atrair fundos dos cofres de Bruxelas, do que propriamente avaliar o impacto sectorial da sua aplicação.

A discussão que paira no ar sobre a avaliação da política económica dos últimos governos não tem sido bem conduzida porque se tem limitado à simples comparação entre as fases das diferentes legislaturas e as respectivas taxas de crescimento económico. Para uma correcta interpretação das causas do crescimento económico deve ter-se em consideração a evolução de determinadas variáveis, definidas segundo a teoria do crescimento económico que se elege, e subseqüentemente quantificadas e modeladas.

O livro de João César das Neves, sobre a economia portuguesa dos séculos XIX e XX, é um instrumento inédito em Portugal pela facilidade com que permite jogar com as estatísticas, por forma a analisar as causas do crescimento económico, pois compreende um apêndice com as principais séries macro-económicas, sobretudo desde 1945<sup>2</sup>.

Este trabalho tem uma parte de análise histórica que, sendo demasiadamente sumária, não permite grande discussão. Isso não lhe tira valor, uma vez que se trata de um trabalho de síntese. Antes de prosseguirmos, demos contudo apontar dois problemas. O primeiro refere-se a utilização acrítica de estatísticas para o crescimento do rendimento nacional antes de 1945 cuja fidedignidade está muito aquém do desejado. O segundo é a falta de perspectiva de um economista do desenvolvimento que apelidou de “segunda idade de ouro” do crescimento económico português o período entre 1986 e 1991 (a primeira fora no período 1958-1973). Seis anos é um período demasiadamente curto no desenvolvimento económico de um país para se tirarem conclusões. No caso vertente, as conclusões do autor vieram cedo de mais.

Mas, com base nos instrumentos de trabalho fornecidos por este livro, alguns exercícios interessantes se podem fazer. Um deles, apresentado pelo autor, é a análise das fontes de crescimento económico a partir da análise do crescimento do produto devido à contribuição dos factores produtivos, trabalho e capital, e às formas como é conjugada a utilização desses mesmos factores, isto é, à evolução da tecnologia e dos métodos de organização do trabalho.

A grande vantagem deste tipo de análise que, ao depender de um modelo, tem de ser redutora, é poder-se avaliar a importância, para o crescimento da economia, do crescimento da força de trabalho, do investimento e das alterações da produtividade. Uma vez obtido esse resultado, é mais fácil detectar os efeitos da política económica no crescimento económico, se ainda houver alguém interessado nisso.

Atendendo-se aos resultados apresentados por César das Neves, verifica-se que a variação na *produtividade* de utilização dos factores contribuiu com 49 por cento para o crescimento económico em Portugal entre 1959 e 1965: ou seja, naqueles anos o produto não aumentou tanto por causa do crescimento da força de trabalho nem do investimento (isto é o crescimento do capital) mas sim pela melhor utilização dos recursos económicos do País. Entre 1980 e 1991, a “produtividade” já contribuiu

---

<sup>2</sup> João César das Neves, *The Portuguese Economy in the XIXth and XXth Centuries*, Lisboa, Universidade Católica Editora, 1994. Este trabalho resulta de uma breve passagem do autor pelos campos da História Económica, numa fase menos carregada ideologicamente. Desde a sua publicação, duas novas fontes importantes para a investigação histórica quantitativa foram publicadas. Trata-se de Dina Batista et all., “New estimates for Portugal’s GDP, 1910-1958”, *História Económica*, n.º 7, 1997. e Maximiano Pinheiro (org.), *Séries Longas para a Economia Portuguesa*, Lisboa, Banco de Portugal, 1997, 2 vols.

para o crescimento económico apenas com 6 por cento, devendo-se tudo o resto ao aumento da força de trabalho e do capital.

Pode ainda verificar-se que a diminuição da contribuição da produtividade ao longo dos anos se deveu, por estranho que possa parecer, mas por razões conhecidas de todos os que costumam lidar como estes números, não à agricultura, mas sim à indústria e aos serviços. Entre 1980 e 1987, por exemplo, verificou-se uma forte contribuição positiva do crescimento do capital para o crescimento industrial, associado a uma contribuição *negativa* da produtividade. Conclusão: o investimento industrial foi canalizado para sectores com baixos níveis de produtividade. Pergunta: em que medida as políticas económicas e industriais dos governos entre 1980 e 1987 contribuíram para isso?

Era bom que se pudessem discutir resultados análogos para o período de 1987 para cá, mas os números necessários não vêm no livro de César das Neves, não por culpa do autor, que fez um excelente esforço para publicar tudo o que havia, mas sim de um Instituto Nacional de Estatística que teima em publicar com enorme atraso os principais agregados das contas nacionais.<sup>3</sup>

*Diário de Notícias*, 6 de Fevereiro de 1995.

---

<sup>3</sup> Note-se todavia que o problema do baixo crescimento da produtividade (total dos factores) se manteve até aos nossos dias.

### *O impacto dos fundos estruturais na economia portuguesa*

A carga política da avaliação do impacto dos fundos estruturais da CEE no crescimento económico português é elevada. O Governo de Cavaco Silva diz que esse impacto é grande e assim justifica o seu empenho na integração europeia, mostrando que tem uma ideia para o futuro do País e justificando as suas medidas mais impopulares. Os críticos dizem que grande é esse impacto, para assim acusarem o Governo de nada fazer, e concluírem que os actuais ritmos de crescimento se devem pura e exclusivamente a Bruxelas. Não é seguramente a primeira vez na história portuguesa que consensos nacionais como este levam a equívocos.

Num artigo no *Independente* (8/1/1993), Alfredo Sousa reaviva as teses críticas, concluindo que, para os anos do pacote Delors II, “a aplicação banal, normal, destes investimentos comunitários em Portugal deverá garantir na taxa de crescimento anual do PIB de cerca de 1,8 por cento em média, no período de vigência desse auxílio (1993-1999)”. Tomando as previsões para o crescimento de 1992 para 1993 (1,7 a 2,0 por cento), os cálculos de Alfredo Sousa implicam que, na ausência dos fundos, a economia crescerá a uma taxa próxima de zero. Isto é, ainda mais do que tem sido avançado para o período Delors I. Com efeito, para 1986-1992 as estimativas de todos os quadrantes são unânimes em apontar a contribuição dos fundos em 1,5 pontos percentuais do crescimento anual médio do PIB de 2,5 por cento.

Intuitivamente isto não faz sentido. Como se sabe, Portugal viveu sem os fundos estruturais ou de coesão durante alguns anos. Pessoas há que, à boa maneira de António Sérgio, comparam esses fundos às especiarias da Índia, ao ouro do Brasil, aos empréstimos do fontismo e às remessas dos emigrantes: dinheiro não convenientemente aproveitado para tirar Portugal da pobreza. Esta ideia é muito atraente, como o são sempre as ideias que nos apontam para regularidades na História. Mas é incorrecta. Sabe-se que o crescimento económico português entre 1950 e 1973, que foi aliás um dos mais rápidos da Europa, durante o nosso melhor período de “convergência”, não se deveu às remessas dos emigrantes. Infelizmente, ainda ninguém se lembrou de comparar os valores anuais das remessas com os aumentos anuais do PIB nesses anos: as ordens de grandeza são tais que o erro se tornaria evidente. Para o ouro e para o Fontes, menos se pode dizer porque com tanta certeza, porque a informação estatística é insuficiente. Mas é mais prudente apostar numa tese em que o impacto desses fundos sejam pequenos, do que no contrário.

Portugal cresceu, sem fundos, até 1973. Continuou a crescer sem fundos até 1986, embora mais lentamente, porque a economia internacional também desacelerou. Por que diabo precisaria agora o País de fundos da CEE para crescer? Ou, posto de outra forma, porque é que teria de crescer 2 pontos acima da Europa Ocidental? Será que os pacotes Delors são assim tão importantes?

A avaliação do impacto dos fundos estruturais no crescimento, reavivada pela opinião autorizada de Alfredo Sousa, tem de ser contestada em bases mais sólidas do que meras intuições.

As contas daquele economista são as seguintes: em 1993, Portugal receberá 699 milhões de contos de fundos da CEE (30 por cento mais do que em 1992), representando esses fundos 5,7 por cento do PIB previsto para 1993. O autor considera ainda que esses fundos são totalmente canalizados para investimento e que esse investimento tem uma produtividade média igual à do País, medida pelo coeficiente capital/produto. Esse coeficiente tem em Portugal um valor de 3, isto é, para produzir qualquer coisa no valor de 1 escudo é necessário investir 3 escudos. Assim, os 699 milhões de contos dos fundos, sendo todos investidos, dariam 233 milhões de contos de produto (699 M. de contos / 3). Finalmente, Alfredo Sousa compara este valor com o valor do PIB em 1993 e conclui que os fundos contribuíram com 1,8 por cento para o crescimento do PIB entre 1992 e 1993 (233 M. contos / 12270 M. contos).

Tudo isso parece bem, à primeira vista. Mas temo que se estejam a esquecer alguns pormenores. Partir do princípio de que os fundos são totalmente aplicados em investimentos com uma capacidade produtiva igual à média nacional é não tomar em consideração que alguns serão aplicados em infra-estruturas (cerca de 15 por cento) e em aumento do “capital humano” (30 por cento), com uma produtividade seguramente inferior à média da economia nacional. Três milhões de contos de auto-estradas ou de escolas não geram um milhão de contos de produto, como poderia gerar, talvez, o mesmo montante aplicado em fabricar sapatos.

Mas o mais importante não é isso. O mais importante é que, ao admitir que os fundos correspondem a um aumento líquido do investimento, não se tem em consideração os investimentos alternativos que deixaram de ser feitos para gastar os fundos. Por palavras miúdas, os empreiteiros, para fazerem estradas com as tabuletas da CEE, deixaram de fazer casas. Isto só não seria assim se a economia portuguesa estivesse a funcionar abaixo da sua capacidade produtiva por uma margem semelhante às entradas de fundos, e se a capacidade de resposta da produção fosse exactamente proporcional ao aumento da despesa induzida pelos fundos. Nem Keynes iria tão longe. O nível de investimento de um país não depende apenas da existência de fontes de financiamento mas também da existência de oportunidades de investimento.

Como avaliar então o impacto dos fundos? Para o fazer correctamente seria necessário utilizar um modelo o mais completo possível para a economia portuguesa. Deixo isso para os técnicos.<sup>4</sup> Aqui só posso propor

---

<sup>4</sup> Em muitos países europeus existem instituições que se dedicam à investigação sobre as economias nacionais e que para tal desenvolvem complexos modelos económicos chamados de “equilíbrio geral”. Em Portugal, apenas o gabinete de estudos do Banco de Portugal desenvolve modelos desse tipo que, todavia, não são divulgados dada a sensível posição do Banco perante a política económica portuguesa. Nos últimos anos, o Banco de Portugal tem promovido conferências



uma medida aproximativa, resultando de um simples raciocínio contabilístico: a contribuição dos fundos para o aumento do rendimento total é dada pelo quociente entre o “aumento” desses fundos (e não o total dos fundos, como às vezes se faz, erradamente) e o aumento do rendimento nacional. Utilizando os valores dados por Alfredo Sousa no seu artigo, entre 1992 e 1993 os fundos irão aumentar de 538 para 699 milhões de Contos (161 milhões de contos) e o PIB crescerá 870 milhões de contos: a contribuição dos fundos para o crescimento do produto é, assim, de 18 por cento. Se o crescimento do PIB for de 2 por cento ao ano, então os fundos contribuirão com 0,36 pontos percentuais.

Os pacotes de Delors ocuparão o lugar merecido nas notas de pé-de-página dos manuais de crescimento económico, junto com o Plano Marshall (é verdade) e com os outros programas de “auxílio económico” tentados desde o fim da Segunda Guerra Mundial, todos eles de natureza essencialmente “política”.

*Independente*, 15 de Janeiro de 1993.

### *O Relatório Porter*

A Monitor Company de Michael Porter e associados é uma companhia especializada na consultoria para empresas. Só excepcionalmente (10 por cento das encomendas para 1993/94) a Monitor recebe encomendas de países, como aquela que o ministro Mira Amaral e um grupo de empresários fez para Portugal. Portugal, aliás, não destoa na lista dos outros países clientes da empresa, a saber, Espanha, Grécia e países da América do Sul, e ainda a Escócia que é uma nação à procura de identidade.

O financiamento do estudo da Monitor sobre Portugal é maioritariamente privado, pois o Estado entra apenas com 30 por cento do custo. É uma espécie de mecenato em que as empresas pagam para conhecer o futuro do país, em vez de pagarem para saber como aumentar a competitividade de cada uma, como aconteceria numa economia concorrencial. Há algo de contraditório aqui, mas adiante.

Do estudo sobre Portugal foi agora apresentado um breve relatório preliminar que diz respeito à primeira das duas fases do projecto<sup>5</sup>. Este relatório culmina seis meses de trabalho em que se procuraram identificar os sectores económicos em que Portugal tem vantagens competitivas. Na segunda fase uma parte desses sectores será analisada em pormenor.

O presente relatório compõem-se de dois capítulos. No primeiro expõem-se os seus princípios teóricos que se resumem num “novo paradigma de competitividade nacional”, segundo o qual a competitividade de um país depende do nível de produtividade das empresas. Tão simples quanto isso. Para aumentar a competitividade nacional é portanto necessário aumentar a produtividade das empresas, o que é mais facilmente conseguido em sectores onde haja uma maior integração de empresas nacionais: os “clusters”. Por isso pode não ser vantajoso investir em empresas de elevada tecnologia que não estejam integradas com outras a nível nacional. É por isso que em Portugal o fabrico de componentes electrónicas teve, durante muito tempo, maus resultados.

Este “novo” paradigma de competitividade não tem nada de novo junto de alguns meios académicos, como os autores do relatório bem destacam. Com efeito, o estudo histórico de economias como as da Escandinávia no século XIX já tinha revelado as vantagens da especialização em “nichos” de produção, de tecnologias acessíveis, que nada tinham que ver com as indústrias do carvão e do ferro que ao tempo predominavam em Inglaterra e na Alemanha.

Mas é um paradigma novo junto dos “líderes da opinião” em Portugal, como revelaram as entrevistas levadas a cabo pela equipa da Monitor, porque neste país as pessoas ainda sonham com tecnologias de ponta, grandes empresas e infra-estruturas.

---

<sup>5</sup> Monitor Company, *Construir as Vantagens Competitivas de Portugal. Resumo da Primeira Fase*, Lisboa, Exame/Cedintec, 1993.

No segundo capítulo, o relatório identifica os “clusters” de empresas mais importantes para a economia portuguesa. Esta selecção foi feita tendo em consideração a dimensão relativa de cada “cluster” na economia portuguesa, o peso da sua produção nas exportações nacionais, e ainda a possibilidade de serem sectores cujo estudo poderá servir de exemplo para outros sectores.

Esta selecção dos sectores de actividade económica para estudo na segunda fase do projecto provocou uma polémica injustificada, provavelmente porque foi confundida com uma selecção de sectores a serem privilegiados por potenciais subsídios. Houve um grande sobressalto entre os empresários temerosos de não estarem na lista. Mas não foi nada disso: tratou-se apenas de escolher sectores típicos da economia portuguesa, cujo estudo revelará as vantagens competitivas de Portugal na economia internacional.

Como não podia deixar de ser, os sectores escolhidos pela Monitor são sectores já consolidados na economia portuguesa, os ditos sectores tradicionais. Esta escolha só denota a sensatez dos associados de Porter. Um fabricante de pentes que encomende uma consulta à Monitor não quererá certamente saber quais as vantagens que poderá alcançar no fabrico de sabões. A não ser que queira vender o seu negócio e mudar de ramo. Coisa que um país não pode evidentemente fazer.

A confusão gerada em torno da delimitação do campo de análise da equipa da Monitor revelará algumas expectativas dos promotores do projecto – governo e empresas –, que o poderão ter encomendado a pensar na futura distribuição de subsídios. A equipa de Michael Porter estava provavelmente longe de pensar que o seu trabalho poderia servir para uma coisa do género, recomendando mesmo o contrário: “em caso algum deveria o governo proporcionar apoios que, de facto, servem para isolar as empresas das pressões concorrenciais do mercado.”

Este primeiro relatório preliminar da Monitor não pretende ser um estudo empírico detalhado da economia portuguesa. Trata-se de um exercício de bom senso, que expõe as contradições de algumas ideias ou mitos acerca das causas das riquezas das Nações, de forma legível para os políticos e empresários. Deve ser avaliado só por isso.

Os 300 mil contos que o estudo vai custar seriam um preço baixo se contribuíssem para alterar os métodos de decisão de investimento em Portugal, os quais dependem mais dos ministérios do que do mercado. Mas só muito dificilmente tal acontecerá. Desde os tempos do *condicionamento industrial* salazarista que os governos e os empresários em Portugal se entendem melhor com a retórica dos PDRs e a distribuição de fundos dos PEDIPs, do que deixando o mercado trabalhar. Não cabe aqui avaliar se essa prática é boa ou má para o país: cabe apenas dizer que ela não deve ser velada, devendo o governo e os empresários assumir as suas opções de fundo.

*Diário de Notícias*, 6 de Setembro de 1993.

### *O neo-corporativismo*

Precedido da sua fama, Michael Porter, chegou a Portugal, em 1993, para dar uma conferência sobre orientação de política industrial. Tinha para venda a ideia das “vantagens competitivas”, engenhoso jogo de palavras com a expressão ricardiana das “vantagens comparativas”.

Desde logo sobraram motivos para duvidar da eficácia desta dispendiosa operação, despoletada pelo então Ministro da Indústria e por empresários por ele convidado para co-financiar o projecto e participar na experiência.

Entretanto, o interesse da operação aumentou, quando se percebeu que Michael Porter tinham algo para dizer sobre política industrial que destoava do discurso oficial da época. É bom recordar que não havia muita gente a dar-se ao trabalho de discutir seriamente a política industrial, nas instâncias próprias.

Afinal, dizia a equipa do Professor, o governo português deveria dar maior atenção aos sectores industriais mais enraizados no País, os sectores tradicionais. Trata-se de uma conclusão baseada na ideia de que a política industrial deve promover a melhoria das condições em que operam as indústrias com maiores ligações a outros sectores nacionais.

Em Fevereiro de 1994, foi constituído o *Fórum para a Competitividade*, reunindo empresas, associações empresariais, empresas públicas e diversos organismos do Estado. Este Fórum promoveu desde então reuniões com as quais se pretende dar seguimento, no terreno, às ideias lançadas por Michael Porter. Em algumas destas reuniões, o Estado esteve representado ao mais alto nível, pelo Ministro de tutela do assunto em discussão.

Prosseguindo numa calendarização notavelmente rigorosa, em Julho de 1995, o *Fórum* lançou o seu primeiro relatório<sup>6</sup>. É um documento breve, com informação quase suficiente e algumas boas ideias. Todavia, fruto talvez de ter sido escrito a várias mãos, é um relatório de qualidade muito variável. Em dadas passagens, não terá sequer havido o cuidado de fazer passar o texto por um revisor de língua portuguesa.

O relatório começa por duas brevíssimas introduções teóricas. Na primeira, diz-se que os vários atrasos de que sofrem as empresas portuguesas se devem a “um atraso de postura e mentalidade”. Não faz muito sentido dizer uma coisa destas aqui. Na segunda, diz-se uma coisa acertada, citando Paul Krugman, um economista americano a seguir com atenção: “a preocupação com a competitividade [entre nações] tornou-se uma errada e perigosa obsessão”.

Depois destes exercícios literários, o relatório passa a um resumo da evolução da economia portuguesa, sensivelmente entre 1980 e um momento tão actual quanto é permitido pelo INE. Não é um resumo extraordinário de

---

<sup>6</sup> *A Competitividade da Economia Portuguesa*, Lisboa, Forum para a Competitividade, 1995.

interesse, mas chama a atenção para alguns aspectos relevantes. Por exemplo, mostra que o peso do Estado na economia cresceu durante o “cavaquismo”, mas que os orçamentos da educação, saúde e segurança social não cresceram, em termos relativos; mostra também que o crescimento económico, em Portugal, de 1990 a 1995, se verificou sobretudo nos sectores da construção e dos serviços, isto é, nos sectores mais protegidos da concorrência externa.

O último capítulo do relatório trata da acção. Aqui se vê que o Fórum tem bem presente as funções para que foi constituído. Os seus membros querem acção – é um lobby. Seguindo os conselhos de Porter, a primeira máxima é que, para agir, é preciso seleccionar o campo de acção. Escolheram-se, assim, quatro sectores económicos, a saber: automóveis, frutas e legumes frescos, madeiras e turismo; e cinco temas gerais: ciência, educação, finanças, gestão florestal e “capacidades de gestão”.

Feita esta selecção, prosseguiu-se, para cada assunto, com o diagnóstico da situação, com a definição de objectivos a atingir e, finalmente, com a escolha das formas de agir. Como método de trabalho, este procedimento não poderia ser melhor. Revelam-se, contudo, algumas fraquezas na sua implementação. No estudo sobre a ciência e a educação, o que nos oferece este relatório é um enorme conjunto de banalidades. Não basta dizer que o problema dos empresários portugueses é “fundamentalmente cultural”. É preciso, entre outras coisas, prová-lo.

O melhor do relatório do Fórum para a Competitividade está, sem dúvida, nas secções que tratam dos sectores automóvel e hortofrutícola. Nestes casos, reduziram-se os juízos de valor ao mínimo. Curiosamente, as soluções propostas – porventura as mais inteligentes no contexto da economia portuguesa – poderão deixar algumas pessoas perplexas. Com efeito, propõe-se o regresso a novas formas de corporativismo. Vejamos como.

Em 1979, havia em Portugal vinte linhas de montagem de automóveis, com uma produção total de apenas 50.000 unidades. Inicialmente, estas linhas funcionavam num mercado protegido, quer nas suas vendas, quer nas compras, aos fornecedores nacionais. De tudo isto derivaram alguns resultados positivos, como o facto de os fornecedores nacionais de peças para automóveis terem melhorado progressivamente a sua produção, chegando depois a exportar.

A política seguida neste ramo não seria porventura aconselhada, hoje em dia, pela equipa de Porter. As circunstâncias também mudaram, entretanto, sobretudo no que diz respeito a restrições na balança de pagamentos. Mas Porter não está aqui para criticar o passado, mas sim para aproveitar ao máximo a herança deixada – é esta a sua filosofia de fundo.

Como fazê-lo? - Sucede que, neste momento, existe um número grande de empresas em Portugal que trabalham exclusivamente para a indústria automóvel e ainda outras cujas carteiras de vendas têm muitos clientes do mesmo ramo. Para levar toda esta gente a produzir aquilo que é necessário, aos bons preços, com a qualidade requerida, nos prazos exigidos

e, até, a propor novos produtos ou métodos aos seus clientes, nada melhor, segundo o relatório, do que a constituição de “Clubes de Fornecedores”: isto é, associações de empresas produtoras de peças para automóveis, onde se discutem estratégias quanto a tudo que diga respeito às suas actividades. E o Fórum vai mais longe, promovendo mesmo a constituição dos clubes, desde a redacção de estatutos até outros pormenores. É notável.

Não se podem fazer comparações históricas de ânimo leve, como é evidente. Mas o facto é que estes clubes de fornecedores fazem lembrar as corporações de interesses existentes antes do 25 de Abril, com a diferença que estas foram montadas pelo Estado. Esta ligação através da história torna-se explícita em dado passo do relatório, na parte que trata das frutas e legumes, quando, uma vez feito o diagnóstico quanto à desregulação do mercado, a qual implica, inclusivamente, que compensa ter actividade paralela para fugir aos impostos, uma vez que não há fiscalização, se lamenta o desmantelamento da Junta Nacional das Frutas.

O cavaquismo deixou programas de acção, instituições e associações, que não morreram com a tomada de posse do novo governo de Guterres. Entre eles está o Fórum para a Competitividade. O que vai acontecer a tudo isto, ninguém pode adivinhar. Pode é desejar-se que haja atenção para o facto de que pode valer a pena teimar em instituições, mesmo que imperfeitas, tentando introduzir melhorias de pequenos passos; em vez de acabar com elas e substituí-las por outras, cheias de boas intenções, mas com grandes probabilidades de incorrerem nos erros comuns às coisas novas.

Se durar, o Fórum para a Competitividade poderá ser, daqui a trinta anos, uma instituição de consulta de política económica importante. E porventura até independente do poder político.

*Diário de Notícias*, 18 de Dezembro de 1995.

### *Condicionamento industrial*

O primeiro relatório Porter sobre a economia portuguesa vai a caminho de atingir o consenso entre os interessados por estas coisas. Mas o consenso é ilusório pois a discussão tem-se concentrado no que o relatório tem de menos polémico, a saber, a conclusão segundo a qual, maiores benefícios económicos advêm da exploração dos sectores produtivos em que um determinado país já alcançou alguma especialização a nível internacional.

A discussão a sério começará com a discussão em torno do modo de alcançar esse objectivo de desenvolvimento das vantagens competitivas do país ou, por outras palavras, das formas que a política industrial deve tomar. Se custou tanto a alguns engolir a torta que pôs em cheque os princípios da “modernização do tecido produtivo”, mais difícil será engolir uma torta que ponha em causa o princípio da intervenção directa do Governo nas decisões de investimento industrial. No seu primeiro relatório, a equipa de Michael Porter já levanta algumas dúvidas sobre a eficácia da intervenção do Estado no sector industrial. Esperamos que este assunto seja tratado em maior pormenor no próximo trabalho.

Note-se que em qualquer parte do Mundo, e não só em Portugal, é difícil para um governo abdicar de livre vontade da fonte de poder derivada da concessão de incentivos directos à produção. Acresce que esse tipo de intervenção tem a bênção de Bruxelas, cidade em que se decidiu, significativamente, que os fundos de compensação da integração das economias mais pobres na CEE seriam canalizados pelos governos nacionais sob a forma de subsídios directos à produção.

O dogma criado em torno dos fundos estruturais da CEE apagou a discussão em torno de soluções alternativas como, por exemplo, a de os financiamentos serem transferidos directamente para o sector público administrativo, por forma a reduzir o défice público e assim permitir a descida das taxas de juro, beneficiando todos os produtores por igual.

Todavia, os actuais “mecanismos de integração europeia” não vão escapar por muito tempo a uma maior discussão, para a qual uma digressão sobre política industrial no passado não pode deixar de ser útil.

Para isso recomenda-se a leitura da mais recente obra sobre a política industrial do Estado Novo, de João Confraria<sup>7</sup>. O interesse deste livro deriva não tanto da análise dos mecanismos do condicionamento industrial do Estado Novo que proporciona, e mais das relações que a sua leitura pode suscitar sobre o futuro e os efeitos da política industrial em Portugal. Tem ainda o interesse adicional de mostrar a racionalidade económica do condicionamento industrial, ao contrário dos trabalhos anteriores, cuja principal preocupação foi a de identificar os alicerces *políticos* da política industrial salazarista.

---

<sup>7</sup> João Confraria, *Condicionamento Industrial: uma análise económica*, Lisboa, Direcção-Geral da Indústria, 1992.

O livro de João Confraria vem confirmar algo que já resultara das investigações anteriores: o condicionamento industrial beneficiou sobretudo as empresas já instaladas, em prejuízo dos novos candidatos, o que acontecia quer em mercados dominados por um, dois ou três produtores, quer em mercados mais concorrenciais. Embora haja algumas tentativas no meio das investigações já realizadas para inferir das consequências deste tipo de selecção, o facto é que privilegiar empresas já instaladas parece ser uma forma de selecção apropriada. Não é de crer, por exemplo, que os bancos comerciais prefiram emprestar dinheiro a empresas novas e não a empresas já existentes.

Outro resultado não surpreendente do condicionamento industrial, segundo as conclusões de João Confraria que, mais uma vez, confirmam estudos anteriores, foi o de ter determinado “uma interacção permanente entre empresas e administração”. É difícil perceber, embora não seja impossível, desde que se investigue nesse sentido, se essa forte interacção resultou do condicionamento industrial, ou se foi o inverso.

De qualquer forma não é isso que nos interessa aqui. O que nos interessa é frisar que a actual política industrial, que se alicerça nos subsídios directos à produção, não é mais do que uma nova face da política industrial do Estado Novo. Mais interessante ainda é que esta analogia, que é mais ou menos evidente, é defendida pelo actual Ministro da Indústria, Mira Amaral, num prefácio à edição deste livro de João Confraria. Diz o ministro: “a possibilidade de concessão selectiva de subsídios (...) é obviamente um instrumento que pode influenciar de forma determinante os movimentos de entrada e de crescimento interno em vários mercados”, concluindo em seguida que é também um dos poucos “instrumentos disponíveis modernamente *para fazer condicionamento industrial*”, acrescentando em nota de pé-de-página, “esperemos que no bom sentido”.

A política industrial seguida hoje em dia em Portugal, mais ou menos inspirada em Bruxelas, não terá muitas alternativas. As críticas a fazer são muitas, mas é difícil imaginar que um outro Governo fizesse algo de diferente. Nestas questões um pouco de realismo é conveniente. Tal constatação, contudo, não impede que se exija à administração pública a transparência de critérios e objectivos. Muito embora utilizando um veículo de divulgação restrita, Mira Amaral definiu bem a sua posição: estamos de volta ao tempo do condicionamento industrial, do qual, aliás provavelmente ainda não tínhamos saído.

Mas isso não é nada tranquilizante, por uma razão pelo menos. É que ao tempo do condicionamento industrial o Estado controlava uma parte importante do financiamento industrial, por via da Caixa Geral de Depósitos, o que permitia uma política industrial e uma política financeira integradas, para o bem e para o mal. Hoje em dia os recursos financeiros do Estado resumem-se ao seu orçamento e aos fundos estruturais da CEE. Esta diferença tem que ter alguma importância.

O facto é que o sector financeiro em Portugal parece mais liberto da tutela do Estado do que o sector produtivo. Talvez esteja aí a origem da



actual esquizofrenia da economia portuguesa. Se isso é verdade, para resolver essa doença, ou se dá de volta os bancos ao Estado ou se acaba de vez com o condicionamento industrial. Ou então não se faz nada porque em economia os problemas resolvem-se quase sempre sozinhos.

*Diário de Notícias*, 4 de Outubro de 1993.

### ***PDR: o regresso dos Planos de Fomento?***

O *Plano de Desenvolvimento Regional* (PDR), recentemente apresentado pelo Governo, anuncia quatro “objectivos específicos”, a saber: qualificar os recursos humanos e o emprego; reforçar os factores de competitividade da economia; promover a qualidade de vida e a coesão social; e, finalmente, fortalecer a base económica regional<sup>8</sup>.

Tendo em vista esta definição de objectivos, salta de imediato à vista a pergunta porque é que este documento se intitula plano de desenvolvimento regional? Efectivamente, a preocupação regional é apenas um dos quatro objectivos do plano, aparecendo em último lugar, sendo todos os outros de carácter nitidamente nacional. Acresce que falar de desenvolvimento regional, quando isso se aplica a todas as regiões do país, como é o caso presente, é uma mera redundância.

As razões da escolha da designação de PDR podem ser várias. A vontade do Governo de demonstrar atenção ao assunto das regiões na proximidade das autárquicas, será uma delas. Mas o nome pode também decorrer de algum imperativo da CEE, uma vez que este plano, recorde-se, foi preparado para as futuras negociações dos Fundos Estruturais Comunitários, integrando-se no já famoso conjunto de obras: *Preparar Portugal para o Século XXI*, a “Magna Carta do desenvolvimento económico português”.

O PDR é um verdadeiro Plano de Desenvolvimento *Nacional*, seguindo uma tradição que remonta aos Planos de Fomento, realizados entre 1953-58 e 1968-73. A comparação do PDR com os planos anteriores é inevitável, e a diferença de designação não pode distrair a nossa atenção.

Com o objectivo de ajudar a compreender o verdadeiro alcance do PDR, analisemos brevemente três aspectos: a apresentação formal; os objectivos expressos na aplicação dos financiamentos previstos; e as formas de financiamento.

Em relação à apresentação formal, o PDR revela uma fraca profundidade de análise. Se bem que a linguagem não atinja o esmero gongórico do volume que o precede, intitulado *Análise Económica e Social*, e no qual, em princípio, se fundamentam as opções tomadas, o Plano de Desenvolvimento Regional está ainda cheio de discursos de intenções. Por exemplo, não são propostas políticas concretas, no que diz respeito ao financiamento e ao enquadramento legal. Os mentores do PDR terão certamente ideias quanto à forma de chegar aos objectivos que se propõem, mas elas não são explicitadas e por isso não podem ser convenientemente analisadas.

Com tal indefinição quanto aos meios para atingir os objectivos propostos, o extenso enunciado de objectivos deste plano tem pouco significado para uma discussão profunda.

---

<sup>8</sup> *Preparar Portugal para o século XXI. Plano de Desenvolvimento Regional*, Lisboa, Ministério do Planeamento e da Administração do Território, 1993.

Vejamos um exemplo disso. Entre aquilo que no PDR se designa de *Intervenções Operacionais*, inclui-se um capítulo designado *Modernização do Tecido Económico*, com uma alínea referente à *Indústria*. Os objectivos do PDR quanto ao sector industrial são louváveis: “criação de um ambiente estimulante à eficiência empresarial; apoio de forma selectiva à estratégia endógena das empresas; e dinamização das estratégias de produtividade, qualidade e internacionalização.” Não haverá ninguém que não queira isto para a indústria portuguesa.

Os problemas começam quando tentamos perceber como se chegará aos objectivos anunciados. Por exemplo para a “dinamização do ambiente de eficiência empresarial” propõe-se uma “engenharia financeira” que “actua de forma horizontal, criando condições que facilitem a realização de acções de inovação e reorganização empresarial.” Serão para isso “promovidos os mecanismos necessários para assegurar a actuação do capital de risco, do empréstimo obrigacionista e do caucionamento mútuo.” - Quais, quando, como, onde e quem? – Espera-se que as respostas estejam para breve.

Passemos agora à análise comparada dos objectivos, revelados nas aplicações dos financiamentos previstos para os principais sectores de actividade económica e social.

A educação e formação profissional aparecem num lugar de destaque no PDR (16.6 por cento do financiamento total previsto), o que poderá ser considerado como positivo. Já menos positivo será o peso relativamente pequeno dos financiamentos à habitação (2.3 por cento) e à saúde (2.0 por cento). A parte atribuída no PDR à agricultura (16 por cento) é grande relativamente ao peso que o sector tem na economia, ocorrendo o inverso nos sectores da indústria e dos serviços. De notar também a persistência do peso dos transportes e comunicações (e das infraestruturais em geral), que é relativamente elevado (24.6 por cento). Esses investimentos em infraestruturas justificam-se pelo atraso de Portugal nesse campo em relação à Europa.

Talvez 1994 fosse um bom ano para se deixar de “recuperar atrasos” e se passar a fazer cálculos objectivos sobre a rentabilidade económica e social dos investimentos em estradas e sobre os seus custos de oportunidade.

Finalmente, no quadro junto estão patentes as formas de financiamento previstas no PDR, em comparação com as dos planos anteriores. Verifica-se o maior peso do financiamento externo, dada a evidente influência dos Fundos Estruturais, e o menor peso do financiamento tanto do sector público administrativo como das empresas. Pode suspeitar-se que há um efeito de substituição de fontes de investimento (ou efeito de *crowding-out*).

A ideia de planificação económica surgiu na Europa no período imediato à Segunda Guerra Mundial. Na Europa ocidental os planos eram geralmente indicativos para o sector privado e imperativos para o sector público, e com eles o Estado passava a desempenhar uma função reguladora dos mercados. Lançavam-se os alicerces da economia mista inspirada na

teoria *keynesiana*. Foi neste contexto que surgiram em Portugal os Planos de Fomento.

O Plano de Desenvolvimento Regional para o sexénio 1994-1999 prossegue a tradição dos Planos de Fomento. Cavaco Silva anuncia-se como um *neo-keynesiano* e por isso esta semelhança, embora tire alguma originalidade à sua obra, não lhe deverá desagradar. Mas, atendendo a que pouco de novo há, talvez a designação correcta seja a de *keynesiano après-la-lettre*. Jacques Delors vai seguramente gostar disto.

*Diário de Notícias*, 19 de Julho de 1993.

### *As privatizações de Cavaco*

Entre todos os acontecimentos resultantes da Revolução de 25 de Abril de 1974, houve dois cujos efeitos na economia portuguesa perduraram no tempo. São eles a quebra nas trocas com as antigas colónias africanas e as nacionalizações.

Ainda ninguém conseguiu explicar de modo satisfatório as razões das nacionalizações de 1975. Para que a teoria da conspiração comunista seja convincente, é preciso ainda estudar com pormenor a posição de todos os que estiveram envolvidos na condução da política económica em Portugal. Embora decretadas na sua maioria pelo Conselho da Revolução, no período agudo entre 11 de Março e 25 de Novembro de 1975, o facto é que só o CDS não sancionou a disposição quanto à irreversibilidade das nacionalizações na Constituição de 1976.

O livro recentemente publicado intitulado *O Processo de Privatizações em Portugal* começa por nos dar uma imagem da importância dos sete grandes grupos económicos existentes em Portugal antes das nacionalizações<sup>9</sup>. Recorde-se que a existência destes grupos, em que pontificavam a banca, os seguros e algumas unidades industriais de maior dimensão, era uma novidade absoluta na história de Portugal e o resultado directo da industrialização do País, no segundo pós-guerra.

Recorde-se, também, que as nacionalizações em períodos de crise não são um apanágio de regimes comunistas, como o provam as nacionalizações realizadas em alguns países europeus, nomeadamente em França e na Áustria, logo a seguir ao fim da Segunda Guerra Mundial. Finalmente, deve também recordar-se que o sector a que os governos sempre prestaram maior atenção, em Portugal e no resto da Europa, por razões óbvias de necessidade de controlo da política macroeconómica, é o sector financeiro.

A questão das privatizações atinge em Portugal foros de autêntico segredo de Estado, para quem não acompanhe os relatórios especializados. Com toda a discussão política que elas têm gerado nos últimos anos, é surpreendente que alguns dos elementos fornecidos neste livro não apareçam nas discussões públicas sobre o assunto. Vale a pena salientar aqui alguns desses aspectos, nomeadamente quanto à calendarização, à incidência sectorial, ao método de venda e, finalmente, quanto ao destino dado às receitas geradas.

Sobre a calendarização das privatizações, aquilo que surpreende é que a revisão constitucional de 1989, em que se retirou o princípio da irreversibilidade das nacionalizações, não aparece como um marco fundamental. A razão é simples e prende-se com o facto de a Constituição proibir a privatização das empresas públicas, mas não a concessão da sua exploração. A demonstrá-lo está o contrato entre o governo e um grupo finlandês, para exploração do complexo de Sines, realizado antes da revisão

---

<sup>9</sup> Fernando Freire de Sousa e Ricardo Cruz, *O Processo de Privatizações em Portugal*, Porto, Associação Industrial Portuense, 1995.

constitucional. Este contrato levou inclusivamente o ministro da Indústria, Mira Amaral, comentar que se fizera “a primeira operação de privatização ainda antes de a Constituição estar revista”.

Em suma, a calendarização das privatizações poderá ter mais que ver com a capacidade de absorção do mercado, para exploração ou compra das empresas, do que propriamente com restrições de ordem constitucional.

Quanto à incidência das privatizações, a conclusão que se pode tirar é que até agora se venderam os anéis e ficaram os dedos. Ou seja, os governos de Cavaco Silva privatizaram aquilo que era mais rentável e deixaram para depois as empresas em maiores dificuldades. Em consequência, as privatizações incidiram de forma esmagadora sobre a banca e os seguros: do total de receitas das privatizações – a bonita soma de 1430 milhões de contos acumulados entre 1989 e 1995, a preços de 1995 – 74 por cento resultaram da venda das instituições financeiras.

O resto deveu-se à venda das fábricas de cimento (11 por cento) e de cerveja (6 por cento), ficando um residual de nove por cento para todas as outras empresas envolvidas no processo. A maior parte das empresas industriais e de comunicações, nacionalizadas em 1975 e 1976, encontra-se ainda na posse do Estado. E, para vender este remanescente, as condições não serão evidentemente tão boas. Enfim, algo de diferente se poderia ter feito.

Do ponto de vista dos benefícios do Estado, os governos de Cavaco Silva conseguem colher alguns elogios neste livro de Freire de Sousa e Ricardo Cruz. Optando por privatizar essencialmente através de operações nos mercados de capitais, e não por negociação directa ou concurso limitado, conseguiu-se transparência, participação do público e, sobretudo, um grande encaixe financeiro.

Todavia, tal opção parece ter limitado a formação de núcleos fortes de investidores. Acresce que, atendendo ao optimismo financeiro do período em que foram realizadas, algumas das privatizações resultaram em negócios menos bons para os investidores. Das quinze empresas cotadas nas bolsas, dez delas viram os seus valores cair, sistematicamente, a seguir à sua privatização. O Estado privatizou “bem e caro”, facto a que os investidores não foram, evidentemente insensíveis, sobretudo os pequenos, reflectindo-se isso na cada vez menor apetência de alguns segmentos pela compra deste tipo de acções.

Finalmente, quanto ao destino das receitas de privatizações, ficamos a saber que ele foi essencialmente o da redução da dívida pública portuguesa. Segundo cálculos apresentados no livro, as privatizações permitiram a redução da dívida pública de 65 para 61 por cento do PIB, em 1993. Certamente um bónus para a famosa convergência nominal.

Na sua última parte, o livro *O Processo de Privatizações em Portugal* apresenta-nos um inquérito a cerca de 1600 associados da AI Portuense, indagando da sua opinião sobre as privatizações. Das cerca de 200 respostas conseguidas, conclui-se que os industriais não estão particularmente satisfeitos com o modo como as privatizações decorreram. Gostariam de ter

visto um maior impulso aos mercados de capitais e à formação dos chamados núcleos duros de investidores; menor apoio ao retorno dos antigos proprietários (questão que não podemos deixar de associar às exigências de indemnização por parte destes); diferente afectação das receitas geradas; e, finalmente, por muito surpreendente que isso seja, menor preocupação com a aquisição por parte de capitais vindos do estrangeiro.

Cabe terminar com uma referência à qualidade deste estudo sobre as privatizações, inesperada quando se tem por comparação outros estudos recentes sobre problemas da economia portuguesa. Trata-se, em primeiro lugar, de um livro redigido em bom português e bem estruturado, longe dos textos mais comuns, escritos de forma telegráfica. Trata-se também de um livro com uma argumentação sólida: a resposta às questões sucessivamente colocadas, elas próprias bem pensadas, envolveu pesquisa quantitativa e seguramente trabalhosa, dada a dispersão e desorganização da informação estatística em Portugal (e dada a falta de boas bibliotecas). Não há texto que não tenha o suporte quantitativo necessário; nem quadros que não sejam convenientemente interpretados. Isso não é mesmo nada comum.

*Diário de Notícias*, 16 de Janeiro de 1996.

### *Crescimento ou Emprego*

Com quase todos os balanços financeiros em ordem, o principal problema das economias que constituem a Comunidade Europeia é, actualmente, o desemprego.

O diagnóstico do problema é simples: entre 1970 e 1992 o crescimento económico nos EUA foi da ordem dos 2,4 por cento ao ano, enquanto que o dos países que hoje constituem a CE foi de 2,7 por cento, um pouco superior portanto. Contudo, enquanto que o emprego nos EUA cresceu naquele mesmo período à taxa anual de 1,8 por cento, deste lado do Atlântico a taxa correspondente foi de apenas 0,4 por cento. Esta importante diferença traduz-se no grande aumento do desemprego na Europa comunitária que se situa actualmente em perto de 10 por cento da população activa.

Se o diagnóstico do problema é simples, já a análise das suas causas e, por maioria de razão, a sua solução, é mais complicada.

Para tratar do problema a Comissão Europeia, isto é o Governo da CE, promoveu a publicação do *Livro Branco sobre Crescimento, Competitividade e Emprego*, elaborado a partir de relatórios preliminares levados a cabo pelos governos dos países comunitários<sup>10</sup>. Para quem esteja habituado a olhar as coisas comunitárias através do prisma do Governo português – recorde-se o incompreensível PDR –, este livro constitui uma agradável surpresa porque é um exercício de sensatez e, mais importante do que isso, de sinceridade. Pode estar tudo errado, o que não deverá ser verdade, mas pelo menos tudo é apresentado com o devido cuidado analítico (inclusive a contribuição portuguesa).

Claro que há alguns deslizes, como o de não associar explicitamente a proposta de construção da rede de “transeuropeia” de transportes à necessidade de aumentar as despesas públicas comunitárias com o fim de aumentar o emprego, *à la* Keynes, e, em vez disso, associá-la aos vagos efeitos na competitividade das economias. Essa proposta está na Parte A do Livro Branco, uma secção menos feliz e que poderia ser esquecida se não fosse a mais falada.

Quais são, então, as razões da fraca intensidade de emprego do crescimento económico no conjunto dos países da CE? – A comparação com o caso dos Estados Unidos não dá senão uma pista enganadora para responder a esta questão.

Formalmente, o mercado de trabalho nos EUA é mais flexível do que na Europa comunitária, tida em conjunto, o que pode ser explicado por razões históricas que começam no tempo da conquista do Oeste. Simultaneamente, recorda-se, os EUA têm taxas de desemprego mais baixas do que as da Comunidade. As análises mais apressadas – e mais na moda porque acreditam no pleno funcionamento dos mercados – tendem a ligar

---

<sup>10</sup> Comissão Europeia, *Crescimento, competitividade, emprego. Os desafios e as pistas para entrar no século XXI. Livro Branco*, Serviço das Publicações Oficiais da CE, Luxemburgo, 1994.



positivamente os dois fenómenos, a saber: nível de emprego e flexibilidade do mercado de trabalho.

O *Livro Branco*, embora o não faça explicitamente, contribui para se perceber porque é que as coisas não são bem assim. Isto é importante, porque, no caso contrário, haveria a necessidade de liberalizar o mercado de trabalho na Europa, o que seria uma tarefa muito difícil dadas as circunstâncias históricas do Continente.

Antes de ir ao âmago da questão deve-se referir que há pelo menos três contra-exemplos da relação acima avançada quanto aos Estados Unidos. São eles o Japão, país com (presumivelmente) leis de trabalho mais rígidas e com menor desemprego; a Alemanha que, dentro da CE é um dos países com menor flexibilidade do mercado, e também com menores níveis de desemprego; e, finalmente a Grã-Bretanha, país com mercado de trabalho mais flexível e que bateu recordes no desemprego.

Para se perceber por que é que a flexibilidade do mercado de trabalho não é uma questão essencial é necessário compreender a essência das causas do crescimento das economias industrializadas.

Apesar do seu elevado estágio de desenvolvimento no contexto internacional, há muitos sectores do conjunto das economias da Comunidade europeia que estão a um nível tecnologicamente menos avançado do que nos Estados Unidos ou no Japão. Dentro da própria Comunidade – e também, obviamente, dentro das economias de cada um dos países que a constituem – há também sectores ou ramos mais avançados do que outros.

Isto significa que, naturalmente, há espaço para ganhos de produtividade a partir da transferência de tecnologia e de métodos de produção dos países, dos sectores ou dos ramos tecnologicamente mais desenvolvidos para os de menor desenvolvimento. Aliás, essas transferências estão na base do processo de convergência dos níveis de produtividade (ou, o que é quase o mesmo, de PIB per capita) das áreas económicas mais atrasadas relativamente às mais avançadas.

Acontece que, por razões de vária ordem, onde pontificam algumas de natureza fiscal, as novas tecnologias, cuja introdução leva aos tais ganhos de produtividade, são “poupadoras” de mão-de-obra. Esta é a fonte da fraca intensidade de emprego do crescimento na Europa comunitária nos últimos vinte anos ou seja, do facto de o aumento da produção gerar proporcionalmente cada vez menos emprego.

Havendo flexibilidade no mercado de trabalho e a decorrente maior facilidade de despedimento, as empresas na Europa comunitária poderiam introduzir a um ritmo mais acentuado tecnologias mais produtivas, as quais, se se seguissem as tendências dos últimos anos, levariam a uma redução da força de trabalho necessária, efeito que não seria obrigatoriamente compensado pelo induzido aumento do produto. Daí o possível aumento do desemprego permanente derivado da maior flexibilidade.

Foi essa a experiência da Grã-Bretanha. Nos anos 1980, o Governo de Thatcher conseguiu mudar as leis fazendo com que se atingisse um máximo

de três milhões de desempregados. Desde então a economia britânica registou sensíveis melhorias. Mas os desempregados por lá ficaram.

Posto o problema nestes termos, temos de concluir que deveria haver uma escolha entre mais crescimento e mais emprego.

Contudo, transparece da leitura do *Livro Branco*, por vezes no meio de uma retórica menos clara que está lá provavelmente para não ferir susceptibilidades, que aquela opção não é uma fatalidade histórica. Pelo contrário, ela deriva de uma colecção de medidas de política económica, quase todas de natureza fiscal, existentes nos países da Comunidade, e que foram herdadas das duas décadas de rápido crescimento dos anos 1950-1973, quando o problema do emprego não se colocava (antes pelo contrário, tendo a Europa que recorrer a força de trabalho estrangeira). É essa herança que tem de ser transformada, mas, seguindo o espírito do documento, sem pôr em risco a herança mais importante de preocupação com os aspectos sociais e de distribuição do rendimento que são uma das particularidades mais interessantes da Europa Ocidental.

Um dos problemas referidos neste contexto é o “excessivo” peso dos custos não-salariais do trabalho, isto é, das participações para a segurança social. Tais custos elevam o custo da mão-de-obra, contribuindo para o efeito da sua substituição por capital.

Para reduzir esses custos será necessário encontrar fontes alternativas para os recursos financeiros que os Estados derivam dessas contribuições, uma vez que não será conveniente aumentar os défices públicos. No *Livro Branco* são propostas duas fontes alternativas, uma delas muito a medo, que é a de aumentar os impostos sobre os rendimentos do capital. A outra, talvez ainda um pouco sonhadora, é a da criação de um sistema de impostos *verdes* que penalizem as tecnologias mais poluentes. Assim o custo da utilização dos bens de capital poderá subir, dando lugar à sua substituição por trabalho. O problema desta segunda proposta é que as novas tecnologias poderão tender a ser menos poluentes, acabando por não se resolver o problema.

Um aspecto importante que ressalta da leitura deste *Livro Branco* é perceber que existe no conjunto dos países da CE – com o Reino Unido um pouco a contragosto – uma sensibilidade para a necessidade de resolver o problema do emprego sem recorrer a tratamentos de choque.

Isso é melhor do que a vã retórica existente em Portugal em que só se fala de estradas e fundos estruturais e se anda obcecado com a dita convergência real. Ainda bem que o país cresceu mais devagar do que alguns almejavam, de 1986 para cá, porque isso terá evitado uma maior massa de desempregados.

*Diário de Notícias*, 1 de Agosto de 1994

### *A economia do cavaquismo, 1985-1995*

Entre 1985 e 1995, Portugal viveu um momento inédito pelo facto de ter tido à frente do seu Governo um só homem, Aníbal Cavaco Silva. Por esta razão, e dificilmente se percebe por que outras, aqueles anos ficaram sendo conhecidos pelos anos do “cavaquismo”. Por circunstâncias que ainda não são totalmente claras, o cavaquismo é também por vezes identificado como um período de grande transformação económica, chegando-se ao ponto de o definir como a conjugação de estabilidade governativa – de base parlamentar, sublinhe-se – com “modernização” económica.

Para interpretar este fenómeno, vale a pena pensar um pouco naquilo que aconteceu à economia portuguesa entre 1985 e 1995, tarefa que é largamente facilitada pela existência de estudos sobre os quais já podemos ensaiar uma interpretação histórica. Começemos por colocar em perspectiva os ritmos de crescimento e desaceleração da economia portuguesa durante o período do chamado cavaquismo, para depois passarmos à identificação das suas características, no que diz respeito aos principais agregados macro-económicos.

Em todos os países da OCDE, organização que compreende os países mais industrializados do Mundo, os ritmos de crescimento económico sofreram um abrandamento significativo de 1973 até aos nossos dias. Assim, não é de estranhar que o crescimento económico em Portugal, entre 1985 e 1995, nunca tenha atingido os níveis do crescimento verificado entre, por exemplo, 1961 e 1973, período em que a economia portuguesa cresceu a uma taxa média próxima de 7 por cento ao ano. Apesar de todos os problemas decorrentes da Guerra Colonial e também, porventura, da emigração, os quais se viram agravados para o final do regime, a economia viveu taxas de crescimento, não só elevadas, como cada vez maiores, chegando a crescer 11,7 por cento no ano de 1973.

A desaceleração da economia deu-se logo em 1974, no mesmo ano da queda do regime, passando bruscamente para um crescimento anual de 2,2 por cento. Mas os sinais de mudança já haviam sido dados pela taxa de inflação, que estava a subir, desde 1971, para níveis relativamente elevados.

Passados os piores momentos da que foi conhecida por Revolução de Abril, todavia, a recuperação da economia portuguesa foi flagrante: entre 1975 e 1976 atingiu um crescimento francamente bom, de 6,0 por cento. A conjuntura internacional não terá sido inocente, como aliás acontecera no passado e viria a acontecer no futuro. O subsequente período de crescimento estendeu-se até ao ano de 1980 e coincidiu com momentos politicamente instáveis, decorrentes da instalação do novo regime democrático. Este período favorável foi encerrado, no início de 1980, com o primeiro governo com maioria absoluta no Parlamento, de Sá Carneiro e seus coligados na Aliança Democrática.

Nos anos seguintes, depois da morte de Sá Carneiro, e durante os governos de Pinto Balsemão e de Mário Soares e Mota Pinto, entre 1981 e 1984, a economia portuguesa conheceu um novo e difícil período. Mota

Pinto abandonou a presidência do Partido Social Democrático em Fevereiro de 1985 e, em Maio desse ano, Cavaco Silva foi eleito para o lugar, denunciando pouco depois o acordo de Governo com o Partido Socialista. Logo de seguida, em Outubro, Cavaco Silva conseguiu uma maioria relativa nas eleições legislativas.

Este sucesso eleitoral caiu em cima da paulatina recuperação da economia portuguesa. Efectivamente, entre 1984 e 1985, a taxa anual de crescimento económico em Portugal havia já subido para 3,3 por cento. A identificação da recuperação económica com o sucesso de Cavaco Silva surgiu quase tão depressa quanto o novo Primeiro-ministro.

Em Outubro de 1987, depois de novas peripécias, Cavaco Silva reforçou a sua posição, atingindo uma almejada maioria absoluta no Parlamento. Entretanto, por factores que cabe ainda identificar, a economia portuguesa registava taxas de crescimento cada vez mais altas, culminando num crescimento de 5,5 por cento, em 1989. Quando, em 1991, Cavaco Silva dobrou a sua parada e atingiu uma nova maioria absoluta, colocando todos os analistas de curto prazo em polvorosa, havia já sinais de abrandamento do crescimento económico, em Portugal e, claro está, no resto da Europa, que se viriam a confirmar nos anos seguintes. A gradual mudança de ciclo foi de imediato identificada com a cautelosa retirada de Cavaco Silva da corrida eleitoral que se seguiria. O que ficou disto tudo foi uma pouco questionada ligação entre ascensão e queda do crescimento económico e ascensão e queda do cavaquismo.

O relato dos acontecimentos, por muito rudimentar que seja, é suficiente para abalar o mito. Mas o marketing político conseguiu um milagre, levando inclusivamente a que se esquecesse, com raras excepções, o simples mas fundamental facto de a taxa de crescimento económico, em Portugal, durante os melhores anos do cavaquismo, isto é, entre 1986 e 1990, ter sido pouco diferente da alcançada durante os conturbados anos entre 1976 e 1980: apesar da instabilidade governativa verificada neste período, a economia cresceu à taxa de 4,8 por cento ao ano, tendo sido o crescimento anual médio do período entre 1986 e 1990, de 4,7 por cento.

A maior diferença entre aqueles dois períodos verificou-se no crescimento da população, devido à redução da emigração e ao retorno das colónias. Assim, o crescimento de rendimento per capita foi de 4 por cento ao ano, em 1976-1980, e de 4,9 por cento ao ano, em 1986-1990. Esta diferença, todavia, acumulada ao longo de quatro anos, resulta pouco significativa.

Em conclusão, relativamente ao ritmo de crescimento económico alcançado pela economia portuguesa, o cavaquismo não foi de forma alguma um momento excepcional, mesmo no seu período de ouro. Como esse facto não passará despercebido na História, o cavaquismo terá de lutar com muita garra para aí ocupar um lugar. A luta será inglória no capítulo da história do crescimento económico.

O facto de a economia portuguesa não ter crescido a ritmos excepcionais durante o cavaquismo é, evidentemente, lembrado em muitos

locais, embora sempre com alguma timidez. Um exemplo é o último relatório da OCDE sobre Portugal, de 1995. Aí se pode ver um conjunto de gráficos que comparam a evolução das curvas do Produto Interno Bruto, e dos principais fins a que se destina, isto é, consumo privado, consumo público, investimento e comércio externo, para os períodos de recuperação económica entre 1975 e 1980 e entre 1984 e 1989 – que coincidem de perto com aqueles que aqui temos vindo a analisar. Como é aí bem patente, o ritmo de crescimento da economia portuguesa, entre 1984 e 1989, não foi superior ao crescimento económico verificado entre 1975 e 1980.

Todavia, apesar do ritmo de expansão da produção em Portugal ter sido sensivelmente semelhante nos períodos acima indicados, acontece que, no melhor momento do cavaquismo, o consumo, público e privado, e o investimento cresceram mais depressa do que o PIB. Nesta óptica, para cobrir um aumento do consumo e do investimento superior ao aumento do produto nacional, é necessário haver uma contracção nas exportações ou um aumento das importações. Como mostra o referido relatório da OCDE, foi o crescimento das importações que esteve na base do aumento do consumo e do investimento em Portugal, entre 1984 e 1989.

No caso dos países pequenos, como Portugal, é comum acontecer que o crescimento económico esteja associado ao crescimento das importações (e, também, das exportações). Em geral, as indústrias destes países beneficiam, directamente, da importação de matérias-primas, produtos intermédios e maquinaria e, indirectamente, da importação de bens alimentares. O sector dos serviços e da agricultura não são em geral tão dependentes do comércio externo, mas a importância do seu crescimento para o crescimento económico é, em geral, menor, como se tem verificado na Europa do segundo pós-guerra. Assim, o papel representado pelo aumento das importações no crescimento recente da economia portuguesa, deve ser interpretado à luz do que sucede com outras economias pequenas ou do que sucedeu com Portugal em outros momentos históricos, nomeadamente, durante a década de 1960.

A explicação do crescimento económico pode então resumir-se, não a uma questão de ordem política, nomeadamente, de estabilidade governativa, mas sim a uma questão em torno do financiamento do défice externo necessário a esse crescimento. Às remessas de emigrantes, ao investimento estrangeiro e, eventualmente, ao repatriamento de capitais, que ajudaram a financiar parte importante da compra de bens e serviços ao estrangeiro, juntaram-se, depois de 1986, as transferências da União Europeia.

Tendo isto em consideração, o cavaquismo só poderá colher alguns louros na medida em que tenha feito algo de fundamental para manter uma situação desafogada na balança de pagamentos de Portugal. Mais do que o processo negocial dos fundos estruturais, o qual não merece grande lugar na história, a estabilidade cambial foi de grande ajuda.

Facilitado pela situação da balança de pagamentos, o investimento em Portugal subiu de 22 por cento do PIB, em 1985, para 28 por cento, em 1990, sem que o consumo interno tenha diminuído. Atingiu-se um valor do

investimento relativamente elevado no contexto das economias europeias, sobretudo das mais ricas, facto, aliás, banal.

O capital, a força de trabalho e a tecnologia são os factores de produção com os quais as pessoas de um determinado País produzem os bens e serviços que depois consomem, poupam ou vendem no exterior. O aumento do stock de capital, isto é, o investimento em capital fixo, e o aumento da população activa, juntamente com o aperfeiçoamento da utilização desses factores, isto é, com as inovações tecnológicas ou de organização de produção e distribuição, são a base do crescimento económico. Sem ter isto em conta, não é possível compreender porque é que em determinados períodos ou em determinadas áreas do Mundo umas economias são mais dinâmicas do que outras.

Assim, para entender melhor o que se passou em Portugal nos últimos dez anos, analisemos, finalmente, em que medida o crescimento económico dependeu dos três factores produtivos acima enumerados. Os cálculos existentes sobre esta matéria referem-se a períodos que não coincidem com os que temos vindo a observar aqui, mas, mesmo assim, algumas conclusões se podem extrair. Mostram esses cálculos que o crescimento económico em Portugal, entre 1980 e 1991, se deveu, em primeiro lugar, ao aumento da quantidade de capital existente na economia.

Com efeito, para o acréscimo de uma unidade do produto interno bruto português, foi necessário, entre 1980 e 1991, aplicar em equipamentos, infra-estruturas ou outras formas de capital fixo, 61 por cento dessa unidade. O aumento da força de trabalho, resultante do crescimento demográfico ou do aumento da taxa de actividade, contribui com 33 por cento para essa mesma unidade adicional de produto. Quanto às melhorias das formas como o capital e o trabalho se conjugam para produzir, isto é, quanto às variações na produtividade destes factores, a sua contribuição foi, na mesma década de 1980-1991, de apenas 6 por cento. Entre 1974 e 1979, a contribuição dos aumentos de produtividade para o crescimento económico tinha sido consideravelmente superior, em termos relativos, isto é, 21 por cento.

Estas contas não deverão ser difíceis de entender e, aliás, reflectem-se no desenho das curvas do PIB e do investimento nos gráficos do relatório da OCDE sobre Portugal. Efectivamente, aí se verifica que, enquanto o PIB cresceu, entre 1975 e 1980, a um ritmo semelhante ao dos anos entre 1984 e 1989, o investimento neste segundo período cresceu muito mais do que no primeiro – a sua eficiência foi, assim, necessariamente, menor.

Apesar dos períodos em análise não coincidirem totalmente – e uma vez que tudo aponta para que o resultado para os anos de 1980-1991 seja semelhante àquele dos anos 1986-1990 – podemos concluir que o cavaquismo foi atravessado por um esforço de investimento canalizado para sectores de produtividade baixa.

As explicações para este fenómeno podem passar por uma análise detalhada da política económica. Todavia, para se extraírem algumas conclusões neste domínio, necessário seria mostrar quais as políticas

alternativas que levariam a um melhor comportamento da produtividade agregada da economia portuguesa.

Contudo, as razões do comportamento da produtividade da economia portuguesa podem não ter nada que ver com medidas de política industrial ou agrícola, mas sim com uma outra razão fundamental, que se prende com o comportamento do mercado de trabalho. Efectivamente, enquanto na Europa se verificou, em geral, que o crescimento económico dos últimos quinze anos não foi acompanhado por um aumento do emprego, em Portugal verificou-se o contrário: a curva do emprego acompanhou a curva do produto nacional. Daí Portugal ter chegado a 1995 com uma baixa taxa de desemprego, a nível europeu. É evidente que, nas economias contemporâneas, onde o factor tecnológico é mais importante, as condições para a melhoria dos níveis de produtividade são mais fáceis num contexto de aumento de desemprego, uma vez que se podem substituir homens por máquinas mais produtivas.

A legislação laboral ainda existente em Portugal terá contribuído para o bom comportamento do emprego em Portugal, graças à rigidez que introduziu no mercado de trabalho. Neste momento de mudança de ciclo político em Portugal, existem alguns temores quanto a eventuais mexidas na legislação laboral. Esses temores já foram manifestados por alguns sindicalistas, mas também por analistas que olham com alguma desconfiança para a recente associação do Partido Socialista com aquele que, em princípio, lhe está ideologicamente mais distante, o Partido Popular.

Embora o desemprego seja um fenómeno moderno, que acaba por ser um sinal de que as economias que dele são vítimas atingiram níveis mais avançados de desenvolvimento, sobretudo no que diz respeito à utilização de inovações tecnológicas, apesar disso, o facto é que o desemprego tem elevados custos sociais que acabam por se reflectir, inclusivamente, no equilíbrio financeiro dos Estados. Tem portanto, o desemprego, um custo macro-económico evidente.

No futuro, difícil será a Portugal escapar, como tem escapado até aqui, à armadilha em que caíram os seus vizinhos europeus e, em particular, a Espanha. Todavia, a verdade é que essa queda não deveria ser facilitada por alterações substanciais na legislação laboral que, ainda por cima, correriam o risco de ir em contra ciclo com as modificações que se avizinham, nesta matéria, em outros países europeus. Se houver mexidas na legislação laboral e um aumento do desemprego que se lhes possa atribuir, o novo regime corre o risco, por ironia do destino, de colocar o cavaquismo na História, identificando-o como um período de maior justiça social.

Resta apenas saber em que medida aquilo que vai acontecer no futuro depende da vontade dos órgãos de poder.

*Diário de Notícias, 25 de Março de 1996.*

## Capítulo 2 – Guterres e o socialismo dos interesses

### *Mudança de agenda*

Desde que António Guterres assumiu a chefia do primeiro governo socialista, em 1995, deu-se uma alteração significativa na agenda da política económica. Com efeito, os temas de política económica que tanto se discutiram durante os governos de Cavaco Silva virtualmente desapareceram da ribalta. Um pequeno exercício de memória ajuda a vincar o que mudou na agenda da política económica.

O primeiro governo de maioria absoluta de Cavaco Silva (1987-1991), lançou-se com a palavra de ordem de aumentar a competitividade da economia. Essa ideia viria a dar origem, mais tarde, à encomenda de um estudo ao então “guru” da competitividade, Richard Porter, que analisou a “empresa” Portugal e deu alguns diagnósticos quanto à acção a seguir. Nada sobra dessa iniciativa.

Também pertencia à agenda da política económica de Cavaco Silva a discussão sobre a oportunidade única aberta pela utilização dos chamados fundos estruturais. As transferências orçamentais da União Europeia para Portugal constituíram um tema recorrente das discussões sobre a economia portuguesa e poucos eram os que não estavam convencidos da sua enorme importância para a modernização da economia. Os fundos estruturais foram associados à construção de estradas, pontes e outras infra-estruturas, tornando-se, segundo muitos analistas, imprescindíveis para o aumento da competitividade do País. Toda esta discussão jaz igualmente esquecida.

As outras discussões que pautaram a agenda “cavaquista” incluem as privatizações, tidas como uma forma de promover a eficiência de gestão das empresas vendidas e, por tabela, da competitividade da economia; a necessidade de Portugal manter as principais variáveis monetárias e cambiais sob controlo por forma a atingir a convergência “nominal” relativamente aos níveis médios da UE; e frequentes relatórios sobre a aproximação do rendimento médio português ao padrão europeu.

A culminar todo este quadro, estava o Plano Desenvolvimento Regional de 1993, um verdadeiro plano indicativo de fomento, relativo aos principais investimentos que o Estado e os particulares deveriam fazer.

Com o advento do governo de António Guterres, a discussão sobre a competitividade da economia, as conclusões do relatório Porter, os efeitos dos fundos estruturais e das privatizações, a convergência “nominal” e “real” e os planos de fomento virtualmente desapareceram da agenda da política económica. Mas o desaparecimento da discussão sobre esses temas não corresponde a um esvaziamento do seu significado.

É certo que a economia portuguesa, a sociedade, e as circunstâncias exteriores sofreram alterações consideráveis desde 1995. Mas as mudanças



não foram assim tão grandes. Com efeito, a importância dos fundos estruturais apenas caiu ligeiramente no financiamento da balança de pagamentos portuguesa. Para além disso, continua a haver problemas de convergência “nominal” já que Portugal, por exemplo, tem presentemente uma taxa de inflação superior à média da UE. Mais ainda, o valor das privatizações levadas a cabo por Guterres superou o valor das privatizações do tempo de Cavaco Silva. O primeiro governo de Guterres também teve o seu Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (embora bem menos sofisticado que o PDR que o antecedeu).

O que se verifica é uma notória diminuição na importância atribuída aos temas de natureza económica. Uma das razões que poderá justificar isso é que o actual primeiro-ministro não é economista, como era Cavaco Silva. Para além disso, é possível que o facto de se tratar de um governo socialista leva a uma menor preocupação com as questões relacionadas com o crescimento económico e a competitividade da economia. De facto, os governos socialistas têm procurado desenvolver a agenda política em outros sectores, lançando para a discussão os temas da segurança social, da repartição de rendimento e, numa fase passageira, da educação.

Outra possível explicação da alteração na agenda pode residir no facto de os governos desde 1995 terem menos obra para a apresentar do que os governos anteriores de Cavaco Silva. Esta ideia carece de confirmação, mas não parece ser uma hipótese plausível. Finalmente, é preciso recordar que a economia portuguesa tem tido um comportamento relativamente satisfatório, levada pela relativa prosperidade da economia internacional, o que provoca o efeito de anestesiar os potenciais críticos da política económica.

Independentemente dos motivos, a verdade é que António Guterres teve uma grande liberdade de acção no esvaziamento da agenda da política económica. De facto, a cumplicidade dos principais meios de comunicação e dos responsáveis por andar vigiar as matérias económicas tem sido de alguma forma generalizada. É agora que mais se sente o desaparecimento por morte de Alfredo Sousa e Leonardo Ferraz de Carvalho.

Há algumas vantagens nesse esvaziamento que, afinal, se traduz no fim da obsessão com o crescimento económico. Com efeito, há agora mais espaço para se falar de outros temas da governação relativa à economia.

A este respeito, e elogios à parte, deve notar-se a chamada de atenção que, numa entrevista dada recentemente à *Visão* (16/12/1999), Sousa Franco, o último ministro das Finanças, fez sobre a influência dos grupos económicos no desenho da política económica. Essa influência manifestou-se, segundo ele, na obtenção de benefícios fiscais por parte das empresas, em sede de concertação social.

Outros temas que deveriam ter uma maior atenção prendem-se com a clarificação de alguns grandes negócios, em preparação, que envolvem o Estado, directa ou indirectamente.

*Público*, 3 de Outubro de 2000.

*Sousa Franco, historiador*

É sempre interessante conhecer o pensamento de quem nos governa. Esse exercício é particularmente fácil no que diz respeito aos ministros das finanças em Portugal pois eles tradicionalmente, desde pelo menos Salazar, deixaram uma herança literária, relacionada com a tarefa que exerceram. Sousa Franco, o actual ministro, não é excepção. Em 1982, publicou um estudo pioneiro sobre a história das finanças públicas portuguesas no século XX, que é ainda uma referência sobre o tema<sup>11</sup>.

O estudo caracteriza a evolução das finanças públicas ao longo de três períodos. Um primeiro é designado de “liberal” e estende-se até à reforma fiscal de 1929. Durante este período, o regime financeiro sofreu de défices crónicos e isso não foi corrigido devido à “resistência dos grandes interesses e à instabilidade governativa”. A implantação da República, todavia, nota o autor, foi seguida de uma estabilização financeira e orçamental. Logo interrompida pela entrada de Portugal na primeira guerra mundial.

Em 1929, o governo de que Salazar era ministro das finanças, decretou uma reforma fiscal que marcou a entrada no segundo período das finanças públicas portuguesas, que Sousa Franco designa de período “autoritário-corporativo”. A mudança foi radical. Como escreve, “em poucos casos no mundo o instrumento financeiro foi tão bem utilizado como meio principal para a conquista do poder e o estabelecimento de um regime de base largamente pessoal.”<sup>12</sup>

O último período segue-se ao golpe de 1974 e é designado de “socializante”. Nele, segundo o autor, à indefinição da política macroeconómica juntou-se a ausência de controle político e administrativo das finanças públicas. Voltou-se à indisciplina e aos défices crónicos do período liberal, situação que só foi resolvida com os governos de Cavaco Silva, que Sousa Franco já não pôde analisar. O período “socializante” foi muito curto e hoje outra periodização seria de propor.

Mas o aspecto mais interessante deste artigo sobre as finanças portuguesas tem que ver com a análise que o então futuro Ministro faz à forma como os seus antecessores geriram o défice do Estado e a dívida pública. E aqui há traços de continuidade a notar.

O défice e a dívida estiveram muito tempo no centro das atenções, dado o carácter crónico de que se revestiam. A sua redução ou eliminação foram, como nos diz o autor, “dois mitos constantes da nossa psicologia financeira”.

Durante a primeira República, seguindo a tradição herdada da monarquia, parte da dívida pública escondeu-se por detrás de uma operação contabilística que consistia em recorrer à dívida flutuante (“patológica”)

<sup>11</sup> V. Sousa Franco, “Ensaio sobre as transformações estruturais das finanças públicas portuguesas, 1900-80”, *Análise Social*, 18 (1982), pp. 1105-38.

<sup>12</sup> Deve todavia recordar-se que a reforma do sistema fiscal, o qual havia sido muito afectado pela elevada inflação decorrente da participação na primeira Guerra Mundial, havia sido iniciada ainda nos últimos anos da Republica.

constituída por créditos a curto prazo junto do Banco de Portugal e da Caixa Geral de Depósitos, sucessivamente prorrogados. Esta conta de dívida flutuante não entrava totalmente no cálculo do défice público.

Foi no ministério de Salazar que a dívida do Estado com aquelas instituições foi saneada. Este saneamento financeiro derivou de condições favoráveis nos mercados internacionais e também à redução do défice público por via do aumento dos impostos. As condições externas foram muitas vezes importantes para as contas públicas portuguesas – facto que, aliás, não recebe a importância devida no artigo de Sousa Franco. E, desde 1924, essas condições tinham vindo a melhorar.

Apesar do saneamento das contas públicas, o ministério de Salazar continuou a esconder parte do défice e da dívida. Isso sucedeu porque Salazar reforçou a importância dos mitos da “nossa psicologia financeira”, impondo como programa político a eliminação do défice e a redução da dívida pública. Para tal, Salazar recuperou a distinção entre orçamento ordinário e orçamento extraordinário, que já existia na Monarquia. O orçamento ordinário deveria ser coberto pelas receitas fiscais e isso foi conseguido durante todo o regime. Sucede que era esse o orçamento “oficial”. Os empréstimos para obras públicas, para despesas militares e outras despesas, entravam no orçamento extraordinário. A classificação das receitas e despesas como ordinárias ou extraordinárias era feita pelo governo e de forma discricionária. Por isso, fácil era fazer publicar nas primeiras páginas dos jornais contas públicas equilibradas.

Durante os anos 1930, nota Sousa Franco, aquele “truque” não foi relevante, dado que os dois orçamentos se encontravam equilibrados. Esse equilíbrio foi possibilitado pelo facto de o Estado pouco gastar com operações militares (as colónias africanas, principal fonte de despesa, estavam pacificadas desde 1926) e pouco investir em obras públicas. Mais tarde, todavia, o “dogma do equilíbrio manteve a sua operacionalidade política e psicológica à medida que foi perdendo conteúdo económico real”. Tal aconteceu a partir dos anos 1950, com o incremento do investimento em obras públicas, de que os planos de fomento foram a face visível; e a partir dos anos 1960, com o aumento das despesas militares em virtude das guerras de independência colonial.

Há pontos de semelhança entre o passado e o presente da administração das contas públicas portuguesas. Com efeito, a actual preocupação de reduzir o défice e a dívida, por forma a cumprir os critérios do euro, embora de natureza diferente da preocupação de reduzir o défice e a dívida para alimentar o dogma, também tem levado ao disfarce de algumas contas de despesa e receita. A dimensão do problema será porventura menor e para a conhecer seria necessário analisar cuidadosamente as contas públicas. Ou esperar pelas memórias do Ministro das Finanças.

*Público*, 17 de Agosto de 1998

### *Agenda para a agricultura portuguesa*

Há já algum tempo que se nota o esvaziamento do tema dos fundos estruturais nos discursos oficiais do governo português. Em primeira análise, essa mudança podia ser atribuída à nova agenda socialista em que se alega maior atenção às pessoas, em detrimento das infraestruturas. Nada disso. Acontece é que os fundos estruturais, destinados aos países da Europa do Sul, estão com os dias contados.

As transferências orçamentais no interior da União Europeia são uma forma de distribuição de rendimento dos países mais ricos para os mais pobres. Essa distribuição é uma das peças chave da União. A designação e a aplicação das transferências são uma questão secundária. Durante a presidência Delors, as transferências para os países do Sul destinavam-se ao investimento em infraestruturas e em educação, matérias em que os países menos desenvolvidos têm maiores carências.

Neste momento, a Comissão Europeia, sob a presidência de Jacques Santer, está a preparar o orçamento para o período de 2000-6, com a designação de “Agenda 2000”. Para esta discussão, o governo português pediu um parecer ao Conselho Económico e Social o qual foi agora publicado.<sup>13</sup> O parecer daquele conselho é vazio e de pouco interesse, contrastando com o “relatório de suporte” que o acompanha, da autoria de José de Almeida Serra. Nesse relatório analisa-se a política orçamental da União Europeia, desde 1987, e as alterações propostas na Agenda 2000.

Os fundos estruturais estão ainda contemplados na proposta de orçamento comunitário para os anos 2000-6, mas prevê-se uma redução gradual da sua importância relativa, no que diz respeito aos fundos destinados aos actuais membros da União. A razão é que se prevêem novas despesas, decorrentes do alargamento da União Europeia, sem que se contemple o correspondente aumento do orçamento global.

Assim, a rubrica dos fundos estruturais destinada aos actuais membros da União Europeia, depois de subir para 35 por cento do orçamento, em 2001, baixará para 30 por cento, em 2006 (ver quadro). Neste último ano, 13 por cento do orçamento comunitário destina-se a fundos estruturais para os novos membros da Europa de leste.

A outra grande rubrica da conta de transferências orçamentais da União Europeia é a da Política Agrícola Comum. Presentemente, essas transferências ascendem a 40 por cento do orçamento, contra 29 por cento relativos aos fundos estruturais. Para os próximos anos, está igualmente em discussão a proposta da redução do peso do apoio à agricultura dos actuais membros da União. Depois de atingir 42 por cento do orçamento comunitário, esse apoio baixará para 37 por cento, em 2006. Neste ano, prevê-se que 11 por cento do orçamento comunitário se destine à agricultura dos novos membros da Europa de leste.

---

<sup>13</sup> Conselho Económico e Social, *Parecer sobre a Agenda 2000 da União Europeia e Portugal*, Lisboa, 1998.

No total, em 2006, o alargamento a Leste custará 18 por cento do orçamento comunitário.

A conclusão que se retira da análise do quadro de distribuição das despesas da União Europeia é que o alargamento será feito à custa da redução das transferências presentemente efectuadas para os estados membros.

Todavia, a redução da importância relativa dos fundos estruturais, para a Europa dos 15, é maior do que a redução dos apoios à agricultura. A diferença não é grande, mas o que está em discussão deve servir de alarme para a possibilidade de vir a ser ainda maior.

Os maiores beneficiários da política agrícola da União são os países mais ricos, sendo os fundos estruturais canalizados em maior proporção para os países da Europa do Sul, se bem que as áreas em depressão dos países industrializados também deles beneficiem. Para os países pobres, as transferências destinam-se a infraestruturas de apoio ao crescimento económico, com base no crescimento da indústria e dos serviços. Para os países ricos, as transferências destinam-se à protecção do rendimento do trabalho em sectores menos produtivos, isto é, na agricultura.

NO caso de se concretizar a tendência de alteração da política orçamental, patente na Agenda 2000, Portugal e os outros países do Sul da Europa terão de negociar a atribuição de uma maior parcela dos apoios à agricultura, em substituição gradual de programas sob a alçada dos fundos estruturais. Uma vez que as transferências da União estão ligadas a contrapartidas financeiras dos orçamentos nacionais, uma maior parte de transferências para a agricultura implicaria uma alteração da política interna destes países.

A dificuldade com o acréscimo da aplicação de recursos financeiros na agricultura portuguesa prende-se talvez não tanto com o mau funcionamento das instituições, entre as quais o ministério da Agricultura, mas com a fraca capacidade do sector agrícola em atrair investimentos. O atraso da agricultura portuguesa relativamente a outros sectores da economia e à agricultura de outros países europeus é de tal forma grande, que a capacidade de atracção de investimentos no sector é baixa.

Todavia, apesar das dificuldades, melhor não é impossível e não há seguramente falta de boas ideias para promover o aumento do nível de investimento na agricultura. Trata-se essencialmente de uma opção política do Governo. No contexto da Agenda 2000 e tratando-se de um sector que já pagou uma factura desproporcionada com a adesão à União Europeia, talvez a promoção do reforço do investimento na agricultura portuguesa já não seja uma política absurda.

*Público*, 12 de Outubro de 1998.

## Despesas orçamentadas da União Europeia, 1987-2006

Em percentagem	Pacotes Delors I e II			Agenda 2000							
	1987	1992	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Política Agrícola Comum</b>	<b>64,1 %</b>	<b>53,1 %</b>	<b>45,3 %</b>	<b>44,3 %</b>	<b>45,2 %</b>	<b>45,1 %</b>	<b>43,9 %</b>	<b>43,9 %</b>	<b>43,8 %</b>	<b>43,8 %</b>	<b>43,7 %</b>
<i>Europa dos 15</i>	64,1 %	53,1 %	45,3 %	41,0 %	41,9 %	42,3 %	41,0 %	41,0 %	40,1 %	38,4 %	36,7 %
<i>Novos membros</i>	0,0 %	0,0 %	0,0 %	3,3 %	3,3 %	2,8 %	2,9 %	2,9 %	3,7 %	5,4 %	7,0 %
<b>Fundos estruturais e de coesão</b>	<b>17,8 %</b>	<b>28,0 %</b>	<b>33,5 %</b>	<b>36,9 %</b>	<b>36,1 %</b>	<b>36,1 %</b>	<b>36,9 %</b>	<b>37,2 %</b>	<b>37,2 %</b>	<b>37,2 %</b>	<b>37,4 %</b>
<i>Europa dos 15</i>	17,8 %	28,0 %	33,5 %	35,1 %	35,1 %	35,1 %	32,5 %	31,0 %	29,3 %	27,8 %	26,4 %
<i>Novos membros</i>	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	1,0 %	1,0 %	4,4 %	6,2 %	7,9 %	9,5 %	11,0 %
<b>Outras políticas de intervenção</b>	<b>6,5 %</b>	<b>11,4 %</b>	<b>15,1 %</b>	<b>13,0 %</b>	<b>13,0 %</b>	<b>13,2 %</b>	<b>13,6 %</b>	<b>13,6 %</b>	<b>13,7 %</b>	<b>13,8 %</b>	<b>13,7 %</b>
<b>Despesas de administração e reservas</b>	<b>11,6 %</b>	<b>7,5 %</b>	<b>6,2 %</b>	<b>5,8 %</b>	<b>5,6 %</b>	<b>5,6 %</b>	<b>5,6 %</b>	<b>5,3 %</b>	<b>5,3 %</b>	<b>5,3 %</b>	<b>5,2 %</b>
<b>TOTAL (milhões de ecus)</b>	<b>51,0</b>	<b>66,5</b>	<b>87,5</b>	<b>97,8</b>	<b>97,5</b>	<b>99,8</b>	<b>105,1</b>	<b>107,1</b>	<b>109,5</b>	<b>112,0</b>	<b>114,5</b>

Para 1987-97, preços de 1992; e para 1997-2006, preços de 1997.

Fonte: Conselho Económico e Social, *Parecer sobre a Agenda 2000 da EU e Portugal*, Lisboa, 1998.

### *As privatizações de Guterres*

As privatizações, iniciadas em 1989, tiveram como justificação principal a necessidade de aumentar a eficiência económica das empresas até então sob alçada do Estado. Subjacente a esta ideia estava o princípio de que os gestores públicos não eram capazes de melhor gestão, para o que seria necessário a concorrência nos mercados.

Todavia, algumas das mais importantes empresas vendidas pelo Estado continuam em situação de monopólio, ou quase, no mercado nacional. Por isso, as privatizações não trouxeram um acréscimo significativo de concorrência em alguns sectores, como o dos telefones fixos e da electricidade. Nestes casos, voltou-se a uma situação já conhecida antes das nacionalizações de 1975: empresas detidas por capitais privados, com preços regulados pelo Estado.

Mas as privatizações tiveram dois efeitos importantes. Em primeiro lugar, através das receitas geradas para o Estado, ajudaram ao equilíbrio das contas públicas. Em segundo lugar, as privatizações estimularam o desenvolvimento do mercado financeiro nacional, constituindo actualmente os títulos das empresas privatizadas mais de metade do valor das transacções na bolsa. Estes dois efeitos são todavia “estáticos”, praticamente esgotando-se com a sua introdução.

É com orgulho que o governo de António Guterres anuncia que em dois anos obteve mais receitas das privatizações do que durante a totalidade do consulado de Cavaco Silva. Este facto deveria ser mais reconhecido na avaliação do desempenho financeiro do governo socialista.

Todavia, apesar do enorme esforço de alienação feito até agora, o Estado português ainda só vendeu metade do valor das participações que detinha no início do processo das privatizações. Em finais de 1997, as participações do Estado português estavam avaliadas em 2.460 milhões de contos, o que correspondia a 8 por cento do PIB e a 2,6 por cento do emprego. O nível destas proporções não é extraordinário, no contexto europeu. O que é extraordinário é a confusão que reina na administração deste património.

Para recolher a informação sobre o sector empresarial do Estado, o actual ministro das Finanças nomeou uma comissão, com representantes de sete ministérios, e chefiada por Rui Vilar, em representação do próprio Ministro. O resultado do trabalho da comissão foi agora publicado num livro branco sobre o sector empresarial do Estado<sup>14</sup>.

Nesse livro faz-se a recolha e compilação de dados sobre o sector empresarial do Estado, sendo fornecida uma caracterização básica do sector. O facto de ter sido necessário criar uma comissão para se chegar a um patamar tão elementar, é indicativo do nível de desorganização do conjunto

---

<sup>14</sup> Grupo de Trabalho Interministerial para a Análise e Avaliação da Situação e das Perspectivas de Evolução do Sector Empresarial do Estado, *Livro do Sector Empresarial do Estado*, Lisboa, Ministério das Finanças, 1998.

das participações do Estado. Deve notar-se, todavia, que a comissão não fez uso cabal de um livro publicado pela Associação Industrial Portuguesa, em 1995, bem elaborado e cheio de informação.

Segundo os dados fornecidos no Livro Branco, o Estado detém capital em nada menos do que 1.132 empresas. Contudo, só detém posição maioritária em 417 empresas, cujo valor corresponde a 90 por cento do valor do capital do sector empresarial do Estado. Um primeiro esforço de racionalização se podia fazer, reduzindo a participação nas empresas que pouco contam.

Quase metade do valor das participações refere-se a empresas de distribuição de electricidade, água e gás, sendo os outros grandes sectores com capitais públicos, o dos transportes e o sector financeiro. As maiores empresas em que o Estado tem participação maioritária são as dos grupos EDP, CGD e Portucel.

A maior parte das participações do Estado revestem a forma de sociedades anónimas ou por quotas, sendo que a forma jurídica de “empresa pública” praticamente desapareceu.

Segundo as conclusões do livro branco, da responsabilidade de Rui Vilar e de Gervásio Lérias, o património empresarial do Estado tem um valor real que deverá ser superior ao valor nominal. Para além disso, é dito que o sector tem uma “grande capacidade de criação de valor”. Por outras palavras, estamos perante algo que, bem administrado, pode ter um futuro brilhante.

Os autores das conclusões também lembram que, no conjunto do valioso património do Estado, existe uma série de empresas, prestadoras de serviços públicos, que se encontram numa situação financeira difícil. Para eles, as dificuldades dessas empresas advêm da “insuficiente compensação dos desembolsos com encargos operacionais”, relacionados com o serviço público, e da falta de recursos financeiros para os investimentos necessários à adaptação de estruturas pesadas às novas situações de concorrência. Os casos mais conhecidos neste campo são o das empresas de transportes (CP, Carris, STCP) e da comunicação (RTP). Os problemas não são de gestão mas de dificuldades de “reestruturação”, associadas também à falta de investimento.

Nas conclusões do Livro Branco elogia-se a transformação das empresas públicas em empresas de capitais públicos, por abrir a possibilidade de maior autonomia relativamente às tutelas ministeriais. Os autores apontam para a necessidade de tornar essa maior autonomia um facto, por forma a que os gestores públicos cumpram melhor as suas funções, nomeadamente quanto à definição de estratégias, a decisões de investimento e de distribuição de resultados. Essa maior autonomia seria evidentemente acompanhada pela maior responsabilização dos gestores. Finalmente, os responsáveis das conclusões do livro branco apontam para a necessidade de criação de “holdings” de empresas participadas, como forma de organizar o sector e de criar estruturas de ligação entre o sector e o governo.



Num prefácio ao relatório, o ministro das Finanças anuncia para breve a revisão do enquadramento legal do sector empresarial do Estado e do regime de gestor público. As decisões sobre “os modelos de gestão e a estratégia global” ficam adiadas. Resta esperar que o adiamento seja curto, pois o governo tem, no que resta do sector empresarial do Estado, uma boa oportunidade para mostrar que sabe administrar a coisa pública.

*Público*, 7 de Dezembro de 1998.

### *Visões de Portugal*

O complexo de Sines, cuja construção se iniciou em 1972, é seguramente o maior “elefante branco” de Portugal. O empreendimento destinava-se a ser o principal porto de entrada no País, de “crude” angolano e de outras proveniências, e a tomar partido do encerramento do Canal do Suez, desde 1967. Sines servia ainda para satisfazer o aumento do consumo de petróleo em Portugal, para o qual a capacidade das refinarias de Cabo Ruivo e do Norte já não era suficiente. Para além da refinação de petróleo e de uma unidade petroquímica, o complexo de Sines conta ainda com uma central térmica e uma empresa metalomecânica. As pirites alentejanas e, pasme-se, a barragem do Alqueva, também entram na história.

O maior sinal da dimensão da ambição do projecto foi a concepção da cidade de St. André, na qual se deveriam fixar cem mil pessoas, e a construção de vias de ligação rápida com o resto do País. St. André é hoje um lugar desolado e construíram-se algumas dezenas de quilómetros de vias rápidas, sem utilidade aparente.

As razões mais evidentes para o desastre da gigantesca operação em Sines foram a chamada crise do petróleo de 1973 e o fim do exclusivo colonial sobre o petróleo angolano. Na década de 1980, um temporal, uma nova crise de petróleo, a reabertura do Canal do Suez e o fim anunciado dos grandes petroleiros, trouxeram grandes problemas também. Mas estas razões de insucesso não são suficientes - de outro modo, já o complexo teria tido tempo para recuperar. As razões são mais profundas e têm que ver com a concepção do projecto. Precisamente, um problema recorrente de projectos grandiosos é que não têm a flexibilidade necessária para se adaptarem a alterações conjunturais.

Durante algum tempo a seguir à 2ª Guerra Mundial, pensou-se que o desenvolvimento de determinados “sectores de ponta” ou de “pólos de desenvolvimento” ajudava à “descolagem” das economias e à sua passagem por etapas sucessivas de desenvolvimento.

Esta ideia teve um grande êxito em todo o Mundo, e chegou ao “poder” em Portugal, com a nova geração de economistas e engenheiros que entrou para os departamentos de estudo próximos do governo, nomeadamente o Secretariado Técnico da Presidência do Conselho, muito activo no governo de Marcello Caetano.

A história da projecção e execução do complexo de Sines ainda está por fazer. Havia seguramente um sentido por trás da ideia e por isso ela ainda hoje granjeia muitos adeptos. Poderia haver um sentido político, por exemplo, que seria o da “modernização” do País. Tratava-se também de um forte investimento no Alentejo, uma região menos bafejada pelos dinheiros públicos. O complexo de Sines implicava igualmente a substituição de importações de produtos refinados, o que era uma contribuição importante para a balança de pagamentos do País. E podia também servir de base para a nacionalização de tecnologias avançadas.

Apesar das vantagens, parece plausível a hipótese de que o complexo

de Sines não foi de modo algum rentável, mesmo na perspectiva mais lata de rentabilidade económica e social. E isso é tanto mais assim se se contabilizarem os enormes custos ambientais que geraram na área. Mas a ideia está de volta.

Numa recente entrevista a este jornal (21/12/98), o actual Ministro do planeamento, João Cravinho, resolveu defender a necessidade de “equipar o território (nacional) para ser a primeira plataforma atlântica europeia”. Por outras palavras, o ministro vê a possibilidade de se construir na costa portuguesa um porto para acolher as mercadorias que chegam à Europa, através do Atlântico, para serem depois expedidas por terra. Baseando-se no facto de Lisboa receber mercadorias entradas em Roterdão, seguidamente transportadas por terra, conclui o Ministro que “o movimento inverso é possível”.

A melhor entrada desta plataforma atlântica seria, claro, a do porto de Sines e João Cravinho apostaria na construção de instalações que possibilitassem a descarga dos navios e ulterior envio das mercadorias para a “Europa”. Para isso seria necessário construir auto-estradas e ligações ferroviárias rápidas, a partir de Sines. Ainda segundo o Ministro, os “espanhóis” poderão ter de vir a usar o futuro porto para a exportação das suas mercadorias, quando reconhecerem os benefícios.

O plano de João Cravinho não será mais do que uma forma de aproveitar o que já foi feito em Sines. Todavia, a verdade é que ele implica uma certa “visão” sobre o futuro, cuja probabilidade de concretização pode ser muito baixa. É interessante lembrar que esta visão sobre o papel de Portugal na economia mundial não é nova. Com efeito, um famoso Ministro da fazenda da Monarquia, Mariano de Carvalho, incluiu nos seus “planos financeiros”, publicados por um amigo, em 1893, a construção de armazéns em Lisboa, onde, em regime de “porto franco” se receberiam, para ulterior expedição, o trigo, as madeiras e o petróleo, vindos da América e destinadas ao Mediterrâneo. Como comentou alguém, entusiasmado: “Com a breca! Isso poderia mudar as correntes comerciais do Mundo!”

No século XIX, também não faltaram planos que visavam a construção de uma rede ferroviária que obrigasse os “espanhóis” a usar os portos portugueses, plano a que o governo de Madrid respondeu com a “cinta de hierro”, que, justamente, canalizava as mercadorias espanholas para os portos espanhóis. Estas “visões” do século passado eram, apesar de tudo, menos extensas, uma vez que não envolvia uma “infra-estruturação” de base.

É preciso ter em consideração que uma coisa é construir uma ponte ou um aeroporto, quando há tráfico que o justifique. Ou mesmo fazer uma exposição universal, onde há público. Outra coisa é construir portos, autoestradas e comboios rápidos onde não há nada, na esperança de criar a “procura” ou o tráfico necessário. Alguns planos de há umas décadas atrás fizeram isso mesmo, nem sempre com os melhores resultados.

Actualmente, graças a uma opinião pública mais “ecologista”, as hipóteses de execução de projectos grandiosos é menor. Todavia, é preciso

estar atento, pois pode planear-se cem para executar 20 e isso ser ainda muito.

*Público*, 17 de Janeiro de 1999.

### *Ota e Sines: decisões contraditórias*

A sensatez de algumas das decisões tomadas pelos governos é de difícil avaliação por parte do público, por falta de informação suficiente. Com algum esforço, os governos podem tentar transmitir algumas ideias que ajudem a perceber se estão no caminho certo ou não. Para além disso, a oposição partidária, os grupos de interesses ou associações cívicas podem ir um pouco mais longe, consultar os documentos e emitir opiniões. Esses esforços podem ser úteis embora nem sempre ajudem a uma clarificação definitiva. Todavia, sucede que, em Portugal tais esforços praticamente desaparecerem, sobretudo da parte das associações que propugnam a defesa do sistema ecológico.

À falta de informação detalhada, trazida a público por quem governa ou por quem vigia ou deveria vigiar os governantes, podemos no entanto recorrer a uma outra forma de avaliação das grandes decisões de política económica. Trata-se de ver se fazem sentido relativamente a determinadas conceitos de desenvolvimento económico.

Dois decisões recentes, relativas à construção do aeroporto, na Ota, e à ampliação do porto de Sines, têm tal dimensão que devem, de facto, ser relacionadas com o impacto no desenvolvimento da economia portuguesa. Deve desde já avançar-se que estas decisões não parecem ser feitas pelo mesmo governo.

Durante algumas décadas, que culminaram nos anos em que João Cravinho pertenceu ao grupo de “jovens turcos” tecnocratas dos governos de Marcelo Caetano, acreditou-se em “pólos de desenvolvimento”. A partir de um investimento inicial, geralmente promovido pelo Estado, seria criada riqueza. Esta ideia de “pólo” está associada a um conceito de desenvolvimento económico que também fez muito sucesso, que é o de que a industrialização se faz por arranques ou saltos. Aqui, o nome de Rostow e o conceito de “take-off” do seu famoso livro, “Estádios de crescimento económico”, é a referência principal.

Este modelo de crescimento económico não sobreviveu ao escrutínio da história da generalidade dos países da Europa, palco principal da investigação sobre o crescimento económico. Quanto à Grã-Bretanha, por exemplo, verifica-se que a chamada Revolução Industrial foi afinal um processo gradual e relativamente lento, em que as taxas de crescimento do PNB per capita rondariam 0,5 a 1 por cento. Certo que houve avanços rápidos em alguns sectores, como o da produção de tecidos de algodão, mas a sua dimensão era de tal forma diminuta, que o impacto no resto da economia foi reduzido.

A construção do complexo petroquímico de Sines foi defendida, na década de 1960, como pólo de desenvolvimento económico. Aliás, um pouco por todo o Mundo em vias de desenvolvimento se fizeram investimentos da mesma natureza. Como se viu, o “pólo” acabou por promover pouco desenvolvimento na região. Terá trazido alguns benefícios macro-económicos, relacionados com poupanças em divisas no

fornecimento de energia ao País. Mas a região de Sines não ganhou em proporção ao que lá se gastou.

A construção de um aeroporto em Rio Frio, longe dos principais circuitos de tráfico, só poderia ser defendida como um pólo de desenvolvimento da área. Ao ser escolhida a localização alternativa, numa região de maior desenvolvimento, o governo rejeitou implicitamente aquela ideia peregrina. Esta decisão parece coerente com aquilo que se pensa saber hoje sobre a natureza do desenvolvimento económico.

Os investimentos canalizados para a construção do aeroporto e das infra-estruturas relacionadas poderão assim ajudar à reorganização da região da Ota. Numa zona já industrializada e desenvolvida, mas seguramente com problemas quanto à qualidade das estradas ou quanto à qualidade das cidades e dos equipamentos à disposição dos habitantes, os investimentos relacionados com o aeroporto, directos ou induzidos, podem trazer benefícios significativos. Se tais investimentos fossem feitos numa região predominantemente agrícola, como a de Rio Frio, os resultados seriam menores. Mais importante do que isso, poderiam ter efeitos contraproducentes, ao destruir uma parte significativa do meio ambiente.

Portugal pode estar a caminhar para uma situação que já se observa em outros países, em que existe uma distinção entre, por um lado, zonas urbanas e industriais e, por outro, zonas rurais e de lazer. Isso implica que se concentrem as actividades que mais influenciam negativamente o meio ambiente em determinadas regiões. Esta divisão territorial tem benefícios evidentes, quanto a economias de escala, o que é positivo também para o controle dos danos ambientais.

Para além disso, pode ser benéfica, a médio prazo, para as regiões que foram deixadas em paz. Com efeito, elas poderão beneficiar indirectamente do desenvolvimento das regiões urbanas e industriais através da procura de serviços, particularmente os relacionados com o turismo. Para além disso, como tem sido feito em outros países, o Estado pode encarregar-se de transferir recursos financeiros de áreas mais favorecidas para áreas menos favorecidas, através do Orçamento, por forma a colmatar algumas desigualdades. Tudo isto leva tempo e pode dar-se o caso de ser considerada uma injustiça. Mas não é. A verdade é que a experiência mostra que a solução alternativa de concentrar doses massivas de investimentos em regiões pouco desenvolvidas não é melhor.

Se a decisão quanto à construção do aeroporto na Ota joga bem com a ideia de um desenvolvimento regional especializado, já a decisão de alargar o porto de Sines tem um sentido contrário. Pretende-se criar ali um porto em que navios de maior porte distribuem a carga para navios mais pequenos. Adicionalmente, pretende-se descarregar navios para contentores que serão transportados por terra para a “Europa”. Este projecto implica o aumento do trânsito de navios ao largo e do risco de acidentes, uma maior ocupação industrial da costa e o transporte regular de contentores da costa para a fronteira. É um investimento com custos ecológicos evidentes e com um potencial de criação de riqueza reduzido, por se encontrar numa área

longínqua e de fraco potencial de desenvolvimento. O único factor em seu favor é o de já lá se encontrarem algumas infra-estruturas. Mas não é claro que um erro justifique outro.

Pode imaginar-se a facilidade com que os empresários sul-coreanos negociaram com um Ministro entusiasmado em fundar a “Roterdão” do Alentejo. E é interessante notar o silêncio das ecológicas, que não se têm pronunciado sobre a matéria. Em tais condições, a escolha de Sines, em detrimento das alternativas anunciadas das Ilhas Canárias e de Tânger, parece ter sido fácil, mas a costa portuguesa não devia ser tratada como alternativa à costa africana.

*Público*, 12 de Julho de 1999.

### *Onde está o poder regulador?*

Na entrevista recentemente concedida à SIC, o ministro da Economia e Finanças, Joaquim Pina Moura, foi logo de início confrontado com a fama de que é um bom amigo dos grandes patrões da finança e da indústria portuguesa. Perante este confronto, o Ministro aconchegou-se na cadeira e esboçou um sorriso de anuência, quase embaraçado com o “elogio”.

É certo que os governantes não devem hostilizar os empresários, pequenos, grandes ou muito grandes, assim como não devem hostilizar todos aqueles que estejam a velar por interesses que não colidem com o interesse geral, conceito que, evidentemente, cabe aos governos definir.

Mas os governantes também não devem tomar partido. A razão é que os governos constituem um garante importante do equilíbrio de forças na sociedade. Por isso, para além da política, os governos devem assumir um papel regulador. Quanto mais os governantes se aproximarem de interesses específicos, menor é o campo de manobra na promoção da regulação.

O apoio prestado por Pina Moura aos grupos financeiros manifesta-se na solidariedade expressa relativamente aos argumentos que são aduzidos para justificar as recentes fusões de instituições financeiras. Estas fusões são legítimas, com é evidente e, correntemente, são características do negócio bancário na Europa. Mas são manobras cujo sentido se esgota no quadro da administração do investimento dessas empresas.

Não é necessário que o ministro de tutela da área financeira se pronuncie sobre as suas razões e que as torne numa questão de interesse geral. Aliás, ao contrário dos governantes, os banqueiros, salvo raríssimas excepções, não precisam de reconhecimento público e preferem trabalhar no silêncio. Porventura, até agradeceriam não ter o apoio explícito de Pina Moura para as suas operações de compra e venda.

Mas não é isso que acontece. O ministro Pina Moura tem defendido junto da opinião pública que as fusões no sector bancário e segurador são uma “exigência” das actuais circunstâncias. O argumento é que, com a chamada “globalização”, as empresas portuguesas precisam de atingir dimensões maiores. Este argumento, todavia, carece de comprovação e não deve ser traduzido em verdade insofismável por declarações ministeriais.

A abertura dos mercados internacionais, que tem ocorrido de forma gradual desde o fim da segunda Guerra Mundial, embora se tenha intensificado na última década, não se traduz num choque de titãs. Haverá, como sempre houve, lugar para empresas grandes, médias e pequenas. Portugal não precisa de ter apenas bancos grandes os quais, aliás, nunca deixarão de ser pequenos, à escala europeia. Sendo um país pequeno, ou tem empresas pequenas e médias, à escala internacional, ou tem monopólios. Na construção civil, por exemplo, a maior empresa portuguesa cotada na Bolsa, a Teixeira Duarte, tem uma capitalização que corresponde a cerca de metade da capitalização da mais pequena empresa espanhola de construção cotada. Será que isto é também um problema para o Ministro e que ele o vai tentar resolver?



Acresce que a grande dimensão não tem sempre efeitos positivos relativamente à “eficiência” das empresas. Pertence aos princípios elementares dos manuais de Moeda e Bancos que a concentração bancária tem um nível óptimo, a partir do qual os bancos se tornam menos eficientes. Em Portugal, isso já se nota, havendo bancos, recentemente fundidos, com problemas de coordenação no que diz respeito à rede de agências.

Os problemas de eficiência bancária não são ainda visíveis à massa dos consumidores, pois o impacto nas taxas de juro não é significativo. Para além disso, muitos consumidores são também accionistas dos bancos em causa, graças ao capitalismo popular introduzido neste país por Cavaco Silva. Os problemas decorrentes da concentração bancária não são por agora importantes. Mas podem vir a ser, como já aconteceu em outros países. É por isso que nos EUA, por exemplo, os bancos comerciais não podem ultrapassar as fronteiras estaduais.

Mas a questão central é que o ministro das Finanças não deveria ajudar os bancos na sua argumentação a favor da concentração e esquecer os problemas que essa concentração pode trazer quanto aos níveis de eficiência das instituições e do mercado financeiro português. Ao tomar partido, Joaquim Pina Moura relega para segundo plano a defesa da regulação.

A ausência de regulação eficiente já marcou os governos socialistas, pelo menos num caso. A Portugal Telecom, por exemplo, pôde manter as tarifas nacionais excessivamente altas durante o período em que exerceu monopólio. De tal forma que se permitiu reduzir em 34,8 por cento as tarifas das chamadas nacionais, assim que o mercado foi aberto a outras operadoras, em Janeiro deste ano. Neste momento, a PT tem o monopólio das chamadas locais e não sabemos até que ponto o organismo oficial regulador dos preços permite a esta empresa cobrar tarifas acima do nível óptimo. Não tardaremos a saber, todavia, quando esse mercado for aberto, mas duvida-se que o ministro das Finanças e o seu governo venham a arcar com as devidas consequências.

Relativamente à concentração em curso no sector da energia, Ferraz da Costa, por certo ciente de que tem de proteger todos os associados da CIP, grandes e pequenos, parece estar mais alerta do que o próprio Ministro. Até porque se trata de um sector que afecta todos. Segundo aquele dirigente, “é altamente duvidoso que um monopólio resultante da fusão de todos os negócios de energia (na GALP) seja controlável por qualquer entidade reguladora.” (Diário Económico, 18/1/00).

Os problemas de regulação tornam-se mais importantes com as fusões e o aumento da dimensão das empresas portuguesas. Ao mostrar solidariedade excessiva com os “grandes”, o ministro da Economia e Finanças, contribui para a desautorizar eventuais intervenções no sentido de melhorar o sistema de regulação dos mercados.

*Público*, 7 de Fevereiro de 2000.

### *A importância do Orçamento de Estado*

O orçamento de Estado levou um coro de críticas, sendo o Governo acusado de não conseguir controlar as despesas, de não querer reformar o sistema fiscal e de ceder a vários tipos de pressão de grupos de interesse. Tudo isso pode ser verdade, mas é preciso não esquecer que o Orçamento é apenas um programa anual sobre as receitas e despesas do Estado e não um instrumento de reforma do Estado.

A importância que o Orçamento para 2000 conseguiu adquirir na imprensa resultou de um empolamento por parte do Governo. Com isso, Pina Moura terá inclusivamente conseguido a sua aprovação mesmo antes de subir à votação no Parlamento.

A forma como o Governo recolhe impostos e gasta receitas tem uma importância decisiva, atendendo ao peso que o Estado adquiriu nas economias contemporâneas. A afectação de verbas por parte do Estado tem efeitos decisivos na distribuição do rendimento nacional e também nas decisões de investimento e de produção nos diferentes sectores da economia. Para mais, com a adesão de Portugal ao euro, o Orçamento adquiriu uma importância acrescida, uma vez que a política monetária passou a ser coordenada ao nível daquela união monetária.

Todavia, o orçamento de Estado, como conjunto de normas que compromete o governo e regula a sua actividade política durante um ano, tem uma importância mais pequena do que aquela que transparece da larga discussão que houve em torno daquele documento desde o início do ano. O Governo apenas pode alterar marginalmente as normas que herdou. O ministro das Finanças reconheceu isso mesmo ao afirmar que este orçamento era de transição e que a “nova geração das contas públicas” vem aí em 2001. Para o ano, já todos teremos esquecido esta afirmação.

Parece que o facto de as eleições se realizarem em Outubro ajudam a explicar as dificuldades em mudar a política orçamental, mas isso carece ainda de prova. Três meses deveriam ser suficientes para preparar um documento que tem a vigência de um ano.

A inércia da estrutura das contas públicas decorre do facto de o Governo estar limitado quanto a algumas opções importantes por causa de disposições anteriores. Por exemplo, existiam compromissos quanto às transferências orçamentais para as regiões autónomas e para os municípios e quanto aos encargos com os aumentos salariais da Função Pública.

Alguns críticos apontam o facto de este Orçamento não conter uma reforma fiscal, mas essa crítica pressupõe uma importância que o documento não tem. Com efeito, o orçamento de Estado não é a sede própria para a reforma fiscal, uma vez que esta tem de decorrer de uma revisão cautelosa da vasta gama de leis que formam o sistema fiscal. A revisão dessas leis tem de ser escalonada, pois é muito difícil determinar qual a resposta das pessoas que pagam os impostos às alterações legislativas.

A importância do ajustamento às leis é tão grande que é por vezes

melhor uma má lei que dure algum tempo e à qual os agentes económicos se adaptam, do que boas leis sem consistência no tempo. Atente-se ao que se passou com as leis laborais, tão vilipendiadas na década passada e que acabaram por não ter as consequências nefastas que lhes eram imputadas.

Apesar do orçamento de Estado não conter, correctamente, uma reforma fiscal, ele contém uma série de pedidos de autorizações legislativas para que o Governo possa levar a cabo as alterações na legislação que vier a entender. A atenção agora dispensada ao Orçamento seria melhor utilizada na observação do papel do Governo nos anos que se seguem.

Existe uma outra razão para se atribuir menos importância ao Orçamento. Trata-se do facto de uma parte, porventura crescente, das decisões sobre as despesas do Estado estar a ser feita fora do âmbito da conta do Estado. Essas despesas executam-se ao abrigo de subterfúgios financeiros, dos quais os casos da Partest e do financiamento da Exposição de 1998 são exemplos bem conhecidos. O actual Governo tem no horizonte um novo truque financeiro.

Como foi largamente divulgado, o Orçamento para 2000 prevê um aumento considerável das despesas do Estado, em particular das “despesas de carácter social”, consideradas como uma prioridade do Governo. Entre estas últimas destacam-se ainda as despesas administradas pelo ministério da Saúde.

Todavia, apesar do aumento das dotações para a Saúde, a Ministra Manuela Arcanjo foi obrigada a encontrar subterfúgios para financiar quatro novos hospitais que diz serem necessários para a região de Lisboa. Como a própria confessou, não teve “disponibilidade orçamental para fazer face às necessidades das novas construções.” (“Diário Económico”, 14 Fevereiro).

O subterfúgio encontrado consiste na entrega ao Instituto de Participações do Estado da responsabilidade não só de projectar e construir os novos hospitais, mas também de os “manter e gerir”. Esta operação surge debaixo do nome de “project finance”, uma designação sem sentido definido e de difícil tradução. Apesar do “despesismo” orçamental de que este Governo tem sido acusado, os dinheiros não chegaram para levar a cabo a construção de quatro hospitais.

A opção de entregar a construção e gestão dos novos hospitais ao IPE, sonega os respectivos investimentos e despesas com a construção dos hospitais das despesas do orçamento de Estado no ano de 2000 e nos próximos anos. Esta prática tem como objectivo reduzir o défice orçamental por forma a evitar que Portugal entre na zona proibida que obriga ao pagamento de multas às instituições comunitárias. Este “project finance” traduz-se, afinal, numa forma de tentar um “free ride” nas costas da União Europeia. Aqui, sim, o orçamento de Estado torna-se relevante.

*Público*, 21 de Fevereiro de 2000.

### *O III Quadro Comunitário de Apoio*

As negociações sobre as transferências orçamentais da União Europeia para Portugal merecem a nossa atenção, pois estão envolvidas verbas importantes para o investimento público que não se traduzem num esforço orçamental acrescido. Essas transferências ganharam ainda mais importância no quadro do actual Orçamento do Estado, que consagra uma ligeira preferência por despesas correntes, em desfavor dos investimentos públicos.

Há alguns indícios preocupantes quanto ao desenrolar dessas negociações e também quanto à definição da gestão das transferências a realizar nos próximos sete anos (2000-2006), no quadro do III Quadro Comunitário de Apoio (QCA III).

Uma primeira preocupação está relacionada com o atraso na aprovação do QCA III, agora agendada para Março do corrente ano. Esse atraso é da responsabilidade do anterior governo de António Guterres que levou demasiado tempo na aprovação do Plano de Desenvolvimento Regional (PDR), documento essencial para a planificação geral da aplicação das transferências da União Europeia. Segundo se relata nos jornais de Agosto do ano passado, o atraso na publicação do PDR deveu-se ao facto de alguns ministros terem considerado despropositado a descentralização de uma parte considerável das verbas a ser transferidas no âmbito do QCA III.

O atraso na aprovação do PDR foi considerado de tal forma preocupante que a então Secretária de Estado do Desenvolvimento Regional anunciava a possibilidade de se constituir um “fundo nacional” que providenciasse o financiamento necessário ao período de transição do segundo para o terceiro quadro de apoio comunitário. A criação desse fundo, todavia, caiu em esquecimento, porventura com a saída de Maria José Constâncio do Governo.

Um segundo problema quanto às negociações em torno das transferências da União Europeia prende-se com a satisfação que o Governo português mostra relativamente aos actuais critérios de atribuição das transferências. Num caso pelo menos, haveria todo o interesse em alterar esses critérios. Com efeito, segundo as normas prevalecentes, a região de Lisboa e Vale do Tejo teria já entrado num patamar de rendimento per capita, acima de 75 por cento da média da UE, que lhe retira, a prazo, a capacidade de receber transferências da União. Tendo em atenção essa “fatalidade”, o Governo português negociou mesmo a antecipação das verbas que deveriam ser atribuídas até 2006, por forma a que sejam concentradas até ao fim de 2002. Tal decisão do Governo deve estar relacionada com a gestão de calendários eleitorais e nem se percebe muito bem como é que a Comissão Europeia a aceitou – a não ser pelo facto de a gestão eleitoral da despesa pública ser uma constante nos países da UE.

Todavia, o principal problema é o de que o patamar de 75 por cento do rendimento médio comunitário não deveria ser aplicável de igual modo a todo o País. Contrariamente, onde está a doutrina dos “pólos de

desenvolvimento”?

A região de Lisboa – como a de outras cidades importantes do País – terá necessariamente de gerar mais riqueza do que o resto do território, uma vez que aí se concentram investimentos com uma produtividade média superior, a nível nacional. Assim, o facto de a região de Lisboa estar a alcançar o nível médio de rendimento da UE pouco interessa. A região de Londres, por exemplo, tem um nível médio de rendimento equivalente a duas vezes a média da União. Por outras palavras, os habitantes da região de Lisboa têm presentemente um rendimento médio equivalente a apenas 40 por cento dos habitantes da região de Londres. Esta realidade deveria ter sido considerada pelo Governo português nas negociações em Bruxelas quanto ao QCA III.

Já que não o foi, pelo menos o Governo não se deveria mostrar tão solidário com um critério que não tem em consideração a necessidade dos chamados pólos de desenvolvimento. É que as transferências da UE ainda terão de continuar por largos anos, pois a “convergência” nacional para a média do rendimento da União não vai ser feita em sete anos, como a certa altura a ministra Elisa Ferreira anunciou (para logo depois corrigir).

Um terceiro factor de preocupação tem que ver com uma certa desorientação quanto à forma como as transferências vão ser geridas. No anterior governo socialista, Pina Moura, enquanto ministro da Economia e Capoula Santos, enquanto ministro da Agricultura, declararam-se contrários à descentralização da gestão das transferências da UE. Essa oposição parece ter sido ultrapassada no actual Governo, uma vez que se anuncia que 43 por cento das verbas a transferir ao longo dos próximos sete anos serão geridas “regionalmente”. Todavia, ainda não está definida a figura ou a instituição que vai fazer essa gestão regional – um processo que até já foi apelidado de regionalização encapotada.

A ideia de atribuir a gestão das transferências aos anunciados, mas ainda não nomeados, comissários regionais parece estar posta de parte pela ministra do Planeamento, mas não se percebe bem debaixo de que critérios. Segundo Elisa Ferreira, “não é possível atribuir a um comissário regional de nomeação política funções de gestão executiva, pois seria politizar excessivamente [a função]”. Esta boa ideia, todavia, é contrária à ideia de atribuir a gestão “regional” do QCA III aos governadores civis e a directores-gerais dos ministérios, cargos que são claramente políticos, no contexto do modo de funcionamento da administração pública portuguesa.

O Quadro Comunitário de Apoio, referente aos anos de 2000 a 2006, vai nascer tarde e sem que se saiba muito bem quem vai gerir parte importante das verbas envolvidas. Para além disso, vai nascer associado à ideia de que um dia terá de acabar. Tudo isto é da responsabilidade de quem tem gerido as negociações em torno daquela importante medida de harmonização dos rendimentos, no contexto da União Europeia.

*Público*, 6 de Março de 2000.

## Capítulo 3 – Sócrates: diagnóstico reservado

### *Para que servem os fundos estruturais?*

Há uns tempos havia quem expressasse o temor de que os fundos estruturais acabassem para Portugal. Esse temor, verdadeiro ou não, serviu para lançar a ideia de que o país tinha uma última oportunidade para vencer o atraso que o tem pautado relativamente ao resto da União Europeia, com o III Quadro Comunitário de Apoio referente aos anos de 2000-06. Parece que isso agora não vai ser assim. Quem tivesse em consideração a verdadeira natureza dos fundos estruturais seguramente esperava este resultado.

Para compreender a iniciativa da Comissão relativamente ao orçamento de 2007-13 é preciso olhar à natureza dos fundos estruturais e enquadrá-los no contexto da governação das sociedades mais desenvolvidas. Esses fundos são fundamentalmente transferências orçamentais de regiões mais ricas para regiões mais pobres e têm como objectivo principal a redistribuição do rendimento. São essencialmente a tradução à escala da União daquilo que todos os países europeus – assim como os EUA e o Japão, por exemplo – fazem desde há algumas décadas. Sob esta perspectiva, os fundos estruturais pertencem ao quadro genético da governação das economias modernas.

A integração europeia depende da liberdade dos movimentos de bens, serviços, capital e pessoas. Essa liberdade obriga à integração das políticas nacionais o que implica a necessidade de convergência nominal. Mas a integração também depende da convergência dos níveis de rendimento e daí a necessidade da existência dos fundos de coesão. Para uma ideia mais clara sobre este assunto, imagine-se uma União Europeia com políticas monetárias ou fiscais diferentes ou mesmo antagónicas e com o aumento dos desníveis de riqueza.

Ultrapassada a questão da necessidade da manutenção dos fundos estruturais para países como Portugal, devemos olhar com mais atenção para a forma como eles são gastos. As decisões em torno da forma de gastar os fundos implicam claras opções políticas. Para além disso, há opções que são mais sujeitas a controlo do que outras. A Comissão Europeia aparentemente não se quer ver muito envolvida nisto e por isso só anunciou objectivos amplos como: redes de transporte, educação e formação. Os governos nacionais não têm também querido envolver-se demasiadamente na definição destas questões, evitando assim a escolha de objectivos concretos e escrutináveis.

Nos governos de Cavaco Silva e de António Guterres, os sinais para a aplicação dos fundos foram extremamente vagos: infraestruturas, formação e agricultura. Isso não traduziu verdadeiras opções políticas e não se avaliou

o impacto dos programas financiados – pelo menos politicamente. O maior elemento de controlo dos investimentos efectuados acabou por decorrer da necessidade de esses investimentos terem sido comparticipados em cerca de 50 por cento por capitais privados e desta parte algum controlo terá havido.

A pergunta é, então, como deverão ser definidos critérios para a aplicação dos fundos estruturais. No que diz respeito ao investimento produtivo, os critérios têm de estar associados aos efeitos dos investimentos nos preços dos produtos (ou dos serviços) e no montante das vendas (associados claro a preocupações, como as ambientais). Estes são ainda os melhores critérios, regra geral.

Há muito que se identificou que Portugal tem vantagens comparativas em sectores em que os preços e os volumes de vendas têm evoluções menos favoráveis, como são os casos do calçado e dos têxteis indiferenciados. Mas também há muito que se sabe que o padrão de vantagens comparativas não é imutável e que pode ser modificado. E também estão identificados há muito os sectores em que essas vantagens comparativas podem ser criadas – como sucede no caso dos vinhos de qualidade. Assim sendo, deverá estudar-se a possibilidade de se canalizarem fundos – e com isso dar sinal forte a outras fontes de investimento sobretudo privado – para o investimento em sectores em que Portugal tem potencial de desenvolvimento de vantagens comparativas. Estimulando-se assim o investimento e a produção dá-se uma “protecção virtual” que se traduzirá no aumento da capacidade de concorrência no mercado europeu.

Este tipo de opções não é necessariamente do agrado dos decisores políticos, pois implica opções que podem acarretar custos políticos. Para além disso, a definição de objectivos torna mais fácil a avaliação dos resultados por parte do público. A Comissão não fez nem vai fazer este trabalho e o governo nacional não terá porventura incentivos para o fazer. Tal como a situação está neste momento, dá-se dinheiro sem grande definição concreta de objectivos e faz-se pouca avaliação. Para além disso não há uma ligação clara entre investimentos e criação de capacidade de concorrer no mercado da União Europeia. Claro que há excepções mas elas, no caso dos fundos estruturais, são menos interessantes do que a regra.

Note-se que a ligação dos apoios públicos à criação de mercados ou de posições favoráveis no mercado não é uma novidade na história da integração europeia. Portugal obteve isso da EFTA, em 1959, com as disposições sobre exportações de têxteis, e a Irlanda obteve algo de semelhante da CEE, em 1972, com a permissão de criação de zonas francas que serviram de base para o lançamento de indústrias de exportação. São estes os melhores exemplos para seguir na definição de objectivos para os investimentos canalizados através dos fundos estruturais.

*Público*, 5 de Março de 2004.

### *Mais Economia nas Finanças*

A definição das linhas orientadoras da política económica dos governos pode ser da competência do Primeiro-Ministro ou, por delegação deste, do Ministro das Finanças. A escolha da sede desse poder depende do nível de competência do Primeiro-Ministro nesta matéria e, regra geral, quando este se sente menos versado, deve ser escolhido um Ministro das Finanças com capacidade para definir as linhas orientadoras da política económica.

Durante os governos de Cavaco Silva, a definição da política económica partiu do próprio chefe do governo. Foi ele quem introduziu junto do público a ideia da necessidade de se aumentar a produtividade e acelerar a convergência tendo como instrumentos principais a reforma do quadro legal da economia portuguesa e a utilização de uma combinação de investimento privado impulsionado pelo investimento público e pelos fundos estruturais. Aos sucessivos ministros das Finanças foi deixada a tarefa de regular os mercados monetários e financeiros com o objectivo de prepará-los para a crescente abertura à concorrência externa e para a participação no sistema monetário europeu, precursor do Euro.

A entrada em cena de António Guterres veio mudar este padrão, uma vez que o chefe do governo socialista manifestamente não tinha competências em matéria de condução de política económica. O seu primeiro governo começou relativamente bem na medida em que foi escolhido António Sousa Franco, um ministro das Finanças que mostrou ter uma perspectiva sobre as prioridades da economia portuguesa. Essa perspectiva era a todos os títulos mais limitada do que a de Cavaco Silva, pois reduzia-se à necessidade de criar as condições para que Portugal entrasse na moeda única, como o fez. Aliás, os socialistas expressamente substituíram o “económico” pelo “social” nas prioridades da política do governo. A estreiteza dos limites da definição da política económica viriam todavia a ter consequências negativas e em breve já se estavam apenas a tomar medidas de contabilidade cosmética para baixar o défice público (uma prática que não foi inaugurada pelo presente governo).

O Ministro das Finanças do primeiro governo de António Guterres foi substituído por choque de protagonismo com o Primeiro-ministro. Seguiu-se a mais ineficiente das soluções que foi juntar os ministérios das Finanças e da Economia. A partir de então misturaram-se objectivos específicos de sectores produtivos e de grandes grupos económicos e de pressão com os objectivos mais latos da economia portuguesa. Essa mistura revelou-se explosiva uma vez que não permitiu que se delineassem objectivos concretos quanto ao nível do défice e quanto ao papel do investimento público na economia. A falta de objectivos claros na política económica fez com que o público em geral não compreendesse as mais profundas razões do aumento do défice público durante os últimos anos dos governos de António Guterres. E as profundas razões foram a recessão económica na Europa e o seu impacto nas exportações e no investimento em Portugal.



Durão Barroso aproveitou a impopularidade da ideia de déficit como arma de arremesso político, uma opção que lhe valeu trunfos, mas que trouxe consequências menos boas para a economia, área com que ele não se sente confortável. Mais uma vez, o Primeiro-ministro delegou poderes no titular das Finanças. Mas daqui não vieram orientações em matéria da condução da política económica, tendo ficado o país reduzido ao objectivo extremamente pobre de cumprir o pacto de estabilidade numa das suas obrigações, nomeadamente no controlo do déficit público abaixo dos 3 por cento do PIB. Esse objectivo, todavia, apenas foi conseguido recorrendo-se a medidas contabilísticas o que, naturalmente, em termos económicos, teve uma relevância reduzida. Saído Barroso, nos últimos meses, até às recentes eleições, pouco ou nada mudou.

Será inevitável a ausência de orientações de política económica? Será que a participação na União Europeia e no Euro limitam as possibilidades de política económica de países como Portugal? A resposta a estas questões deve ser invariavelmente negativa. A integração europeia foi um dos passos mais importantes para a economia portuguesa e o aprofundamento dessa integração é extremamente positivo. A participação no Euro é crucial por várias razões incluindo, paradoxalmente, a de limitar a capacidade de endividamento dos governos em Portugal. Mas existem possibilidades de fazer política, mesmo neste contexto limitado por tratados económicos e monetários internacionais. É a política ao mais alto nível, junto da Comissão e dos demais governos europeus. Foi isso que os governos de Cavaco Silva fizeram aproveitando as negociações associadas aos fundos estruturais e é algo semelhante a isso que tem faltado nos últimos tempos.

Existe tradicionalmente na União Europeia lugar para políticas de apoio ao desenvolvimento económico e é necessário dar um novo impulso a essas políticas. A CEE nasceu com políticas compensatórias dos efeitos da abertura internacional – foi essa, aliás, a raiz do seu êxito inicial. Portugal, como outros países mais pobres da Europa, precisa de apoio ao investimento em sectores com capacidade de exportação. Estas políticas têm sido defendidas a partir de trabalhos empíricos que tomam em consideração as limitações ao crescimento decorrentes de fracos níveis de investimento associados a fracos níveis de procura agregada. Cabe ao governo imaginar como essas medidas podem ser apoiadas pelas instituições europeias. Sendo que o próximo Primeiro-Ministro não é obviamente versado em matérias económicas, deverá recair sobre o próximo ministro das Finanças a responsabilidade de traçar novas linhas mestras nessa matéria. E há alguma urgência nisso, pois de outro modo arriscamo-nos a que daqui a pouco tempo a política económica em Portugal seja desenhada a partir de comentários vindo da presidência da República.

### *Deixemo-nos de tibiezas*

Todas as políticas públicas têm resultados incertos mas umas mais do que outras. Por causa da dimensão do esforço financeiro as políticas de grandes investimentos públicos acarretam um maior grau de incerteza. Mas, regra geral, nos países como Portugal, rodeados de economias mais desenvolvidas, esses investimentos serão positivos. Sobretudo se estiverem associados a políticas de distribuição de rendimento, tais como as que ainda existem na União Europeia.

A polémica que há pouco tempo levou à demissão do anterior ministro das Finanças merece ser revisitada. Enquanto ministro, Campos e Cunha alertou para os cuidados a ter com as políticas públicas de investimento e nesse aviso foi prontamente seguido por outros importantes economistas. Todos se mostraram pessimistas.

Todavia, as opiniões mais pessimistas sobre o papel do investimento público podem não estar totalmente correctas e isso por duas razões. A primeira é que o papel do investimento público no crescimento económico não está de forma alguma bem definido. Um artigo que tenho sobre a mesa (Kavanagh, 1997) sumaria um leque de efeitos desse investimento no produto nacional de vários países que vai de 0,05 (isto é, quase nulo) a 0,60 (muito importante). A segunda é que há um estudo para o Portugal intitulado da autoria de Marvão Pereira e Jorge Andraz, que conclui que, para o período de 1974-1998, “o investimento público em infra-estruturas de transporte teve um papel fundamental no desempenho económico português.”<sup>15</sup> Concretamente, estima-se que cada Euro de investimento público conduz, *no longo prazo*, ao aumento do investimento privado em 8,1 Euros, à criação de 230 novos empregos e ao aumento acumulado do produto de cerca de 9,5 Euros. O mesmo Euro de investimento gera ainda receitas do IVA que excedem o valor investido em 3,3 vezes. Os argumentos de autoridade são às vezes necessários e por isso recorro que os autores são especialistas de renome internacional.

Assim, há muito espaço para debate e os diagnósticos sobre o papel do investimento público estão longe de estar concluídos. Mas deixemos esta questão por agora.

Recentemente também, o presidente do BPI, Fernando Ulrich, veio defender uma redução dos salários em Portugal de 10 por cento. Essa medida é seguramente impraticável e porventura política e socialmente injustificável. Mas a verdade é que fomos alertados mais uma vez para o problema da baixa competitividade da economia portuguesa no exterior e, mais importante talvez, para a escassez de medidas de política económica para combater a baixa competitividade.

A baixa competitividade pode ser combatida por medidas ditas estruturais (melhor educação, melhor gestão, melhor Governo, etc.) mas isso

---

<sup>15</sup> Alfredo Marvão Pereira e Jorge Miguel Andraz, *O Impacto do Investimento Público na Economia Portuguesa*, Lisboa, FLAD, 2004.

não chega. Ela tem de ser combatida também no curto prazo (tal como uma empresa que não consegue vender tem de baixar os custos no imediato, para sobreviver).

Antes da introdução da moeda única, em 1999, e nos períodos de maior inflação, as medidas de combate à fraca competitividade passavam pela desvalorização monetária e pela depreciação dos salários reais. Esta última era conseguida por negociações salariais indexadas à inflação esperada que era sistematicamente subestimada. Agora, esses ajustes não são possíveis. Note-se que o ajustamento dos salários tem sido utilizado em outros países, como a Alemanha. Todavia, é um caso distante do português, uma vez que tem salários médios altos (e em que os rendimentos dependem mais de outras fontes, como rendas e juros), o que significa que há espaço para os salários convergirem “para baixo”. Os salários portugueses ainda têm de convergir “para cima”.

Não podendo reduzir-se os salários reais em 10 por cento ou mais, resta fechar o país? – É na resposta a esta pergunta que temos de voltar à questão do papel do investimento público.

Uma das questões levantadas pela discussão sobre o assunto aponta para o facto de os investimentos públicos previstos poderem não ser tão rentáveis como investimentos equivalentes na Europa rica. Um TGV entre Porto e Vigo é seguramente menos rentável do que o de entre Paris e Bruxelas. Isso não é novidade pois o mesmo aconteceu com os comboios de Fontes, as estradas de Salazar e as auto-estradas de Cavaco. Mas aqui é que a análise pode ser incompleta.

A política económica deve ser vista no contexto da manutenção do país no Euro. Por isso, são necessárias medidas que dêem ao país capacidade de recuperar competitividade no curto prazo, num contexto internacional desfavorável. Tem por isso de ser vista no quadro dos investimentos públicos subsidiados a nível europeu.

O governo português talvez se devesse mostrar preparado para avançar com investimentos públicos que possam beneficiar de fundos comunitários que possibilitem a sua rentabilização no quadro nacional. Afinal, Portugal é um país periférico que precisa de apoios para potenciar uma maior integração da sua economia na Europa dos serviços e das indústrias intensivas na utilização de tecnologias de informação e de comunicação ou que produzam essas tecnologias.

Porventura o TGV e a OTA não são os investimentos mais necessários e outras opções deverão ser analisadas. Acresce que os governos socialistas não têm um bom cadastro na condução das políticas de investimento público (veja-se o talvez demasiadamente citado caso dos estádios do Euro). Mas as soluções para a melhoria da competitividade externa passam seguramente por políticas ambiciosas de investimento público. Foi isso que Cavaco Silva fez, com resultados que hoje quase ninguém nega e que Pereira e Andraz confirmaram no estudo acima citado.

### *Cinco erros e dois temores*

Os planos socialistas de investimento público foram alvo de fortes críticas de um conjunto autorizado de pessoas. Essas críticas levaram todavia a afirmações que contêm erros de análise. O primeiro erro foi o de confundir investimento público com keynesianismo. Para bom entendedor, lembre-se, por exemplo, que o investimento em infra-estruturas públicas pode contribuir para a alteração do padrão de vantagens comparativas de uma região (ou país).

O segundo erro foi o de argumentar com putativos substitutos do modelo keynesiano. O keynesianismo não morreu sozinho. Com ele morreram os modelos simples de crescimento económico. Não existe um modelo económico irlandês, nem sueco ou finlandês (talvez o de Estados omnipresentes). Já se argumentou que Portugal esteve bloqueado pela Constituição e pelas leis laborais. Elas foram entretanto alteradas (e bem), mas com fracos resultados. Surpresa? – Não, porque se tratavam de pequenas gotas na garrafa das causas do fraco desempenho da economia.

O terceiro erro foi o de dizer que as políticas de investimento público se perdem em economias abertas. Ora, o segredo da integração europeia é precisamente o de permitir políticas macroeconómicas com comércio livre, através da coordenação intergovernamental. A CECA foi criada em 1955 permitindo a intervenção nos mercados do carvão e do aço com as fronteiras abertas. A CEE fez o mesmo em 1957, permitindo a redução das tarifas aduaneiras. Os fundos estruturais ou os pacotes Delors permitiram o alargamento, compensando as economias pobres dos seus efeitos. E os investimentos em redes transnacionais de comunicações apenas seguem essa linha.

O quarto erro foi o de afirmar que Portugal tem uma dotação elevada de capital físico, incluindo as infra-estruturas públicas. Como mostra Lebre de Freitas, Portugal detinha ainda em 2000 um nível de stock de capital por trabalhador igual ou inferior ao dos outros países da “Coesão”.<sup>16</sup> E isso apesar do crescimento do investimento nas últimas décadas. Mais ainda: em Portugal o défice em capital físico é *maior* do que o défice em capital humano. Surpresa? – Não, é a demonstração das dificuldades que representa o longo atraso da economia portuguesa.

O quinto erro foi o de confundir a OTA com o TGV (ou as LGV). A OTA reporta-se à substituição de uma infra-estrutura obsoleta. Trata-se de um investimento de expansão de capacidade, que tem de ser pago pela venda de serviços. Privatize-se a ANA ou crie-se uma nova empresa mista, com ou sem controlo do Estado, para garantir o financiamento privado. Seria bom que o governo socialista mostrasse claramente que confia nos mercados. Mas é o governo quem decide, não a opinião pública. O comum

---

<sup>16</sup> Ver Miguel Lebre de Freitas, “O capital”, in P. Lains e A. Ferreira da Silva, *História Económica de Portugal*, vol. 3, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 2005.

dos cidadãos deve preocupar-se, isso sim, com os impactos ambientais, pois esses é que têm custos virtualmente irreversíveis.

O TGV é algo de diferente. Trata-se daquilo a que os sociais-democratas e socialistas europeus gostam de chamar investimento estratégico. Os investimentos estratégicos são de resultado incerto e é por isso que certos economistas defendem que eles não devem ser feitos. Mas como passámos os últimos cinco ou seis anos a seguir esse conselho e a economia não descolou, não seria agora de seguir uma outra receita, mais “europeia”?

Mas o eventual lançamento do TGV levanta um temor: ao fazer diminuir os custos de transporte efectivos, contribuirá para o aumento da concorrência, particularmente em indústrias com economias de escala significativas. Sucedem que a “nova geografia económica” ensina que as regiões periféricas podem ser prejudicadas com a diminuição dos custos de transporte. Portugal pode perder indústrias que queiram beneficiar de custos de produção mais baixos em outras regiões da Europa e expedir. Ou não. É destas dúvidas que as teorias de crescimento económico estão repletas.

A Economia é um assunto demasiadamente importante para ser deixada aos economistas. A Política tem um papel crucial. Mas será que temos Governo à altura? – É um segundo temor. É bom que os ministros das Obras Públicas e da Economia se limitem a gerir os interesses privados, que têm de aplacar, e que seja deixado à pasta das Finanças a liderança da política económica e de investimento público, na mais estreita ligação com a política financeira.

*Expresso*, 15 de Outubro de 2005

### *Outra Sines!?*

O anúncio sobre o investimento numa grande refinaria de petróleo em Sines por parte do ministro da Economia foi uma surpresa. Um projecto desta natureza tem um longo período de gestação e envolve, presume-se, longas discussões com as entidades públicas. Foi por isso um segredo muito bem guardado. A não ser que o Governo também tenha sido apanhado de surpresa e tenha decidido dar o seu rápido e pronto apoio. De qualquer forma o que se pode concluir com segurança é que os promotores dessa interessante ideia tenham querido reduzir ao mínimo o tempo de discussão pública. Parece que, agora, legalmente, só há seis meses para falar do assunto.

Com a projectada refinaria, somam-se três os grandes projectos para aproxima década: Sines, Ota e TGV. O papel do Estado nos três projectos é diferente, mas as diferenças são menores do que poderia parecer. No primeiro, o Estado dá concessões financeiras, fiscais e de direitos ambientais. Tudo isso somará a cerca de 20 por cento do valor total do projecto. E não há obviamente qualquer comparticipação da União Europeia. Não é por isso um projecto só privado. Poderá acontecer que à Ota corresponda um encargo financeiro não muito diferente. O TGV é aquele em que o Estado mais gastará, uma vez que terá de financiar a construção das linhas, embora com uma comparticipação substancial da União Europeia. Os comboios serão pagos, espera-se, por privados.

Sendo projectos com tais semelhanças, estranha-se o facto de o Governo ter sido conivente com o plano de deixar pouco espaço ao debate público. E confiamos que todos aqueles que têm escrito sobre os problemas da Ota e do TGV venham agora a público explicar o que há de diferente com a projectada refinaria de Sines.

Para quem escreve estas linhas, Sines, em comparação com os outros dois grandes projectos, parece mau – e espera provas em contrário. Essa conclusão decorre de uma análise preambular sobre os possíveis impactos na economia.

A Ota e o TGV são investimentos nos sectores dos transportes, do turismo e das comunicações. A produção desses serviços envolverá indústrias da informação e comunicação, de tecnologias avançadas. Para além disso, promoverá uma maior integração do mercado interno e o aumento da concorrência externa. Esta última poderá ter efeitos negativos no médio prazo mas seguramente positivos depois de a economia se ajustar.

A projectada refinaria, ao contrário, insere-se num sector cujo futuro é menos promissor entre outras coisas por causa do impacte ambiental e dos respectivos custos financeiros determinados pelo Tratado de Quioto. A Portugal ficará mais difícil satisfazer as metas impostas, mesmo para as novas indústrias. Sines, com a refinaria da Galp, é já um cancro ecológico e isso deverá agravar-se. Os escassos 800 postos de trabalho que a projectada refinaria prevê não serão seguramente uma compensação para a região. E as toneladas de petróleo que vão cruzar a costa portuguesa, assim como os

depósitos de combustíveis, serão mais um risco cujos custos devem ser muito bem equacionados.

Há ainda outra razão para que essa terceira grande ideia seja vista com muita precaução. A projectada refinaria vai produzir – espante-se – para exportação. Ou seja, vamos ter um elevado investimento com elevados encargos públicos e elevados riscos ambientais num sector menos interessante para o futuro, sem que isso seja necessário para fornecer energia à produção feita em território nacional. Trata-se da instalação em Portugal de uma indústria poluente para vender para mercados externos, nomeadamente o mercado norte-americano. Pode concluir-se que os custos ambientais e os subsídios do Estado compensam as diferenças nos custos de transporte de fazer passar o crude por Sines (o diferencial dos custos salariais não é seguramente factor decisivo, uma vez que a mão-de-obra envolvida é reduzida).

A exportação de produtos refinados poderá ter um impacte importante na balança comercial do País (as importações de capital envolvidas não são tão cruciais, uma vez que a economia portuguesa é já grande credora do exterior). Mas será que isso compensa os elevados custos ambientais e a promoção de um sector de futuro sombrio? E este investimento não terá um efeito de *crowding-out* de outros investimentos privados?

Uma parte considerável do crescimento irlandês da década de 1990 deveu-se a investimentos externos destinados a mercados externos. Todavia, esses investimentos realizaram-se nos sectores da informática, das telecomunicações e da indústria farmacêutica. Será que Portugal está condenado a ser uma plataforma de indústrias poluentes?

É preciso tempo para discutir estes problemas e o Governo não fez um bom papel ao concordar (deduz-se) em reduzir o tempo de discussão pública ao mínimo legal. Mas ainda há tempo e espera-se que muita gente fale para esclarecer as dúvidas que muita gente tem. É que nem tudo o que (aparentemente) vem do Estado é mau e nem tudo o que (aparentemente) vem do sector privado é bom.

*Expresso*, 23 de Dezembro de 2005

## Capítulo 4 – Portugal, a Europa e o Euro

### *O impacto do Euro na economia portuguesa*

O Ministro das Finanças encomendou um estudo sobre o impacto da adesão ao euro na economia portuguesa, agora publicado em versão provisória, no qual se prevêem efeitos globalmente positivos da adesão de Portugal à moeda única europeia<sup>17</sup>. Esta conclusão assenta numa discussão alargada dos prós e contras da nova moeda e não é excessivamente dependente dos modelos económicos utilizados, nem de pressupostos demasiadamente fortes. E os seus fundamentos merecem ser conhecidos.

Entre os efeitos do euro na economia portuguesa analisados no livro, três devem ser destacados. São eles os efeitos no ritmo de crescimento da economia (Cap. 7); nas flutuações desse crescimento e capacidade de as gerir (Cap. 3 e 5); e nos limites da política orçamental (Cap. 4).

Fundamentalmente, os efeitos do euro no crescimento da economia portuguesa transmitem-se através da redução nos custos de transacção e do dinheiro. O mecanismo subjacente a isto é simples e a sua quantificação indicativa não levanta grandes problemas. A redução nos custos de transacção será tanto maior quanto maior for o grau de abertura da economia e a proporção das trocas com exterior realizadas em moeda estrangeira. Portugal, entre 1986 e 1994, transformou-se numa das economias mais abertas da União Europeia e parte considerável das suas trocas com esta área são feitas em divisas. Assim, ao eliminar os custos de conversão cambial, a nova moeda trará uma poupança que pode corresponder a um por cento do PIB.

O euro vai acabar também com o risco cambial, na área respectiva e, assim, diminuir o custo do dinheiro. A redução das taxas de juro já não será muito significativa (cerca de meio ponto percentual), uma vez que o euro está a ser introduzido numa conjuntura “favorável”. Em consequência da redução da taxa de juro, prevê-se o aumento do investimento e, em consequência, do produto nacional. Segundo as contas do estudo, o impacto do euro por esta via será positivo e entre 1 e 7 por cento do PIB, ao fim de dez anos.

Esta estimativa baseia-se num modelo de equilíbrio parcial e por isso é apenas indicativa. E não deve causar estranheza. O crescimento económico é uma função do crescimento dos factores de produção (capital, trabalho e tecnologia) e da sua produtividade, que só marginalmente é afectado pela alteração de regime monetário.

Quanto ao impacto da adesão ao euro nas flutuações do crescimento económico, o estudo em causa introduz argumentos interessantes. Com a

---

<sup>17</sup> António Pinto Barbosa (org.), *O Impacto do Euro na Economia Portuguesa*, Lisboa, Ministério das Finanças, 1998. O estudo foi depois publicado em livro, em 1999, pela Dom Quixote.



união monetária desaparece a política cambial entre os países envolvidos. Para além disso, por forma a permitir essa união, os países aderentes obrigaram-se a limitar a dívida pública e o défice, através do Tratado de Maastricht e o incumprimento dessa obrigação acarreta penas financeiras. Consequentemente, a adesão ao euro não só eliminará a política cambial nacional, como reduzirá a margem de manobra da política orçamental. Em teoria, os governos nacionais passam a ter menos dois instrumentos para combater recessões ou expansões excessivas da economia. Uma pergunta que se faz neste estudo é a de saber como é que os instrumentos que agora desaparecem foram utilizados no passado. E a resposta é que foram pouco ou mal utilizados.

Entre 1977 e 1990, Portugal conheceu um regime de desvalorização deslizando, em que as variações da taxa de câmbio do escudo relativamente às principais moedas estrangeiras era previamente anunciada. Esta política cambial serviu apenas para compensar a diferença entre o nível de inflação relativamente aos principais parceiros comerciais de Portugal. Não serviu para amortecer “choques”. Quanto à política orçamental, ela foi utilizada algumas vezes, no passado recente, para atenuar recessões, por via do aumento da despesa pública. Todavia, defende-se no trabalho, a despesa pública e o défice também aumentaram quando foi menos necessário.

A experiência das políticas orçamental e cambiais seguidas nada nos diz, como é evidente, sobre a falta que elas poderão fazer no futuro. É todavia um argumento muito forte, a favor da adesão ao euro, constatar que essa adesão implica o abandono de instrumentos de política económica cuja utilização não foi muito eficiente no passado.

Ainda relativamente à capacidade de amortecimento dos choques externos, o estudo aqui em revista refere-se a um mecanismo tão relevante quanto esquecido, a saber, o do ajustamento do mercado de trabalho através de variações no nível dos salários (reais).

Num país da união monetária que sofra um choque adverso, a oferta de postos de trabalho tenderá a cair. Não é esperado que, no actual contexto da União Europeia, as diferenças de oferta de emprego entre diferentes áreas sejam compensadas por migração de trabalhadores: as barreiras nacionais, nomeadamente a da língua, ainda são relevantes, dizem os especialistas. Mas o ajustamento pode ser feito, lembra o estudo que seguimos, pela via do preço do trabalho, isto é, pelo nível do salário real. Para tal, é preciso que os salários sejam flexíveis às alterações na procura de trabalho por parte das empresas. E esse tem sido o caso em Portugal, apesar de tudo o que se disse no passado.

É de salientar ainda, dada a importância da inflação nos ajustamentos salariais, que aquela flexibilidade manifestou-se com níveis de inflação altos, como foi o caso da recessão de 1983/84, e com inflação baixa, como foi o caso da recessão de 1993/94. Segundo o estudo, a flexibilidade dos salários reais deve ser protegida.

Em suma, os mecanismos de correcção das flutuações económicas que vão ser total ou parcialmente abandonados (política cambial e orçamental)

não tiveram grande papel no passado; o mecanismo que terá tido um papel mais importante no passado (o ajustamento dos salários reais) permanecerá.

Deve haver uma teoria de ciência política que nos diz que, em democracia, quando não há muito ruído relativamente a uma determinada medida, essa medida deverá ser acertada ou, pelo menos, um mal menor. O ruído em torno da preparação e eventual adesão de Portugal à União Monetária europeia nunca foi muito grande. Parece que os governos responsáveis apostaram bem.

Os fundamentos da aposta não foram certamente os que constam do estudo sobre o impacto do euro na economia portuguesa aqui analisado. Todavia, se tudo correr bem, ninguém se lembrará do pormenor de que a decisão precedeu o diagnóstico.

Em segundo lugar, deve realçar-se também o estudo sobre o impacto do euro na margem de manobra da política orçamental do governo português, aspecto de que tratamos agora.

A adesão ao euro elimina a política monetária nacional e deixa os governos com a política orçamental. Todavia, a moeda única, por via dos celebrados critérios de “convergência”, também reduz a margem de manobra da política orçamental. Efectivamente, aqueles critérios estipulam que o défice do Estado (incluindo os encargos da dívida) não pode exceder, em cada ano, o equivalente a 3 por cento do PIB nacional e que a dívida pública acumulada não pode subir acima de 60 por cento do PIB. Estes limites não são indicativos, são obrigatórios: caso não sejam cumpridos, os estados terão de pagar multa.

O rigor orçamental imposto pela união monetária é um dos fundamentos do seu êxito, no actual quadro político da União Europeia. Caso não houvesse esse rigor, os países em recessão tenderiam a aumentar o défice do Estado e os custos dessa política seriam distribuídos pelos restantes membros da união.

A escolha dos limites da dívida pública e do défice teve em conta a experiência recente dos países envolvidos na união monetária. Mas o que interessa aqui é que esses valores de referência são dependentes entre si e dependem ainda de outras variáveis macroeconómicas. Tudo terá de estar em “equilíbrio”. É quanto à análise das consequências dessas ligações, que o estudo que temos seguido se torna extremamente interessante. E, porventura, assustador para quem o encomendou. Estamos a um passo de perceber por que é que o actual Ministro das Finanças tem aparecido tanto na comunicação social.

Pode demonstrar-se que a evolução da dívida pública, ao longo de um ano, medida em proporção do PIB, depende do nível do défice público desse ano, da taxa de juro, da taxa de inflação e da taxa de crescimento do PIB. Para que o peso da dívida pública se mantenha ao nível do início do ano, o valor do défice global, aquele que é definido nos critérios de convergência, tem de ser igual ao peso da dívida pública no início do ano, multiplicado pela soma das taxas de crescimento do PIB e de inflação.

Assim, por exemplo, um valor constante da dívida pública em proporção do PIB de 60 por cento, uma taxa de crescimento (real) do PIB de 2,5 por cento ao ano, e uma taxa de inflação de 2,5 por cento, implicam um défice global em proporção do PIB de 3 por cento. A situação que actualmente se vive em Portugal não está longe dos valores deste exercício e é, portanto, uma situação de risco. Efectivamente, se a inflação subir para 5,0 por cento, mantendo-se tudo o resto constante, o défice global sobe para 4,5 por cento [isto é,  $0,60 \times (0,025 + 0,050)$ ] e o país entra na zona proibida e terá de pagar “multa”.

Do mesmo modo, se o PIB crescer acima de 2,5 por cento, o défice global também sobe acima do valor de referência. Segundo este modelo, quer no caso de aceleração do crescimento económico, quer no caso de aumento da inflação, são necessários ajustamentos no orçamento do Estado para respeitar os critérios subjacentes à adesão ao euro.

No estudo que seguimos é estimada a probabilidade de o orçamento do Estado português ultrapassar os limites da dívida e do défice impostos pela moeda única.

Para reduzir a probabilidade de ultrapassar o limite de 3 por cento, no défice global, a dívida pública terá de cair, rapidamente, para 30 por cento do PIB e o défice global para 2 por cento. Se no ano imediato à adesão ao euro o saldo primário do orçamento do Estado (isto é, sem os juros da dívida pública) for positivo e num valor correspondente a 2 por cento do PIB, a probabilidade de pagar multa, nos próximos cinco anos, é de 5 por cento. Se o governo conseguir apenas um saldo positivo correspondente a 1 por cento do PIB, a probabilidade de incumprimento passa a ser de 27 por cento. Este segundo cenário significaria que, até 2005, pelo menos um ano é de risco para as contas públicas.

Um aspecto que faltou abordar no estudo em causa é o da criação de um cenário alternativo em que a probabilidade da ocorrência de uma multa e o correspondente valor seriam variáveis a tomar em conta. Pode dar-se o caso de ser vantajoso, para o Estado e para a economia portuguesa, pagar a multa, em vez de cumprir os critérios relativos à dívida pública e ao défice.

Atendendo ao cenário traçado no trabalho aqui revisto, não surpreendem os esforços para comprimir artificialmente o saldo das contas públicas que actualmente o governo leva a cabo. Tais exercícios contabilísticos já eram conhecidos nos tempos de Salazar e os outros países da Europa também não lhes são totalmente estranhos. Mas agora são um objectivo nacional, pois podem poupar a Portugal o pagamento de multas decorrentes do não cumprimento dos critérios de convergência. É seguramente uma prova de patriotismo não dizer mal dos malabarismos financeiros que envolveram a Partest e do “aluguer”, por parte do governo, de alguns pavilhões na exposição de Lisboa.

*Público*, 20 de Julho e 3 de Agosto de 1998.

### *A União Monetária e o Federalismo*

Numa perspectiva histórica, a união monetária europeia sobressai pelo facto de a sua criação preceder a constituição de uma união política entre as regiões envolvidas. A comparação pode ser feita com o exemplo da Itália, onde a unidade monetária foi instaurada em 1862, nos primeiros anos de criação do Estado italiano, e com o da Alemanha, onde a unidade de emissão monetária data de 1873, também no seguimento da unificação política do império.

Esta comparação levanta a questão de saber se o êxito da união monetária europeia dependerá da criação de uma união política, reproduzindo, na ordem inversa, aquelas experiências. A pertinência desta questão depende de uma outra, que é a de saber se a união monetária europeia é, ou não, uma zona monetária óptima. No caso afirmativo, a conclusão imediata é que não haverá necessidade de criação ou reforço de instituições de união política. Vejamos como.

Uma zona monetária óptima é uma unidade económica composta de Estados (ou regiões) que são afectados de forma simétrica por choques externos e entre as quais o trabalho e outros factores de produção se movem livremente. Dentro de uma zona monetária óptima, não é necessário recorrer a políticas de ajustamento de preços relativos entre as regiões (isto é, de ajustamento cambial). Isso é assim não só porque os Estados sofrem os choques de forma semelhante, como porque o movimento de factores ajuda ao restabelecimento do equilíbrio anterior ao choque.

Se o conjunto de países que integrarão a união monetária europeia constituíssem uma zona monetária óptima, os ajustamentos a eventuais choques seriam marginais (as regiões seriam afectadas de forma semelhante) e automáticos (por via da mobilidade do trabalho ou do capital). E a questão da integração política não se colocaria. Acontece que a futura união monetária europeia não é uma zona monetária óptima. A diminuição da procura de automóveis, por exemplo, afecta mais a Alemanha do que Portugal. Por outro lado, embora a mobilidade do trabalho e, sobretudo, do capital possam ter aumentado nos últimos anos, estão ainda longe de levar a ajustamentos automáticos.

Não havendo uma zona monetária óptima na Europa, a política cambial, que desaparece com a união monetária, terá de ser substituída. Será que para substituir essa política será necessário enveredar pela união política, reproduzindo o inverso das experiências anteriores?

Um argumento em favor de uma maior integração política é que a eficácia da união monetária requer o federalismo fiscal, sendo por isso necessária a centralização das decisões relativamente aos impostos e à despesa pública. Todavia, nada aponta para que não haja políticas de estabilização, ao nível nacional, mantendo os actuais governos autonomia na matéria.

A questão com a autonomia das políticas orçamentais é que essas políticas podem levar à desestabilização da moeda única. Efectivamente, se

os Estados nacionais mantiverem elevados níveis de dívida pública e de défices orçamentais, aumenta a expectativa quanto a uma eventual insolvência desses Estados e quanto à necessidade de intervenção do Banco Central Europeu. É verdade que os estatutos impedirão o futuro banco central de criar moeda para cobrir dívidas dos Estados-membros da União. Todavia, também é verdade que os Estados são entidades demasiadamente importantes para abrir falência. Para que os Estados não caiam na tentação de aumentar os seus défices, defendem alguns, seria então necessário restringir a Sua autonomia orçamental, transferindo-a para uma instituição federal.

Todavia, enquanto os governos nacionais tiverem capacidade de criar impostos, por forma a cobrir eventuais défices nacionais, o banco central não tem de intervir. O facto de se manter a autonomia da política fiscal, ao nível nacional, liberta o Banco Central Europeu da obrigação de resolver os desequilíbrios regionais. Por outras palavras, o êxito da união monetária europeia não depende da maior integração das instituições políticas nem da ampliação do orçamento comunitário. Na medida em que uma maior integração política reduz a capacidade de intervenção dos governos nacionais, ela pode ser mais um problema do que uma solução para o melhor funcionamento da união monetária.

Não parece portanto que exista uma ligação directa entre a estabilidade — ou êxito — de uma união monetária e a necessidade de maior integração política, por via da criação ou reforço de instituições transnacionais. Esta conclusão é válida mesmo no caso em que a união monetária não seja constituída numa zona monetária óptima. Não foi por questões de eficácia que as uniões políticas do passado precederam a unificação monetária. E se a actual zona da união monetária europeia não é “óptima”, muito menos o eram as regiões que viriam a formar a Itália e a Alemanha. Se o “federalismo” não decorre da constituição da união monetária europeia, ele pode decorrer de factores de outra ordem, relacionados com a vontade de manter equilíbrios entre as regiões constituintes da união monetária ou de diminuir desequilíbrios existentes. Numa união monetária, a existência de um orçamento comunitário de certa dimensão pode ser fruto da vontade de intervenção económica com vista a diminuir os desequilíbrios dentro da união.

Na eventualidade de um choque externo que afecte assimetricamente as regiões da união monetária, os governos das regiões mais afectadas poderão numa primeira fase aumentar o défice público e o nível da dívida. O Banco Central Europeu não deverá intervir, porque os estatutos não permitem e, mais importante, porque existe a saída alternativa de aumento dos impostos ou de diminuição das despesas por parte do governo local. Esta alternativa, contudo, implica o acentuar da depressão económica. Se a união europeia tiver como objectivo político a redução das assimetrias regionais, a alternativa acima descrita tem de ser evitada e a forma de o fazer é através de transferências orçamentais das zonas menos afectadas pelo choque externo para as zonas mais afectadas. Para atingir este

resultado, é necessário que a capacidade de intervenção do orçamento comunitário seja significativa, o que não acontece neste momento.

Em tal contexto, a comparação com os Estados Unidos é reveladora. Neste país, a queda do produto de um Estado em um dólar implica, em média, um aumento de transferências do orçamento federal entre seis e dez centavos e a redução de impostos na ordem dos 30 centavos, totalizando um amortecimento da depressão de cerca de 40 por cento.

Na actual situação da União Europeia, idênticas compensações (através dos Fundos de Coesão e Outros) ascendem apenas a dez por cento. Para se atingir valores semelhantes aos dos Estados Unidos, será necessário aumentar o orçamento comunitário, e é nesse sentido que o reforço da união política pode ser necessário.

A União Europeia é uma criação política fundamentada em bases económicas. A sua evolução dependeu de decisões tomadas em função de opções de ordem política, e foram bem sucedidas aquelas que respondiam a determinadas necessidades do funcionamento das economias europeias envolvidas. A política tem o primado na integração europeia. Fundamentalmente, não há na história das comunidades decisões impostas pela racionalidade económica. As decisões quanto ao futuro próximo são também essencialmente políticas. Tudo o resto são pretextos.

*Público*, 4 de Maio de 1998.

### *O Euro, o presente e o futuro*

A economia portuguesa está mal. Um país pobre, inserido numa área mais rica, aberto ao exterior e que não converge, está obviamente em má situação.

Muita gente se tem debruçado sobre este problema. Analistas, políticos em exercício, jornalistas, gestores, empresários (poucos), alguns economistas e historiadores têm-se ocupado com a questão. Desse trabalho saem listas sobre os problemas da economia portuguesa, que em geral se inserem na tradição dos diagnósticos de homens como Antero de Quental, Oliveira Martins, António Sérgio ou Magalhães Godinho. As causas apontadas para o mal-estar são semelhantes, variando apenas a ênfase, conforme as modas ideológicas dominantes: mau Estado, má administração pública, má educação, mentalidades erradas.

A elaboração dessas listas é fundamental, pois aponta para as deficiências da sociedade. Mas é também fundamental ter em atenção que, no passado, elas serviram sobretudo para o debate, uma vez que as conclusões a que levaram acabaram por ser refutadas. Quem hoje interpretar a economia do século XIX através da lente de Oliveira Martins tem de saber que está a ler uma interpretação contestada pela análise dos factores de crescimento económico da época (e também por alguns erros de facto).

Os problemas da economia estudam-se olhando em primeiro lugar para a economia (é uma tautologia infelizmente necessária). Ou seja, é preciso ter primeiro em consideração as questões que dizem respeito directamente à produção e aos mercados, para depois passar à análise das questões relacionadas com o enquadramento institucional e político.

A reinante dispersão de interpretações tem feito relegar para segundo plano a análise de um dos acontecimentos mais importantes do enquadramento externo da economia portuguesa dos últimos 50 anos, a saber, a adesão de Portugal ao Euro, em 1999. Essa decisão foi tão importante para esse enquadramento como foi a adesão à EFTA, em 1960, o fim do Império, em 1975, e adesão à CEE, em 1986.

A adesão ao Euro foi claramente uma boa decisão. O Euro funciona como um farol que guia os decisores políticos e económicos, fornecendo um padrão para os equilíbrios macroeconómicos do País. Isso compensa a perda de capacidade dos governos de utilização da política cambial e a redução da capacidade de utilização da política orçamental. Mas o Euro tem outras implicações que não têm sido suficientemente consideradas.

Há muito que se sabe que a zona do Euro não era, em 1999, uma “zona monetária óptima”. Isso significa que os países que vieram a aderir não constituíam uma região suficientemente integrada do ponto de vista dos mercados de produtos e de factores (sobretudo do trabalho). Assim os “choques externos” (por exemplo uma redução no crescimento da economia internacional) têm implicações diferentes nos diferentes países da zona Euro. Antes da moeda única, a política cambial (e também orçamental) servia para amenizar os diferentes impactos dos choques externos mas essa

possibilidade de intervenção obviamente desapareceu. E o PEC limita a possibilidade de intervenção da política orçamental.

Todavia, também há muito que se sabe que é muito difícil atingir esse grau de “zona monetária ótima” antes da unificação monetária – trata-se de um processo dinâmico. Assim, deve ser tomada a decisão (política) de unificação monetária, para depois se ajudar à integração dos mercados. Ora, é aqui que tem havido falhas, no sentido em que as políticas de compensação da criação do Euro não têm sido suficientemente implementadas. Ao contrário do que aconteceu, em Portugal, nas décadas que se seguiram à adesão à EFTA e à CEE.

O diagnóstico que aqui se propõe é mais simples e menos dramático do que os diagnósticos “decadentistas”, mas porventura mais acertado.

A ausência de políticas de compensação da moeda única decorre de um desequilíbrio institucional, que se revela na maior força das instituições do Euro (o Tratado de Maastricht, o PEC e o Banco Central Europeu), por oposição aos mecanismos de desenvolvimento de políticas de compensação (sobretudo o baixo peso Orçamento central da UE e o facto de parte importante ser canalizado para a PAC). Esse desequilíbrio também se verifica entre nós, uma vez que o Governador do Banco de Portugal é mais eficaz em defender o Euro do que os governos nacionais em defender a ideia de que políticas complementares devem ser seguidas a nível europeu. Ainda por cima governos houve que acharam que nada devia ser feito – terá isso mudado?

Um problema que se levanta à análise aqui apresentada é o de saber até que ponto políticas mais fortes de compensação financeira, a nível europeu, podiam ajudar a resolver as diferenças de crescimento da produtividade dos factores provocadas pela adesão ao Euro. Para isso seria necessário saber até que ponto as induzidas alterações no rendimento iriam dar lugar a alterações nos níveis relativos de produtividade.

Esta questão específica pode todavia ser discutida finamente, desviando assim a atenção dos “grandes problemas” que durante séculos ninguém conseguiu aparentemente resolver. E, paradoxalmente ou não, apesar desses “grande problemas”, o País conseguiu entrar no Euro.

*Expresso*, 4 de Junho de 2005.



### *Portugal: da Autarcia à Europa do Euro*

Na história económica de Portugal há um paradoxo importante. Trata-se do facto de os períodos de maior abertura ao exterior não serem necessariamente aqueles em que a economia portuguesa mais cresceu e mais se aproximou dos seus parceiros europeus. Esse paradoxo já havia sido notado para o século XIX, mas para esse período a surpresa foi menor, uma vez que a economia portuguesa estava a dar os primeiros passos de desenvolvimento sustentado, baseado na consolidação do Estado e na industrialização do país. O paradoxo torna-se mais relevante para o século XX e para este período ele ainda nos aparece como uma novidade. Só recentemente se chegou ao resultado de que a economia portuguesa cresceu de forma bastante satisfatória durante o período de entre as guerras, precisamente numa altura em que as barreiras ao comércio atingiram níveis muito elevados. Esta conclusão, que resultou de uma melhor medição do crescimento económico em Portugal, refuta impressões anteriores que associavam a instabilidade política da República e dos primeiros anos da Ditadura a maus resultados económicos. Para o século XX, o mesmo paradoxo da economia portuguesa revela-se através da observação do facto de que a maior abertura à Europa, sobretudo a seguir a 1992, não se ter traduzido numa aceleração do crescimento económico do País.

A observação deste paradoxo não nos deve tornar proteccionistas. O facto de maior abertura não estar directamente relacionada com maior crescimento e convergência não implica obviamente que o fecho das fronteiras nos levaria a um caminho de prosperidade. Tal paradoxo deve levar-nos a pensar nos reais problemas da economia portuguesa.

Conforme os momentos políticos e conforme as modas políticas, desenvolvem-se correntes de pensamento que centram a atenção em diferentes aspectos. Qualquer bom apreciador da história nacional já viu muitos desses momentos, dessas modas e dessas correntes de pensamento. Os culpados já foram os aristocratas e a Inquisição, no tempo da Revolução Liberal; já foram os burgueses, na Revolução setembrista de 1836; já foram os jesuítas, no tempo da República; e os republicanos no do Estado Novo; e novamente os burgueses na revolução de 1974-75; e depois os culpados passaram a ser os comunistas. Enfim, esta lista será sempre incompleta.

Será que o culpado é o Estado? É um bom candidato pois na história portuguesa o Estado tem sido bastante ineficiente, mesmo quando comparado com os Estados também ineficientes dos nossos vizinhos. Mas se o Estado é ineficiente, de onde vem essa ineficiência? Dos políticos? Parece que uma resposta deste tipo nos leva aos mesmos culpados de sempre.

Como economista, parto do princípio que a melhor forma de compreender as dificuldades de crescimento económico de um país como Portugal é pela análise da acção de factores de ordem, precisamente, económica. É possível que as classes ou os intervenientes acima nomeados tenham tido uma influência negativa. Mas antes de olharmos para esses

agentes, temos de conhecer as verdadeiras limitações da economia portuguesa. Há uma verdade insofismável mas nem sempre lembrada nas explicações do crescimento económico das nações. É ela que o potencial de crescimento económico não é igual em todo o lado ou em todos os momentos históricos.

Ao observar os ciclos de crescimento económico e de aproximação de Portugal aos países mais desenvolvidos da Europa, durante o século XX, podemos notar o seguinte: houve aproximação de 1920 a 1934; divergência depois de; novamente forte aproximação desde 1950 a 1973; aproximação mais fraca de 1973 a 1990; e divergência desde 1990 aos nossos dias. Em comparação com os outros países do chamado grupo da “coesão”, isto é, Espanha, Grécia e Irlanda, verifica-se que o problema da divergência desde 1990 afecta também Espanha e Grécia, mas que a Irlanda tem sido uma excepção.

O caso irlandês é dos que mais nos fazem pensar e a verdade é que a comparação do crescimento económico português com o daquele país nos traz alguns ensinamentos. Mas, antes disso, olhemos um pouco para o tipo de crescimento económico verificado em Portugal no século XX.

Uma das ferramentas mais úteis na análise do crescimento económico é a da chamada contabilidade de crescimento. Essa contabilidade dá-nos a medida da contribuição dos factores produtivos para o crescimento do produto e da produtividade. Trata-se de saber quanto é que o investimento em capital físico e em capital humano, e quanto é que as melhorias na produtividade dos factores de produção, contribuíram para o crescimento da economia. Será que a economia portuguesa cresceu muito nos anos de 1950 a 1973 porque se investiu muito? Ou será que foi porque se educou melhor a população? Ou será que foi porque se utilizou melhor aquilo que já havia? Aquilo que os exercícios de contabilidade de crescimento nos dão a conhecer é que o aumento do stock de capital físico foi sempre importante na explicação do crescimento económico português. Por contraste, a contribuição do capital humano foi historicamente menos, com a grande excepção do período decorrido entre 1973 e os nossos dias. Finalmente, o crescimento da produtividade total dos factores teve a sua contribuição máxima em 1947-73 e diminuiu consideravelmente desde 1973.

Estes resultados dizem-nos que parte importante da desaceleração do crescimento económico em Portugal depois de 1973 se deveu à diminuição da contribuição da produtividade dos factores. Ou seja, desde 1973, os agentes económicos em Portugal não têm sabido tirar tão bem mais do mesmo, como se havia sabido fazer antes de 1973. Como é que se tira mais do mesmo? Uma das formas mais importantes de se conseguir isso, sobretudo nos países mais atrasados, é através da deslocação de recursos adicionais de sectores menos produtivos para sectores mais produtivos. Por exemplo, tira-se mais do mesmo se os acréscimos da força de trabalho e capital forem canalizados para a indústria e não para a agricultura. Ou se, dentro da indústria, forem canalizados dos têxteis para o cimento. Ou, na

agricultura, se forem canalizados dos cereais para as frutas ou para a carne e os laticínios. Ou ainda, num mundo mais sofisticado, se os recursos adicionais forem canalizados dos têxteis para a indústria automóvel ou para as indústrias ligadas às tecnologias de informação e comunicação.

Em suma, os aumentos da produtividade dos factores dependem em grande medida das transformações estruturais que as economias sofrem. E é agora que podemos voltar a falar da Irlanda e comparar aquilo que aconteceu aí com o que aconteceu em Portugal. O quadro 5 faz a comparação do tipo de transformações ocorridas nas estruturas das duas economias desde 1979. As perguntas a que este quadro responde são: Para onde foram os acréscimos dos factores produtivos desde 1979 nos dois países? Será que foram para sectores com elevadas produtividades do trabalho, com produtividades do trabalho a crescer muito depressa, ou não? As respostas a estas perguntas dizem-nos que a maior parte do crescimento económico nestes dois países dependeu do que acontecia nos sectores já existentes. Por isso, a situação de partida é importante. Em 1979, a Irlanda já estava à frente de Portugal e isso explica uma parte importante do que aconteceu depois. A partir de 1994, aumentou na Irlanda a importância de sectores industriais com produtividades do trabalho a crescer mais rapidamente. Ao contrário, em Portugal isso não se verificou. Em Portugal há um “efeito dinâmico” negativo, desde 1986. Por outras palavras, em Portugal, desde 1986, há deslocação de trabalhadores de sectores industriais dinâmicos para outros sectores menos dinâmicos. Este resultado não é extraordinário no âmbito das análises de crescimento económico, mas a verdade é que aconteceu em Portugal e na Irlanda não.

Estes exercícios de contabilidade do crescimento têm muitos problemas e seria necessário proceder a exercícios mais sofisticados para o confirmar plenamente. Mas não somos demasiadamente arrojados se prosseguirmos, mesmo assim, na interpretação destes resultados. A principal vantagem do exercício de medição do impacto das mudanças estruturais é a de que ele ajuda-nos a centrar a nossa grande pergunta sobre as causas da desaceleração portuguesa num elemento concreto e mais manejável. A pergunta já não é a de saber porque é que a economia portuguesa se tem portado mal, mas sim a de saber porque é que as transformações ocorridas na estrutura da economia portuguesa foram adversas a um maior crescimento económico.

Ao procurar responder a esta questão voltamos ao ponto de partida desta palestra, quando se referiu a existência de uma correlação problemática entre ritmos de crescimento económico e graus de abertura ao exterior. Recorde-se o que se dizia: nem sempre maior abertura está associado, em Portugal, a maior crescimento.

De 1986 para cá, a economia portuguesa está mais aberta e em muitas e muito importantes formas. Mas esta última fase da abertura da economia portuguesa é diferente das anteriores em três aspectos cruciais. O primeiro é que pela primeira vez, a abertura contemplou os mercados financeiros; o segundo é que ela implicou a adopção de uma moeda única,

abdicando o país dos instrumentos de política monetária e cambial; o terceiro é que, ao contrário das aberturas anteriores, esta última, desde 1992, não foi acompanhada por uma aumento de medidas de política económica tendentes a compensar os efeitos negativos da abertura.

As relações do Estado Novo com a Europa foram recorrentemente ambíguas, mas desde cedo no período a seguir à segunda Guerra Mundial que o governo de Salazar acompanhou, tanto quanto a economia e a política permitiam, os sucessivos passos da integração europeia. Logo em 1948, Portugal aderiu ao Plano Marshall e à OECE e, em 1950, à União Europeia de Pagamentos. Em 1959, Portugal seguiu o mesmo caminho fazendo-se um dos fundadores da EFTA. Em 1962 aderiu ao GATT. Em 1972, Portugal, já numa conjuntura política internacional que lhe era adversa, por causa da guerra colonial, assinou um acordo comercial com a CEE. Com o advento da democracia e a descolonização, a Europa passou a ser ainda mais central para a internacionalização da economia portuguesa e a adesão às Comunidades em 1986 foi um passo fundamental. Nas décadas seguintes, Portugal esteve quase sempre no pelotão das frente dos países que mais abriram as suas fronteiras. Em 1991, aderiu ao Sistema Monetário Europeu e no ano seguinte ratificou o Tratado de Maastricht que levou à criação do Euro.

Sucedem que a abertura ao exterior durante o Estado Novo foi acompanhada por negociações que tornaram o processo gradual. Refira-se como melhor exemplo o Anexo G da Convenção de Estocolmo de 1959 que dava Portugal mais tempo para o desarmamento aduaneiro no seio da EFTA. Por outro lado, durante os anos que se seguiram, o Estado continuou a seguir políticas económicas intervencionistas, que protegiam algumas das indústrias consideradas básicas e estratégicas, permitindo a sua sobrevivência o que trouxe benefícios de curto prazo, uma vez que eram indústrias com produtividades do trabalho muito acima da média do país. A seguir a 1986, a capacidade e intervenção do Estado na economia diminuiu consideravelmente, por força de uma crise prolongada da economia e também das instituições mas também por força da integração na CEE. Todavia, o Estado português foi parcialmente substituído pela Comissão Europeia e pelos fundos estruturais. A existência destes mecanismos de apoio à reestruturação económica poderão ter sido uma das razões da boa reposta da economia portuguesa à abertura verificada em 1986. Os fundos estruturais continuaram depois de 1992 mas o grau de abertura económica foi e tal forma maior, que a importância daquelas ajudas à reestruturação acabou por diminuir em termos relativos.

O que concluir? Quais as receitas que a história nos ajuda a escolher? Quais as alternativas a seguir?

Estas perguntas têm desesperado muita gente. Mas é preciso antes de mais ter em atenção que a História nos mostra com toda a segurança que o País não vai acabar amanhã, nem tem “medo de existir”, nem vamos ser devorados por Espanha, nem o Estado Social vai ruir, nem sequer vamos passar a ser a Florida da Europa. Se isso não aconteceu com as guerras

liberais, com o Ultimato de 1890, com a República, com a Ditadura, com os choques petrolíferos da década de 1970, ou com o PREC, muito dificilmente vai acontecer nas próximas gerações. Em alguns casos, o excesso de preocupação tem levado a propostas de curas radicais, relacionadas com diagnósticos muito duros. Veja-se o que já se propôs para a segurança social, para o sector público e, inclusivamente, para o ouro do Banco de Portugal! Muitos se esquecem que Portugal já ultrapassou fases muito mais difíceis

A maior parte das medidas que se propõe estão associadas a políticas de maior liberalização dos mercados e isso vai seguramente no bom sentido. Mas não serão seguramente necessárias medidas extremas. Aliás, note-se que há 30 anos se propuseram precisamente medidas extremas, se bem que vindas do campo ideológico oposto, e que só não tiveram efeitos mais gravosos, porque alguns líderes, seguidos da esmagadora maioria das pessoas reagiam a tempo.

Em suma, qualquer que seja a solução, a boa solução não será seguramente uma solução radical.

Esta palestra seguiu duas vias paralelas, apresentando um dilema cuja solução é crucial e pode ser relativamente simples. Esse dilema é o de que a economia portuguesa carece ainda de importantes transformações estruturais e precisa de prosseguir no caminho da total abertura ao exterior, à Europa. Essas duas vias do desenvolvimento económico português têm-se mostrado antagónicas. É preciso encontrar um caminho em que a maior abertura leve a melhor transformação estrutural. Esse caminho está por aí e é preciso encontrá-lo. A minha grande dúvida é se é melhor fazer pouco e concentrar a nossa atenção na espera. Ou se é melhor agir desde já com medidas de política económica que estimulem essa mudança estrutural. Tenho esta dúvida porque sabemos que as intervenções de política económica distorcem os mercados. Mas é possível que neste momento os custos da intervenção sejam menores do que os potenciais ganhos das transformações estruturais, sobretudo num contexto em que parte dos custos podem ser imputados à Europa “solidária”.

Conferência proferida nas *I Jornadas da Escola de Economia e Gestão*,  
Universidade do Minho, Braga, 23 de Maio de 2006

### *Quem quer a União Monetária?*

A “integração” europeia serviu, desde as suas origens, propósitos diplomáticos, políticos e económicos, tornando o fenómeno de interpretação difícil. Essa dificuldade também se sente na interpretação dos motivos da actual criação da moeda única e por isso pode ser útil rever a história da integração europeia. Os arquivos que guardam os documentos das negociações para a formação da comunidade do carvão e do aço, em 1951, e do Tratado de Roma de 1957, foram abertos e as negociações puderam finalmente ser alvo de investigação.

Essa investigação deu origem a uma interpretação das razões da integração que já ganhou muitos adeptos e que é a seguinte. Terminada a guerra, em 1945, os governos europeus viram-se obrigados a intervir no relançamento das economias nacionais. Nisso foram ajudados pelos Estados Unidos que, através do Plano Marshall, disponibilizou as divisas necessárias ao equilíbrio das contas internacionais. A maior intervenção dos Estados nas economias coincidiu com a opção de eliminar os entraves ao comércio internacional. Esta opção deveu-se à má reputação da experiência proteccionista dos anos 1930 e à expectativa de benefícios decorrentes da participação na recuperação da economia alemã. Esta segunda razão esteve na origem directa da comunidade do carvão e do aço que, por seu lado, deu origem à CEE.

A verdade é que as políticas nacionais de intervenção económica só são compatíveis com a abertura de fronteiras havendo coordenação internacional das mesmas. Caso contrário se, por exemplo, os agricultores franceses beneficiassem de subsídios à produção e os agricultores alemães não, isso poderia levar ao aumento das exportações agrícolas francesas para a Alemanha, em situação de liberdade de comércio.

A criação da CEE esteve, assim, associada à tomada de medidas de estímulo do emprego, por via do investimento público.

A política comunitária viria a sofrer com o tempo alterações significativas. Em meados da década de 1980, numa comunidade alargada, deram-se os primeiros passos para a formação do mercado único. Esta medida, que muitos julgaram que mudaria as vidas dos cidadãos, foi concretizada em 1992 e tem sido associada, justamente, a uma ideia “liberal” das comunidades, por oposição à ideia “social” das primeiras décadas da comunidade. O facto de o governo de Margaret Thatcher ter subscrito a formação do mercado único com aparente convicção não esconde o facto de que, em 1983, também o socialista Mitterrand já tinha abandonado as políticas tipicamente keynesianas que o haviam acompanhado na subida à presidência francesa.

Mas a maior mudança no espírito do programa comunitário ainda estava para chegar e a ela estamos a assistir presentemente. Trata-se da criação de uma união monetária. O advento da moeda única está ligado a políticas de contenção orçamental e a contenção orçamental à falta de medidas de combate ao desemprego. Isto não tem necessariamente de ser

assim, mas o facto é que a moeda única é geralmente tida como uma medida “liberal”. A pergunta é, então, por que é que a política comunitária passou, em 30 anos, de “social” a “liberal”?

Apelar à “globalização” para responder a essa pergunta é uma tautologia pois a globalização também nasceu na Europa. Apelar ao papel das multinacionais e ao eventual desejo de eliminar o risco cambial das operações internacionais, ou ao papel dos bancos centrais, ansiosos de se verem livres dos governos mais intervencionistas, também pouco ajuda. Há também quem goste de atribuir a criação da moeda única a uma maquinação dos eurocratas, interessados em aumentar o poder político sobre as economias. O problema com este tipo de explicações é que eles levam à pergunta inicial que, posta de outra forma pode ser: por que é que estes factores são influentes agora e não o foram em períodos anteriores? Afinal, o que é que mudou?

Será que o “programa” comunitário mudou porque mudou a vontade dos cidadãos, anteriormente mais preocupados com questões sociais e agora mais preocupados com a estabilidade cambial? Uma análise da evolução demográfica da Europa do Norte aponta precisamente nesse sentido. Com o envelhecimento demográfico, cresceu a importância dos rendimentos da poupança e, conseqüentemente, a preocupação com a estabilidade monetária e o desejo de taxas de juro mais elevadas. Talvez quem queira a união monetária seja mesmo a maioria dos cidadãos. É a democracia que comanda, mesmo que alguns, os desempregados, fiquem de fora.

Nos países mais pobres e mais jovens da União Europeia, como Portugal ainda é, a necessidade de políticas de emprego pode ser maior, assim como deve ser também maior a proporção de pessoas que desejam juro mais barato, para compra de habitação, por exemplo. Seguramente, os benefícios da moeda única não são iguais para todos, dentro e fora de fronteiras.

*Público*, 25 de Março de 1998.

## *Federalismo*

O federalismo em termos políticos designa uma estrutura de governo em que os poderes são constitucionalmente divididos entre uma autoridade central e autoridades de nível inferior, tais como províncias ou estados. Em termos económicos, o conceito de federalismo define-se como uma organização em que a área sobre a qual as autoridades políticas exercem influência tem uma extensão *menor* do que a área em que a circulação de bens, de serviços e de capital é livre. Numa situação de federalismo económico os proprietários dos factores produtivos podem “votar com os pés” e transferir esses factores, entre regiões, consoante as medidas de carácter político lhes são mais ou menos favoráveis. Tal possibilidade implica um menor controlo político sobre a afectação dos recursos, traduzindo-se numa maior liberdade dos agentes económicos face ao poder regulador da actividade económica.

Para quem acredita que o comércio livre leva a uma melhor afectação dos recursos e, por isso, a níveis de produtividade mais elevados, o federalismo económico é um factor de crescimento económico.

Para a existência de federalismo económico, a eliminação de barreiras à livre circulação dos factores produtivos não pode ser substituída pelo aumento da capacidade de intervenção política de uma autoridade central. Caso contrário, o federalismo económico poderá desaparecer, uma vez que a área de liberdade de comércio passará novamente a coincidir com a área de influência da política económica.

A aplicação destas ideias àquilo que está a suceder na Europa, com o processo de união em curso, é de extrema relevância. Ajuda a perceber fenómenos como a propensão dos governos para uma crescente intervenção em áreas que se estendem aos vários países que constituem a Comunidade. Também se compreende, na perspectiva do autor deste pequeno e iluminante livro, que a vontade de regulamentação no seio da Comunidade Europeia não emane apenas de uma suposta *clique* de eurocratas, mas também dos próprios governos nacionais. Estes, dada a maior liberdade de comércio, vêem a sua capacidade de intervenção sucessivamente reduzida, virando-se em consequência para medidas de política de carácter supranacional, pois só essas podem ter consequências efectivas.

Para entender os mecanismos do raciocínio de Jean-Luc Migué, economista canadiano, apresentados neste seu livro editado pelo prestigiado *Institute of International Affairs*, de Londres, é conveniente recorrer a um dos muitos exemplos sobre o caso da União Europeia que ele nos apresenta<sup>18</sup>. De todos, o mais interessante é o que se refere à vontade política, expressa em Maastricht, de criação de uma moeda única.

Segundo o autor, a moeda única surge no Tratado de Maastricht como uma peça fundamental da estabilidade económica na União Europeia porque ela garantiria a possibilidade de transferências de rendimento. Essas

---

<sup>18</sup> Jean-Luc Migué, *Federalismo e Comércio Livre*, Lisboa, Presença, 1993.



transferências constituiriam a pedra de toque da integração económica e, conseqüentemente, da estabilidade da própria união. Segundo esta ideia, as regiões mais pobres da Comunidade alcançariam os níveis de rendimento dos países mais ricos por via das mesmas transferências.

O essencial do raciocínio é que, com a moeda única, o nível inferior de produtividade das regiões mais pobres não se reflecte totalmente no seu nível de rendimento porque a sua produção é avaliada numa moeda mais forte, beneficiando por isso os termos de troca dessas regiões. Há lugar a uma transferência de rendimentos, não imediatamente perceptível, e que pode atingir proporções elevadas. A transferência de rendimentos por via orçamental (vulgo, fundos estruturais) dificilmente atingiria níveis comparáveis.

Segundo Jean-Luc Migué, a mobilidade dos factores de produção – em particular, de bens, serviços e capital – é essencial para uma correcta aplicação dos recursos, segundo as potencialidades de cada região. Embora este pressuposto seja aceite pela generalidade dos economistas, hoje em dia, o facto é que ele não é para alguns “politicamente correcto”.

Contudo, mesmo para quem não está de acordo com aquele pressuposto, o que não pode ser negado é o facto evidente de uma união monetária implicar uma significativa transferência de rendimentos, cujas conseqüências têm de ser consideradas. Ao contrário das transferências por via orçamental, as transferências implícitas no regime de moeda única não são facilmente perceptíveis pelos agentes económicos, ou pela opinião pública. Mas elas existem e, mais tarde ou mais cedo, acabarão por se revelar, sobretudo em períodos de menor crescimento dos rendimentos nacionais. Aliás, as reticências de alguns eleitores europeus, referendados nesta matéria, mostram que existe já uma certa percepção do que a moeda única implicaria, facto que já foi tacitamente reconhecido pelas autoridades que têm vindo a recuar.

O perigo de um processo do género do da moeda única reside na possibilidade de, na altura em que os seus custos forem reconhecidos pelos perdedores (os países mais ricos), estes quererem acabar com aquilo que implicou uma transferência que não foi por eles explicitamente escolhida: a própria União. É em conseqüência de uma situação análoga que se manifestam as tendências separatistas de algumas pessoas do Norte de Itália, para citar apenas um caso.

Como alternativa à união monetária, o autor deste livro faz uma sugestão que em pouco menos de um ano se tornou desnecessária, dada a rápida evolução dos acontecimentos, e que consiste em manter em concorrência os vários sistemas monetários existentes na União Europeia. Segundo o autor, isso conduzirá à concorrência entre as autoridades monetárias locais por forma a prosseguir políticas sensatas e cautelosas que garantissem uma moeda forte e, por isso, um maior poder de atracção de factores produtivos. O mesmo raciocínio de descentralização da autoridade política – ou seja de federalismo económico – pode ser aplicado à análise da oferta de bens públicos por parte das autoridades. Em vez de essa oferta ser

determinada por uma autoridade central a toda a União, ela deverá ser determinada localmente por forma a que as pessoas possam “votar com os pés”. Ou seja, se forem as nações que constituem a União a determinar o que é oferecido em termos de infra-estruturas, por exemplo, os agentes económicos podem dirigir a sua actividade consoante as suas preferências por essas infra-estruturas, decidindo em que áreas empregariam os seus recursos.

Os desígnios centralistas dos governos da Comunidade Europeia traduzem-se, com a crescente liberalização do comércio no seio da comunidade, numa propensão para aumentar o poder central. Tal tendência contraria o desenvolvimento do federalismo económico, definido como um sistema em que a capacidade de intervenção política se estende por uma área menor do que aquela em que a circulação de bens, serviços e de capital é livre.

Os custos da centralização das decisões de política económica – que é a manifestação moderna do protecçãoismo – são grandes, e revertem sobretudo sobre os países mais ricos. Esses custos devem ser evidenciados, não devendo ser escondidos.

Caso contrário, corre-se o risco de em determinada altura os países mais ricos abandonarem a União. Essa tendência manifestar-se-á, acrescente-se, quando se tornar evidente que esses custos são superiores aos ganhos da liberalização do comércio. Estas são as consequências mais evidentes da centralização forçada. As consequências menos evidentes, porque se manifestam em prazos mais longos, referem-se à afectação de recursos. A consciência destes custos é fundamental para contrariar os instintos proteccionistas dos governos que não apreciam de todo que as pessoas possam escapar à sua alçada fiscal e à sua ânsia administrativa.

*Diário de Notícias*, 4 de Abril de 1994.

### *Lições do Padrão-ouro*

O sistema monetário do padrão ouro (ou prata) consistia na fixação do valor da moeda nacional em determinado peso em ouro e na obrigatoriedade das autoridades monetárias em converter as notas em circulação à taxa estabelecida por lei. O sistema mantinha-se em equilíbrio porque as autoridades também se comprometiam a seguir determinadas regras, por forma a manter equilibrada a balança de transacções correntes. Caso o país entrasse em défice externo, e a procura de ouro aumentasse, para pagar um excesso de importações, por exemplo, o governo ou o banco central deveria decretar o aumento da taxa de desconto necessário a um novo equilíbrio.

O aumento da taxa de desconto do banco central leva ao aumento das outras taxas de juro e, por isso, à redução do investimento interno e, eventualmente, do consumo. Assim, com o padrão ouro, a recuperação do equilíbrio externo podia ter efeitos no ritmo de expansão da economia. Neste regime monetário dominava a preocupação com o equilíbrio externo do país, em detrimento da preocupação com o nível de actividade económica nacional.

O sistema do padrão ouro ou prata demorou algum tempo a conquistar o mundo. Era todavia praticamente universal quando rebentou a primeira guerra mundial, tendo então sido destronado. O primeiro país a adoptá-lo foi a Grã-Bretanha, em 1821 (depois de o ter seguido em grande parte do século XVIII), e depois Portugal, em 1854. Entretanto a França e os Estados Unidos haviam adoptado sistemas monetários semelhantes ao do padrão ouro, respectivamente, o bimetalismo (no qual o padrão se define em ouro e prata, em proporção fixa) e o padrão prata.

Por várias razões, ligadas à evolução da produção mundial dos dois metais preciosos, o padrão ouro veio a provar-se o melhor da sua família de sistemas monetários. O Império Alemão entrou no padrão ouro logo em 1871 e, nos anos seguintes, a onda percorreu o resto da Europa ocidental. Em 1900, só a Itália não estava no sistema, embora a sua moeda fosse estável, e Portugal, Espanha e Grécia estavam formalmente mas não cumpriam a regra da convertibilidade.

A pertença ao padrão ouro tinha fundamentalmente duas vantagens, à escala nacional: ao eliminar o risco das flutuações cambiais, facilitava as trocas comerciais com o exterior; ao imprimir credibilidade quanto à manutenção do valor da moeda por parte das autoridades monetárias, facilitava os movimentos de capitais. Os movimentos de capitais eram cruciais para a manutenção do padrão ouro e, enquanto durassem, o sistema funcionava num círculo virtuoso. Para além disso, quanto maior o número de países aderentes, maiores as vantagens decorrentes da adesão. O facto de o comércio internacional e os movimentos de capitais estarem em grande crescimento, desde 1870, foi fundamental para o êxito do sistema. Assim, o padrão ouro foi mantido, na generalidade dos países, sem ser necessário recorrer a políticas restritivas.

Todavia, os países periféricos tinham maiores dificuldades em manter os fluxos de capitais ao nível necessário e frequentemente abandonavam a convertibilidade das notas em circulação, decretando o chamado “curso forçado”. Mas tendiam a manter-se formalmente no sistema o qual continuava a servir como referência. Foi isso que aconteceu com Portugal quando, em 1891, devido à crise na balança externa resultante da redução nas entradas de capitais, o governo, numa situação política instável, preferiu abandonar a convertibilidade a decretar o necessário aumento da taxa de desconto do Banco de Portugal.

A experiência do padrão ouro traz alguns ensinamentos à actual discussão sobre a moeda única na Europa. Mas tal facto deve-se mais a diferenças do que a semelhanças. Entre as diferenças conta-se o facto de a democratização da vida política europeia, ocorrida ao longo deste século, ter tornado mais difícil a execução de medidas restritivas com o fim de alcançar o equilíbrio das contas externas. Adicionalmente, o padrão ouro tinha uma válvula de escape que consistia na possibilidade de, em situação de crise, os governos poderem suspender a convertibilidade da moeda mantendo no entanto o compromisso de regresso à paridade anterior. No século passado, essa válvula de escape foi utilizada algumas vezes na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, com sucesso, e em países periféricos, com menos sucesso.

O sistema monetário europeu em vigor tem alguma flexibilidade, dada não só pela banda de flutuação das paridades das moedas, como pela possibilidade de abandono temporário. A moeda única, por definição, não tem essa flexibilidade e isso poderá trazer maiores problemas aos países historicamente propensos a crises de pagamentos externos, isto é, aos países da periferia. Os ajustamentos que decorrem do sistema de moeda única podem todavia ser minimizados se houver transferências orçamentais favoráveis aos países com problemas de pagamentos externos. Na União Europeia é provável que isso venha a acontecer e, aliás, o rumo já está traçado pelos actuais fundos estruturais que, eventualmente, mudarão de nome.

De qualquer modo, um novo sistema monetário terá em breve de ser adoptado na União Europeia, uma vez que a liberalização da circulação de capitais, decorrente da gradual eliminação das restrições à convertibilidade das moedas nacionais, é uma fonte de instabilidade cambial.

*Público*, 23 de Fevereiro de 1998

## Capítulo 5 – A Europa dos outros

### *As origens da CEE*

A história diplomática corrente apresenta a integração europeia, que começou com a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), de 1951, e a Comunidade Económica Europeia (CEE), de 1957, como essencialmente motivada pela necessidade de inserir a Alemanha Ocidental num contexto internacional que limitasse significativamente as possibilidades de uma nova guerra no Continente. Esta interpretação – que tem evidentemente algumas razões em seu favor – arrasta atrás de si a visão do “movimento” de integração como emanando de um “novo espírito europeu” saído da mente dos “pais” da Europa, como Monnet, Schuman e Adenauer. A perspectiva de Alan Milward no seu livro, *The European Rescue of the Nation State*, corta com esta tradição<sup>19</sup>. Para ele: “escrever sobre os estados do século XX como se estes pudessem adaptar as suas políticas externas com base em questões pragmáticas deste género [i.e. a manutenção da paz] é explicar a integração como um jogo tático e nada mais.”

Alan Milward, professor da London School of Economics, não gosta, por feitio, de interpretações históricas elitistas, em que os protagonistas são um punhado de heróis à frente de nações mais grandiosas e iluminadas que as demais, seguindo ideais humanitários. Para evitar esse género de história tem-se dado ao trabalho, juntamente com os seus colaboradores, de andar atrás da abertura dos arquivos diplomáticos – o que na generalidade dos países da Europa Ocidental sucede com relativo rigor passados os trinta anos de salvaguarda – à procura dos motivos mais profundos da integração económica, os quais, como é evidente, mas muita gente não se lembra, nem sempre são os anunciados em conferências políticas e em jornais.

Aquilo que Milward encontrou e mostra neste livro é que a integração europeia teve fundamentos de ordem económica e social que permitiram os ambicionados objectivos diplomáticos. Em traços gerais, esses fundamentos relacionam-se com a necessidade de enquadrar as políticas económicas nacionais de estímulo da produção, seguidas imediatamente ao fim da guerra, em políticas de comércio internacional, por forma a que aquelas não fossem contrariadas. A alternativa de proteger essas políticas por via de barreiras alfandegárias e quotas de importação, como havia sido feito no período de entre as guerras, foi abandonada pela importância que se reconheceu ao comércio internacional derivado da recuperação económica da Alemanha.

---

<sup>19</sup> Alan S. Milward, *The European Rescue of the Nation-State*, Londres, Routledge, 1992.

As razões da importância do comércio com a Alemanha para os países do Benelux, a França e a Itália são fáceis de compreender e prendem-se com os padrões de comércio europeu em formação desde o último quartel do século XIX, em que a Alemanha aparece como um grande fornecedor de equipamentos industriais e de matérias primas com o carvão, o ferro e o aço e, embora em menor escala, importador de alguns produtos agrícolas. Também se compreende como foi possível restabelecer esses padrões numa Europa de finanças e comércio internacional desorganizados pela guerra. Foi a intervenção da nova potência internacional, os Estados Unidos da América, senhores em 1945 de uma parte importante das reservas mundiais de ouro e detentores de uma moeda forte internacional que, através do Plano Marshall, forneceram à Europa os créditos necessários para o reequilíbrio do comércio internacional. Os Estados Unidos estavam particularmente interessados na rápida reorganização económica da Europa, em que se incluía uma economia da Alemanha Ocidental plenamente recuperada e não subjugada por reparações de guerra, como acontecera em 1918, porque essa seria a melhor arma contra a União Soviética.

Os argumentos para apresentar a integração europeia como resultante da necessidade de coordenar as políticas económicas de fomento da produção com acordos de comércio internacional tornam-se bastante claros no capítulo das políticas agrícolas que vieram a dar lugar à Política Agrícola Comum da CEE (ou noutro capítulo em que o autor interpreta a formação da CECA). Países como a França desencadearam nos anos imediatos à Guerra políticas de promoção da agricultura que levaram à criação de excedentes. Para colocação desses excedentes, criados deliberadamente para manter o rendimento dos agricultores e a autonomia alimentar do país, o governo francês viu-se impelido a negociar com os seus vizinhos europeus, uma vez que a alternativa de explorar as ligações imperiais não se mostrava tão promissora em virtude das perspectivas quanto ao futuro das colónias e do desenvolvimento da procura externa das mesmas. O vizinho mais importante e que poderia constituir melhor mercado era evidentemente a Alemanha. Assim se formou um dos pilares da cooperação económica entre estes países. A Holanda, onde a ideia de concertação de políticas na agricultura nasceu, entrou também de imediato no negócio porque com isso podia isolar nos mercados externos de produtos alimentares a sua principal concorrente, a Dinamarca.

Os cuidados concedidos à agricultura desde o fim da guerra, resultantes também da força que as organizações de agricultores tinham junto do poder, numa altura em que o sector industrial era já claramente o sector de maior crescimento potencial, mostram um interesse de apaziguamento e de justiça social que não se viria a verificar quando da entrada de Portugal na CEE, embora a situação fosse semelhante. Isto prova que a solução encontrada pelo governo português não era a única, e que na União Europeia todo o tipo de políticas tem lugar, dependendo do interesse de cada Nação. Esta conclusão decorre da tese central do livro de Milward.

Para Portugal, outras lições se podem tirar deste livro e a que acima se referiu é apenas uma. A distância de 50 anos é justamente a distância de níveis de desenvolvimento entre Portugal e o núcleo duro da Comunidade, distância que se há de manter durante algumas décadas ainda, apesar das discussões absurdas sobre convergência de ano para ano. Outra lição interessante é a de que as potências imperiais em 1945, a França e a Holanda fizeram claramente uma opção pela Europa que excluiu relações preferenciais com as suas então colónias. Só a Grã-Bretanha começou por não fazer essa opção mas isso por razões específicas cuja análise é objecto de um dos capítulos do livro. Com efeito o modelo “solto” que nos é apresentado em *The European Rescue of the Nation State*, título altamente sugestivo, serve para explicar porque é que os seis foram os países que foram, mas também nos ajuda a perceber porque é que outros países ficaram de fora. O autor apenas se debruça sobre o mais importante, que é aquele onde nasceu, a Grã-Bretanha.

A Grã-Bretanha não dependia tanto do mercado alemão como a França, os países do Benelux e a Itália, pois mantinha a sua ligação tradicional com os Estados Unidos e o Império. Para além disso, o sector de serviços financeiros, parte considerável dos quais era exportada, detinha também um peso maior nas ilhas do que no Continente, pelo que a salvaguarda de uma libra forte tinha sido mais importante e, por várias razões, conseguida. Os acordos comerciais na Europa, que deram origem às instituições de cooperação económica, baseavam-se na União de Pagamentos Europeia em que as moedas mantinham níveis de desvalorização relativamente ao dólar (e à libra) que não interessava à ideia de manutenção de uma libra forte.

Os agricultores em França e a City de Londres, na Grã-Bretanha, tinham força política e levaram os seus governos a proceder em conformidade. Num caso isso implicou a integração; no outro não. A ironia da História é que tempos houve em que a libra era forte e o marco não, sendo isso em última análise o que justificou a alteração da posição dos dois países de 1957 para cá. Quando uma explicação consegue acompanhar este tipo de alterações, ela é boa. A explicação evidentemente é que as posições relativamente à integração dependeram e dependem dos interesses económicos (e financeiros) de cada país.

Esta explicação pode também ser útil para colocar em perspectiva as expectativas de desenvolvimento futuro da Comunidade e a atitude de cada país relativamente a ela, especulações que o autor se permite fazer no último capítulo deste livro. Aparentemente, segundo Milward, as motivações económicas e políticas para a integração na Europa têm diminuído. Assim como as de defesa. Com efeito, as populações europeias já não são tão dependentes do Estado pelos subsídios directos ao seu rendimento como o eram nas décadas de 1950 e 1960. Por isso querem menos Estado e menos inflação e, conseqüentemente, menos política económica intervencionista. O Leste europeu, por outro lado, já não representa o perigo que representava.

Como se explica então, pergunta o autor, a frenética actividade com vista à criação de uma união política verificada desde 1984 no seio da Comunidade Europeia? Para ele as razões económicas mantêm-se e têm agora que ver com políticas já não ligadas à manutenção de rendimento, isto é da procura, mas sim à manutenção da competitividade da economia europeia relativamente aos Estados Unidos e, agora, ao Japão. Aqui tem havido lugar a intervenção que tem de ser coordenada.

Também no campo da segurança social, em que quase todos os países europeus continuam empenhados, há lugar para a cooperação. De outro modo, os países com maiores transferências sociais e, conseqüentemente, custos salariais mais elevados, estariam em desvantagem. Por detrás disto tudo estão ainda decisões a nível do Estado-Nação que só podem ser levadas a cabo com cooperação entre os Estados europeus. É esta a lição do livro.

*Diário de Notícias, 7 de Novembro de 1994*



### *Espanha: o filho pródigo europeu*

*Spain and EC Membership Evaluated* é um estudo sobre a integração da Espanha na Comunidade Europeia, o nono de uma série sobre cada um dos países membros, cuja realização foi encomendada pela Comissão das Comunidades Europeias<sup>20</sup>. O objectivo desta série é o de avaliar os efeitos da integração em quatro grandes áreas, a saber: política económica, relações externas, sistema político e legislativo e políticas sociais, de educação e culturais. Das quatro áreas em que o livro se divide, a única para a qual não existe uma opinião clara sobre os efeitos da integração é aquela que diz respeito às questões económicas. Contrariamente, para as outras áreas, a avaliação é globalmente positiva, sobretudo no que se refere aos efeitos funcionamento das instituições em Espanha.

Até 1975, aquele país manteve-se relativamente isolado, não tendo participado nas principais organizações internacionais nascidas ou desenvolvidas depois da Segunda Guerra Mundial, isto é, a EFTA, a NATO e, evidentemente, a CEE. O primeiro sinal de abertura ao exterior foi dado pela assinatura do acordo preferencial com a CEE, em 1972, a que se seguiu o ingresso, já em democracia, em 1986, ano em que a Espanha também aderiu à NATO.

Ao contrário do processo de adesão à NATO, que foi precedido de um combativo referendo promovido pelo PSOE, o ingresso de Espanha na CEE foi consensual, tanto quanto é possível determinar pelas sondagens à opinião pública.

Esse consenso deveu-se à impressão generalizada de que as instituições espanholas, depois de anos de autoritarismo, poderiam beneficiar do contacto com as instituições comunitárias, herdeiras, apesar de tudo, da experiência democrática dos países mais ricos da Europa.

A integração na CE também veio contribuir para o apaziguamento das tensões nacionalistas em Espanha. Isso sucedeu não porque a CE tenha garantido um estatuto particular às regiões autónomas, mas precisamente pelo contrário.

Depois de um prolongado e aceso debate político, o Parlamento espanhol decidiu que as eleições europeias se fariam com apenas um círculo eleitoral nacional, e não com círculos regionais, como pretendiam certos partidos autonomistas, sobretudo os bascos e os catalães.

As razões daquela decisão prendem-se com o facto de nenhuma das propostas de criação de círculos regionais satisfazer todas as regiões autónomas, porque acabaria sempre por privilegiar umas em detrimento de outras. O consenso possível foi o do círculo eleitoral nacional e foi alcançado porque os governos autónomos se interessaram verdadeiramente na participação activa nas instituições comunitárias, que para eles são umas madrinhas na sua coabitação com Madrid. Por estas razões, as eleições para

---

<sup>20</sup> Amparo Almarça Barbado (org.), *Spain and EC Membership Evaluated*, Londres, Printer, 1993.

o Parlamento Europeu passaram a ser uma das raras ocasiões em que a Espanha aparece como um país unido, coisa que nem os Jogos Olímpicos de 1992 conseguiram fazer.

Este resultado vai ao encontro da tese recentemente formulada, segundo a qual a Comunidade Europeia, desde a sua fundação, tem sido um dos garantes da consolidação do poder dos Estados-Nação no seio da Europa. E surpreenderá aqueles que vêem na Comunidade exactamente o contrário, ou melhor dizendo, não agrada a quem, em Bruxelas, queira fazer da Comunidade um meio de reduzir o poder dos Estados membros.

Em contraste com o que se refere às instituições políticas e sociais, a avaliação dos efeitos da entrada da Espanha na CE, no que diz respeito à política económica e à economia, não é conclusiva. Isso decorre, pelo menos em parte, do facto de as comunidades não disporem dos instrumentos de política económica necessários à obtenção de alguns dos objectivos que se propôs.

No caso concreto da política agrícola comum, por exemplo, o principal objectivo de Bruxelas era o de proteger os rendimentos dos agricultores mais prejudicados com a abertura das fronteiras, sendo estes em grande parte aqueles que trabalham em pequenas unidades de exploração familiar. A política agrícola comum, contudo, baseia-se numa política de fixação de preços mínimos, beneficiando todos os agricultores por igual, independentemente das condições de produção, que variam não só de país para país mas também dentro do mesmo país.

A política alternativa, que em princípio seria mais eficaz do que a fixação de preços mínimos, seria a de atribuir subsídios directos aos agricultores. Contudo, tal política não pode ser implementada enquanto não houver uma harmonização dos sistemas fiscais no seio da Comunidade.

O problema da capacidade de escolha de políticas económicas com o fim de alcançar determinados objectivos não é, evidentemente, novo na história das integrações. No século XIX, a formação do Império alemão (1871) levou também à instauração de tarifas aduaneiras elevadas, não por ser considerada uma boa política económica, mas porque era a forma mais eficaz, e talvez a única, de cobrar impostos por parte do Governo central.

Apesar da qualidade irregular do livro, a escassez de trabalhos sobre a avaliação dos efeitos da entrada na CE torna a sua leitura interessante. Vale a pena seguir de perto o projecto desta série e aguardar com grande expectativa o volume, coordenado por Silva Lopes, que em breve deverá sair sobre Portugal<sup>21</sup>.

*Diário de Notícias*, 7 de Março de 1994

---

<sup>21</sup> Trata-se de um outro livro da mesma colecção, José da Silva Lopes (org.), *Portugal and EC Membership Evaluated*, Londres, Printer, 1993.

### *A CEE na Irlanda*

A Irlanda entrou na CEE em 1973, juntamente com o Reino Unido e a Dinamarca, depois de um referendo altamente concorrido em que 83 por cento da população se pronunciou a favor. Era à altura, e de longe, o país mais pobre da comunidade. Em 1975 a CEE iniciou uma política que visava o desenvolvimento das regiões mais atrasadas da comunidade, e desde logo a Irlanda foi considerada como uma só região, passível de receber apoios. Estes foram os primeiros passos dos chamados fundos estruturais, institucionalizados em 1987 com o Acto Único Europeu, e de que Portugal viria a beneficiar. O objectivo declarado dessas transferências era, e é, o de diminuir as desigualdades de rendimento dentro da Comunidade.

Em geral os economistas não acreditam muito na eficiência de transferências financeiras, por melhor que elas sejam aplicadas, como meio de promover o desenvolvimento das áreas menos desenvolvidas. É comum levantarem-se suspeitas de que a verdadeira motivação de tais transferências é de ordem política.

Quaisquer que sejam os motivos das transferências de fundos no seio da CEE, é importante analisar o impacto que efectivamente exercem nas economias a que se destinam. No caso de Portugal, país que começou a receber fundos comunitários desde o seu ingresso em 1986, essa análise ainda está a dar os primeiros passos e aguarda-se com grande expectativa a divulgação de resultados. Enquanto que isso não acontece, para que a discussão sobre o assunto ultrapasse o âmbito dos palpites informados, é de todo o interesse conhecer a experiência de outros países em situações idênticas.

A leitura do livro *The Role of the Structural Funds*, sobre a Irlanda, é uma ajuda para esse exercício comparativo.<sup>22</sup> O livro preocupa-se sobretudo com a avaliação do impacto dos fundos estruturais na economia irlandesa no período de 1988 a 2000, admitindo que o financiamento se manteriam ao nível de 1988 (note-se que entretanto os fundos foram duplicados). A dificuldade de medir o impacto dos fundos estruturais reside no facto de essa medição implicar a construção de um modelo económico que nos indique o que aconteceria à economia na ausência dos fundos.

O primeiro capítulo deste livro, que ocupa quase metade do volume, trata dessa avaliação não sem primeiro nos dar uma visão geral da evolução da economia irlandesa desde a década de 1950. Ficamos a saber que se trata de uma pequena economia aberta, muito ligada à do Reino Unido, com elevadas taxas de emigração e uma forte participação de capitais estrangeiros no investimento industrial. Esta participação do capital estrangeiro tem aumentado nas últimas décadas. Em 1987 as empresas industriais de propriedade estrangeira ocupavam 43 por cento da população

---

<sup>22</sup> John Bradley et al., *The Role of the Structural Funds: Analysis of Consequences for Ireland in the Context of 1992*, Dublin, The Economic and Social Research Institute, 1992.

industrial e contribuíam com 53 por cento do produto industrial e 74 por cento das exportações industriais. Estes valores são verdadeiramente extraordinários no contexto europeu. O enorme peso dos capitais estrangeiros tem sido apontado como uma característica menos favorável da economia irlandesa. Uma das consequências disso é que qualquer medida tendente a aumentar a procura interna, como a decorrente da aplicação dos fundos estruturais, é amortecida por via da parte do rendimento acrescido que é exportado. Convém referir que a Irlanda chegou a esta situação não apenas por força da actuação dos mercados – isto é, os capitais americanos investidos na Irlanda em consequência dos fortes laços que a emigração criou entre as duas economias –, mas também porque ao longo das últimas décadas os governos promoveram o investimento directo estrangeiro através da criação de paraísos fiscais. Quem pense em políticas do género para Portugal deverá estudar o caso irlandês.

Quanto ao impacto dos fundos estruturais, as conclusões no final deste longo primeiro capítulo não são muito animadoras. Considerando as melhores hipóteses quanto à rendibilidade dos investimentos nos três sectores a que os fundos se destinam – formação profissional, infra-estruturas e subsídios à indústria – o impacto dos fundos, tomado em conjunto com a aplicação de subsídios à agricultura por via da PAC, traduzir-se-ia num aumento acumulado de 4 por cento do PNB per capita irlandês no ano 2000: ou seja, uma contribuição de 0.3 pontos percentuais no crescimento do PNB per capita ao longo do período para que o estudo foi feito, 1988-2000. Não é muito. Curiosamente, uma estimativa rudimentar sobre o impacto dos fundos em Portugal aponta para valores semelhantes<sup>23</sup>.

Recorde-se que a estimativa relativa à Irlanda não tem em consideração a recente duplicação dos fundos (e evidentemente a duplicação dos fundos não significa que o seu efeito seja duplo), mas também se deve recordar que ela é a mais optimista de todas, pressupondo taxas médias de rendibilidade de 7.5 por cento, o que para o investimento na formação profissional é seguramente elevado.

As chamadas políticas de desenvolvimento regional experimentadas no seio de alguns países europeus também não têm dado resultados brilhantes. Exemplos disso são, no Reino Unido, os subsídios à Irlanda do Norte e, em Itália, os subsídios às regiões do Sul. Não haverá muitas razões para se esperar que este esforço no seio da CEE dê melhores resultados.

Para perceber porquê recomenda-se a leitura de dois dos restantes quatro capítulos deste livro sobre o caso irlandês, os quais tratam com maior detalhe de duas das áreas de aplicação dos fundos estruturais: os transportes e a indústria. No primeiro destes capítulos procura-se medir a importância dos custos de transporte no custo total dos produtos industriais na Irlanda. Os resultados alcançados não contrastam com valores de referência para outras economias: aqueles custos representam entre 4 e 10 por cento do custo total dos produtos industriais. Assim, uma gigantesca e dispendiosa

---

<sup>23</sup> Ver “O impacto dos fundos estruturais na economia portuguesa”, p. ?

política de investimentos em infra-estruturas que diminuísse os custos médios de transporte para metade reduziria os custos dos produtos industriais entre 2 e 5 por cento. Não é dramático, debaixo de qualquer ponto de vista.

Quanto à indústria, a única coisa que podemos apontar aqui é que os ganhos de economias de escala esperadas pelo alargamento do mercado são reduzidos. A razão é que a indústria irlandesa não está concentrada em sectores com elevadas potenciais economias de escala. O livro aqui analisado não é um livro pessimista sobre os esperados efeitos dos fundos estruturais na Irlanda. É um livro realista que mostra que não se devem esperar milagres económicos, e que a aproximação dos rendimentos per capita não é um objectivo ao alcance imediato de políticas económicas, sendo antes um processo gradual que deverá apenas ser bem administrado.

Para que a CEE sobreviva e preencha o seu papel principal, que é o de criar um ambiente de coexistência pacífica entre as economias europeias, é bom que não se criem expectativas excessivas sobre os seus potenciais efeitos nas economias dos países mais pobres. Caso contrário, se ou quando essas expectativas se virem goradas, as coisas mais facilmente andarão para trás.

*Diário de Notícias, 6 de Dezembro de 1993.*

### *Portugal e a República Checa*

Para os países menos desenvolvidos, a integração nas comunidades europeias implica transformações nas instituições e na economia que se traduzem num processo de “modernização”. Para uma integração com perspectivas de êxito é necessário que os países candidatos tenham atingido determinados patamares de desenvolvimento institucional e económico, por forma a que as diferenças nas principais características estruturais sejam transponíveis num prazo relativamente curto.

Não é possível definir os requisitos mínimos para a integração na Comunidade Europeia e é por isso talvez que eles nunca foram oficialmente estabelecidos. Todavia, as experiências passadas são informativas. Politicamente, sabemos que a integração nas comunidades requer um sistema democrático, cuja inexistência impediu a entrada de Portugal e Espanha antes de 1975 e dos países de leste europeu antes de 1990. Relativamente a outros aspectos institucionais, é mais difícil estabelecer critérios, uma vez que as instituições desenvolveram-se na Europa com fortes traços nacionais.

No campo económico, já é possível estabelecer algumas balizas. Apesar do grande leque de experiências, a verdade é que o crescimento económico europeu tem-se pautado por alguns padrões comuns. Por exemplo, poucos foram os países em que o acelerar do crescimento económico, até 1973, não foi acompanhado pelo crescimento do produto industrial. Desde então, o crescimento do sector dos serviços também é comum. Tais transformações estruturais acompanharam o desenvolvimento económico, o que se traduz no facto de o nível de rendimento per capita ser um bom indicador do tipo de estrutura económica, na Europa. A “convergência”, aliás, pouco mais é do que isso.

A dispersão de níveis de rendimento per capita era relativamente pequena no conjunto de países que, em 1957, fundaram a CEE. O rendimento per capita de Itália, o país mais pobre dos fundadores, correspondia a 72 por cento da média dos restantes cinco países. No Sul de Itália, a distância era maior e, aliás, essa foi a primeira região periférica a ser incluída nas comunidades, com algum sucesso.

Em 1973, a CEE teve o primeiro alargamento e então entrou o mais rico dos países pobres, a Irlanda. O rendimento per capita na Irlanda correspondia a apenas 56 por cento do rendimento médio dos restantes membros da CEE. Claramente, o passo de integração dado pela Irlanda foi grande, mas conseguido. Talvez aqui esteja uma baliza na definição do nível mínimo necessário de desenvolvimento económico para a integração com êxito nas comunidades europeias.

A Grécia aderiu à CEE em 1980, com um rendimento equivalente a cerca de 65 por cento da média da Europa dos 9 e Portugal e Espanha aderiram em 1986 com rendimentos de, respectivamente, 61 e 69 por cento do rendimento médio dos restantes países. Também nestes casos a integração terá êxito, embora com um esforço de adaptação significativo. O

alargamento de 1996 fez-se a países já ricos – Áustria, Finlândia e Suécia –, em que a harmonização aos padrões comunitários não se vai traduzir por “modernização” institucional e económica e por isso não nos interessam aqui.

Se tomarmos os níveis de rendimento per capita dos países mais pobres dos alargamentos anteriores como baliza para entrar na União Europeia, a República Democrática da Alemanha e a Checoslováquia poderiam ter entrado tanto em 1973 como em 1986. Não entraram então por óbvias razões políticas. Entretanto, o leste alemão aderiu por via da unificação alemã, em 1990, e o êxito da operação também está assegurado: a então RDA tinha um rendimento per capita de cerca de 75 por cento do rendimento médio da Europa dos 12.

Com a democratização, o próximo candidato à União Europeia é a República Checa, faltando apenas a vontade política e algumas adaptações institucionais, ainda em curso.

Para Portugal, o alargamento a leste da União Europeia não deve ser visto com apreensão, pois na integração europeia o todo soma mais do que as partes. As dificuldades virão essencialmente das negociações na distribuição do orçamento comunitário, questão com solução política. Convém todavia fazer algumas comparações, por forma a perceber para que lado tenderá a cair a balança.

No sector industrial, o alargamento à República Checa ajudará a acentuar a especialização da economia portuguesa em produtos alimentares e têxteis e isso deduz-se do facto de ser aí que Portugal tem vantagens (comparativas). Essa é a conclusão de um estudo sobre a produtividade relativa da indústria naqueles dois países (ver quadro junto). O mesmo estudo mostra ainda que a produtividade média das indústrias de Portugal e da Checoslováquia é semelhante, em 1987-89, e consideravelmente inferior à espanhola.

Produtividade do trabalho na indústria transformadora (USA=100)

	<b>Portugal</b>	<b>Checoslováquia</b>	<b>Espanha</b>
	<i>1987</i>	<i>1989</i>	<i>1984</i>
Alimentação	25,8	16,2	38,5
Têxteis	31,9	22,5	56,1
Prods. químicos	30,9	43,7	61,9
Metalúrgia	23,6	28,0	53,4
Máquinas	23,9	27,9	44,2
<b>Total</b>	<b>24,5</b>	<b>22,7</b>	<b>44,6</b>

Fonte: Bart van Ark, “Convergence and divergence in the European Periphery”, in B. van Ark e N. Crafts (orgs.), *Quantitative Aspects of Post-War European Economic Growth*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

A actual República Checa foi o coração industrial do Império Austro-Húngaro. A fundação da Checoslováquia, em 1918, não compensou a partição do império e a consequente formação de barreiras ao comércio na área. Depois da segunda guerra mundial, a Checoslováquia teve um

crescimento económico considerável, apesar de impedida de aprofundar as relações com as economias mais dinâmicas do Ocidente. O fim do regime comunista, em 1990, permitiu o restabelecimento dos laços tradicionais e deu um novo fôlego à economia da República Checa, criada em 1993. Tal passado permite ter expectativas de crescimento económico relativamente grande e é isso que mais distingue este país de Portugal.

*Público*, 25 de Maio de 1998.



### *A Turquia na Europa*

O Império Otomano foi um dos mais bem sucedidos da História moderna. Nascido na Anatólia (centro da actual Turquia), em 1453 tinha tomado Constantinopla e, no início do século XVI, dominava a Hungria e a Roménia. Em finais do século XVII foi a custo travado às portas de Viena. Este império foi por muito tempo temido a Ocidente onde, até ao século XIX, rivalizava com as principais potências europeias. Foi nesse século que se iniciou a desintegração do Império Otomano.

Apesar da desintegração, a Turquia e os turcos de hoje herdaram a fama otomana e constituem ainda uma questão por resolver, como se pode ver nas difíceis negociações com a União Europeia. Mas são um país europeu, a muitos títulos.

Nos anos 1830, algumas nações do Império Otomano, nomeadamente a Grécia e a Sérvia, conseguiram autonomizar-se do governo de Istambul. Na mesma década, a França retomou a aventura africana com a ocupação da província da Argélia. Mais tarde, em 1878, no seguimento da derrota face aos russos, Istambul viu-se obrigado a dar independência ou autonomia à Roménia e à Bulgária, enquanto a Áustria ocupava a Bósnia. Seguiu-se um período de paz e de alguma modernização mas, em 1912, os otomanos não conseguiram evitar as guerras que então estalaram nos Balcãs.

Seguiu-se ainda a entrada na primeira guerra mundial do lado errado, o que levou algumas nações vitoriosas, nomeadamente a Grécia, com o apoio inicial da Grã-Bretanha, e a Itália, a ambicionarem aquisições territoriais. Ataturk (pai dos turcos) comandou o exército na defesa do que restava do império e, em 1923, conseguiu expulsar os exércitos invasores. A Grécia parece ainda hoje não perdoar esta derrota do seu efémero expansionismo. Nas costas turcas do mar Egeu, havia uma importante população grega, que teve de fugir acabando com uma co-habitação entre cristãos e muçulmanos que caracterizava o antigo império.

A seguir à vitória militar, Ataturk levou a Turquia num caminho de modernização institucional. Começou por destronar o Sultão e criar uma república. O esforço de modernização foi um esforço de aproximação às instituições e até à cultura europeia. O Estado foi decretado laico, às mulheres foram reconhecidos novos direitos, a poligamia proibida e introduzido o alfabeto latino. Com a República, os turcos optaram pela aproximação à Europa.

A revolução nacionalista e republicana na Turquia aconteceu na mesma altura das revoluções do mesmo teor na Península Ibérica e em Itália. Todavia, ao contrário de Mussolini, Salazar e Franco, Ataturk não seguiu a via da ditadura e manteve a Turquia aberta ao exterior. Morreu em 1938, mas o programa sobreviveu-lhe. Ainda hoje é mais venerado do que a própria democracia que, apesar de tudo, impera na república desde que foi instituída em 1923.

Desde os anos 1930, a economia turca conheceu uma importante expansão, como aliás aconteceu em Portugal e em outros países da periferia

européia. Tal expansão não bastou para tornar a Turquia um país rico. Todavia, a Turquia aproxima-se a passos largos dos níveis de rendimento do resto da Europa e é talvez o país que mais ganharia com a entrada na União Europeia.

Passaram 75 anos desde o golpe de Ataturk e alguns anos ainda deverão passar para uma maior aproximação às comunidades europeias. Mas a tendência a explorar parece ser precisamente a de aproximação.

O fraco desenvolvimento económico não é o único impedimento à adesão da Turquia à União Europeia. Com efeito, a Turquia mantém um estado de alerta militar por causa da questão curda, na sensível fronteira com o Iraque, e por causa da questão de Chipre, onde a Grécia ainda quer dar cartas, em defesa dos cristãos que vivem na ilha. Estes problemas impedem, entre outras coisas, uma democracia plena, e o controlo das contas públicas e da elevada inflação que a Turquia presentemente conhece.

A grandeza do Império Otomano reflecte-se ainda no facto de a Turquia ser um país relativamente aberto aos povos que integraram o império, apesar de as relações entre turcos e árabes não se terem mantido sempre ao melhor nível. Se a “Europa” acolher a Turquia, ela acolherá um país aberto ao Médio Oriente e as fronteiras do velho continente serão bastante alargadas. Desde o período anterior à queda de Constantinopla que a Europa não tem uma fronteira tão longínqua. Será que a altura de restaurar essa fronteira está agora próxima?

A resposta a tal pergunta está em eventuais negociações de adesão da Turquia às comunidades europeias, desejada há algumas décadas. Isto ainda provoca alguns anticorpos. Recentemente, o Chanceler alemão, recordando os 61 milhões de turcos, afirmou que a Turquia é um país grande demais para a comunidade europeia engolir. Pode ser, mas nem sempre a Alemanha tem razão.

Portugal está quase livre das transferências orçamentais da União Europeia, em virtude do crescimento económico das últimas décadas e do equilíbrio externo mantido durante esse crescimento. Assim, o governo português está também quase livre de pensar num cenário em que a sua relação com o resto da comunidade seja mais do que meramente financeira. No caso da candidatura da Turquia às comunidades, Portugal poderia ter voz e iniciativa. Para tal, deveria haver gente informada sobre o assunto e talvez não fosse disparate pôr os Negócios Estrangeiros a pensar na questão. É assim que os pequenos países se tornam notados e úteis à melhoria das relações internacionais.

*Público*, 6 de Julho de 1998.

## Capítulo 6 – Portugal: incursões históricas

### *O relatório sobre Portugal e o ouro Nazi*

O relatório sobre as transacções de ouro entre a Alemanha e Portugal durante a Segunda Guerra Mundial é um texto que revela aturada investigação e grande apuro científico<sup>24</sup>. O relatório envolve uma matéria sensível do ponto de vista político e não pode escapar ao escrutínio daqueles que pretendem analisar o comportamento moral do governo português durante a guerra, nem daqueles que procuram saber se houve ou não transacções com ouro que o governo de Hitler subtraiu aos cofres centrais de países ocupados ou, mais grave ainda, de ouro que foi retirado dos judeus mortos nos campos de extermínio. A qualidade da investigação patente no relatório implica que ele merece uma discussão fundamentada dos argumentos que aduz. O relatório começa, justamente, por determinar as razões da existência da exportação de ouro por parte da Alemanha, com destino a Portugal. E as razões são relativamente simples: Portugal dispôs-se a vender volfrâmio à Alemanha, um minério importante no fabrico de armamento.

A primeira questão que se levanta relativamente ao relatório é a deficiência na análise dos motivos da venda de volfrâmio à Alemanha. Segundo eles: “a neutralidade portuguesa na Guerra tinha como anverso o facto controverso e desagradável, mas inevitável, de que Portugal teria de continuar a comercial também com a Alemanha”, e não só com os países aliados. Deve dizer-se que esta conclusão é problemática. Com efeito, seria preciso investigar até que ponto era grande a probabilidade de a Alemanha abrir uma nova frente de guerra em Portugal, por este país se recusar a vender volfrâmio. Para tal seria necessário indagar da verdadeira importância do minério português para a indústria de guerra alemã. Por outro lado, também se deveria discutir a questão de se saber se o governo alemão, caso verdadeiramente o pretendesse, não declararia guerra a Portugal, em qualquer caso. Estas questões fundamentais são deixadas em branco e a conclusão da inevitabilidade do negócio do volfrâmio, defendida no relatório, é um pouco apressada.

Uma vez decidia a venda de volfrâmio à Alemanha, restava decidir sobre a forma de pagamento e aqui os autores do relatório dão-nos novamente as principais pistas para analisar a questão. Em primeiro lugar, recordam que as exportações tinham de ser pagas directamente pela Alemanha e não por compensação de contas com países terceiros, pois o comércio internacional durante a guerra era essencialmente bilateral. Durante o mesmo período, os pagamentos internacionais eram

---

<sup>24</sup> Joaquim Costa Leite (Relator), *Relatório da Comissão de Investigação sobre as Transacções de Ouro Efectuadas entre as Autoridades Portuguesas e Alemãs entre 1936 e 1945*, Lisboa, Banco de Portugal, 1999.

fundamentalmente feitos em ouro ou em moedas de circulação internacional, nomeadamente, dólares americanos, libras esterlinas ou francos suíços. Estas eram as opções.

Uma outra opção foi liminarmente recusada pelo governo português. Tratava-se da abertura de um crédito à Alemanha, que seria liquidado depois do fim da guerra. O génio financeiro e estratégico de Salazar não lhe permitia evidentemente enveredar por esse caminho, apesar do pedido expresso da diplomacia alemã, alegando igual tratamento dado ao Reino Unido. Com efeito, parte das exportações portuguesas destinadas ao Reino Unido era paga dessa forma, sendo que este país só vira a saldar os créditos terminada a guerra. Esta questão é crucial, pois ela indica um tratamento preferencial para com os Aliados, do qual o governo alemão não retirou as consequências esperadas para a hipótese da recusa de venda de volfrâmio. Decidida a venda de volfrâmio e recusado o pagamento por abertura de créditos, restava ao governo alemão pagar a Portugal em ouro. Foi aqui que surgiu o problema principal de que a presente comissão de investigação trata. Fundamentalmente, a comissão pretendia investigar se houve alguma ilegalidade quanto às exportações de ouro da Alemanha para Portugal e conclui pela negativa. Esta conclusão é sólida, baseando-se no facto de que o governo português cumpriu as regras internacionais sobre a matéria.

Com efeito, o governo de Salazar foi cauteloso e recebeu o ouro alemão por intermédio de uma conta na Suíça, a famosa conta “C”. Nessa conta a Alemanha depositava ouro, que não era consignado directamente a Portugal, e Portugal recebia ouro do Banco Nacional da Suíça através da mesma conta. Assim, o banco central suíço tornava-se o responsável pelo recebimento do ouro alemão e Portugal limitava-se a receber ouro suíço. Entre Setembro de 1942 e Junho de 1944, foram enviadas da Suíça para Portugal, semanalmente, entre uma e duas camionetas carregadas de ouro, totalizando esse transporte 127 toneladas, sendo 42 toneladas provenientes da conta “C” e, portanto, referentes ao crédito de Portugal relativamente à Alemanha. Uma questão que os autores não abordam neste relatório e que não é clara é a da origem do fluxo de 127 toneladas de ouro suíço não atribuídas à Alemanha. Essa origem não é clara, pois Portugal não tinha um comércio significativo com a Suíça. O facto de Salazar ter decidido receber os pagamentos em ouro alemão através de uma conta na Suíça é indicativo da qualidade que se atribuía a esse ouro. Se isso revela algum conhecimento ou suspeita sobre a verdadeira proveniência desse ouro, ou de parte dele, é uma dedução que terá de ser feita com informação adicional.

A proveniência do ouro exportado pela Alemanha era um tema de preocupação constante por parte dos governos aliados. Em matéria das exportações de volfrâmio e das importações de ouro em que Portugal estava envolvido, o Reino Unido tinha uma posição mais benévola do que o seu aliado norte-americano e nenhuma decisão tomada por Salazar ofendeu grandemente a diplomacia britânica. Portugal recebeu um primeiro aviso quanto à inconveniência da aceitação do ouro alemão, mesmo aquele enviado através da Suíça, logo em 5 de Janeiro de 1944. Esse aviso era

geral, referindo-se apenas ao “saque do Eixo aos países sobre seu controlo”. Salazar resolveu ignorá-lo. Por forma a clarificar a situação, o governo britânico, pressionado pelo governo norte-americano, enviou, em Julho de 1944, um “Aviso do Ouro” que decretava como ilegal todo o ouro recebido da Alemanha, directa ou indirectamente.

Como se indica no relatório aqui discutido, os britânicos tinham um perfeito conhecimento da origem alemão do ouro recebido por Portugal através da conta “C”. Salazar imediatamente acatou as recomendações do aviso. Assim, a verdade é que não se pode imputar ao governo português a realização de qualquer ilegalidade. Mas a questão do “ouro nazi” não se coloca apenas no campo da legalidade das transacções. Existe também uma questão “moral”, que foi especificamente aduzida aquando da solução do problema que levou o melhor de duas décadas a seguir ao fim da guerra.

A comissão nomeada pelo governo português para investigar as transacções de ouro entre a Alemanha e Portugal, durante a Segunda Guerra Mundial, inclui no relatório final uma parte sobre o período durante o qual o governo português negociou uma solução para o problema. A análise das negociações com a chamada Comissão Tripartida, composta pelos Estados Unidos, o reino Unido e a Grã-Bretanha, é essencial para o esclarecimento de algumas dúvidas quanto às transacções do ouro alemão. Embora a exportação de ouro alemão tenha sido feita como compensação de exportações de volfrâmio, o governo de Salazar não aceitou receber o ouro directamente do Reichsbank, comprando-o, em vez disso, através de uma conta na Suíça. Assim, o governo português não cometeu nenhuma ilegalidade, nem contrariou a política oficial e declarada dos Aliados. O legalismo foi aliás uma característica fundamental dos governos de Salazar. Todavia, ao lado dos aspectos legais da questão do ouro nazi correm paralelos aspectos de ordem moral. Esses aspectos foram centrais nas negociações havidas a seguir ao fim da guerra entre o governo português e a Comissão Tripartida.

Segundo o relatório de aqui tratamos, houve três fases nas negociações entre aquela comissão e o governo de Salazar. Durante a primeira fase, a Comissão defendeu que todo o ouro recebido por Portugal devia ser considerado como saqueado pela Alemanha e, por isso, deveria ser integralmente devolvido. Para além, da questão do ouro nazi, a mesma comissão estava encarregue de negociar o congelamento dos bens alemães. Na questão do ouro o governo português não cedeu, mas mandou congelar todos os bens dos cidadãos alemães residentes em Portugal.

A defesa do governo português, quanto ao ouro, residia no facto de que o ouro havia sido recebido por via da Suíça e, conseqüentemente, não podia ser identificado como ouro alemão. A comissão não concordou com tal argumento, até porque havia obtido das autoridades suíças apenas 51,5 toneladas de ouro, esperando conseguir as 42 toneladas adicionais que haviam sido transportadas para Portugal. A argumentação do governo português baseava-se na ideia de que Portugal tinha actuado de “boa fé”, na designação dos documentos oficiais, não sabendo da proveniência efectiva

do ouro. Para haver devolução de ouro seria preciso provar de forma casuística a existência de saque ou roubo. Como se diz no relatório aqui discutido, para a perspectiva portuguesa a “questão do ouro deveria ser colocada num plano legal e jurídico e não no plano político”.

Mas a partir de 1947 houve uma mudança na posição da Comissão Tripartida, relacionada com a mudança da política europeia do pós-guerra. O anúncio do Plano Marshall, neste ano, e a recusa de Moscovo em aceitar “ajuda” para os países da Europa de leste que controlava, dera o sinal do início da Guerra Fria. A principal preocupação dos Estados Unidos e seus aliados deixava assim de ser a Alemanha e a sua eventual reconstituição como poder militar, passando a ser a União Soviética. A pressão da Comissão Tripartida sobre o governo português baixou de intensidade, caindo assim por terra a ameaça de exclusão de Portugal das instituições monetárias e políticas internacionais, então em formação, assim como de congelamento dos bens portugueses nos Estados Unidos e a não aceitação do ouro do Banco de Portugal nos pagamentos internacionais. Estas duas últimas ameaças eram verdadeiramente graves. O facto de Salazar ter decretado um dia de luto nacional pela morte de Hitler – como se recorda no presente relatório – não o colocou seguramente numa boa posição negocial. Mas o advento da Guerra Fria veio em socorro do ditador.

Apesar de ter abrandado as pressões sobre Portugal, em 1947, a Comissão Tripartida não desistiu de obter o reconhecimento de que a aceitação de ouro, por conta do governo alemão, constituiu uma política moralmente reprovável da parte do governo português. As negociações entre Portugal e aquela comissão duraram ainda mais uma década precisamente porque Salazar se recusou a ceder no plano da condenação moral. Ou melhor, segundo se pode deduzir da leitura do relatório em causa, Salazar parecia saber que não tinha outra saída, arrastando as negociações por forma a quebrar o impacto da sua conclusão. As negociações duraram tanto tempo que chegaram a envolver directamente o governo da nova República Federal da Alemanha, terminando apenas em 1960.

A questão moral aduzida pela Comissão Tripartida fundamentava-se na detecção da origem holandesa de uma parte do ouro exportado pela Alemanha para Portugal, através da famosa conta “C”. Todavia, mesmo quanto à proveniência desse ouro se levantaram dúvidas e a Comissão e o governo da RFA acabaram por aceitar uma proposta do governo português. Essa proposta consistia na devolução de cerca de 4 toneladas de ouro, compensada pelo pagamento por parte do governo alemão, com base na venda dos bens alemães retidos em Portugal a seguir à guerra. O relatório em causa torna-se menos claro quanto à análise desta solução alcançada, que tem um sabor nitidamente salomónico. Assim, por um lado, o governo português satisfez aqueles que queriam ver algum ouro devolvido, como prova de que a questão tinha um lado moral condenável. Por outro lado, o governo português demonstrou não se sentir culpado pois essa devolução foi totalmente compensada pelo confisco dos bens alemães.

Coloca-se ainda a questão da responsabilidade do actual governo perante os factos passados. Como no passado, essa responsabilidade parece ser nula, em termos legais. Resta a reafirmação da condenação moral, aspecto que cai fora do âmbito da parte científica do relatório de que falámos aqui. O relatório que aqui seguimos termina com umas “considerações finais” de teor eminentemente político e que, claramente, não são da lavra dos historiadores responsáveis pela investigação. A questão da actual responsabilidade moral sobre toda a história do ouro nazi não é, todavia, tratada da melhor forma nessas considerações.

*Público*, 13 e 27 de Setembro de 1999

### *Salazar e os historiadores*

A série sobre o regime de Salazar da autoria do jornalista Mendonça da Cruz, que a televisão tem estado a transmitir está a causar uma discreta e saudável polémica. A série em causa, baseada numa montagem de imagens, comentários e entrevistas é bastante interessante e resulta numa história coerente. As entrevistas a historiadores, políticos do regime e da oposição foram feitas há três ou quatro anos, mas não perdem nada por isso. Até é interessante ver o actual ministro das Finanças a falar-nos sobre a política financeira de Salazar ou Mário Soares a dar a sua interpretação “radical” do regime. Também não foi o autor da série a fazer essas entrevistas, mas Mendonça da Cruz conseguiu ultrapassar esse problema.

Uma entrevista, todavia, foi acrescentada às que já existiam, a saber, a de Manuel Braga da Cruz. Presume-se que este acrescento deveu-se à necessidade de equilibrar as interpretações sobre o regime salazarista que a maior parte dos analistas apresenta na série. E também se pode presumir que o mesmo acrescento está na origem da polémica. Concretamente, algumas pessoas acusam a história de Mendonça da Cruz como um branqueamento do regime de Salazar.

As visões sobre o regime salazarista de Braga da Cruz e Fernando Rosas são diferentes e traduzem-se no facto de que o primeiro está mais preocupado em perceber as razões “endógenas” do regime, enquanto o segundo parece preocupar-se mais com razões “exógenas”. Um terceiro historiador entrevistado, Costa Pinto, está um pouco entre estas duas águas, cuja separação não é nítida, evidentemente.

Pelo que se pode deduzir das entrevistas e da obra dos respectivos, pode concluir-se que Braga da Cruz tenta perceber a natureza “política” do regime, perguntando-se em que instituições se baseava e qual a origem e o modo de funcionamento dessas instituições. Por estar interessado nestas matérias, torna-se interessante ouvir este historiador a falar das instituições do regime, como a Igreja ou União Nacional. Está implícito neste modo de ver história que também as ditaduras são regimes políticos, cuja essência tem de ser compreendida. Isto não é necessariamente uma operação de branqueamento. O que está aqui em causa é conhecer o regime para além do quadro negro da repressão e das torturas, realidades inegáveis mas que não são a história toda.

Ao contrário, Fernando Rosas está mais preocupado em perceber quem eram os “agentes” do Estado Novo: quem eram as pessoas ou grupos que apoiavam o regime, quais eram os seus interesses sociais, económicos ou financeiros. É muito interessante ouvir este historiador a falar das personagens do regime, pois ele conhece como ninguém quem era quem no regime, como se davam, com quem se davam, quais as remodelações governamentais e o que tudo isto significa. Na perspectiva deste historiador está implícita a ideia de que o salazarismo foi o resultado de uma luta de classes ou de interesses (lobbies), decidida a favor dos grandes e dos poderosos. O que até pode ser verdade. O que já não é tão certo é que o



resto do país vivesse à margem disso ou que estivesse mais alheado do que tinha estado durante a República ou a Monarquia.

Interessa realçar que a nossa compreensão do regime do Estado Novo ganha com a discussão entre as duas interpretações aqui sumariamente referidas. Com essa discussão já se avançou para alguns consensos básicos sobre a evolução e a natureza do regime salazarista. É nesta capítulo que a actual série de televisão é particularmente interessante.

Entre os consensos conta-se a ideia de que Salazar era um político hábil e que como tal se comportava mesmo antes de 1926, mostrando-o claramente ao recusar a pasta das Finanças no ano do golpe e ao aceitá-la dois anos depois, quando a situação melhorara. Também é consensual que Salazar soube manobrar a Igreja, as Forças Armadas, a extrema-direita e os monárquicos, procurando um equilíbrio de forças que acabou para sustentar o seu governo.

Um outro consenso é o de que o regime se tornou mais “arcaico” depois da segunda Guerra Mundial. Fernando Rosas lembra bem que as esperanças de mudança demonstradas pela oposição, que a levaram a fazer um primeiro comício (no Centro Almirante Reis) cujo resultado principal foi uma lista de nomes que o governo se viria a encarregar de perseguir, como contou Mário Soares, não se coadunavam com o facto de Salazar, em 1944, ter feito uma remodelação governamental que acentuou a ala conservadora do regime.

Presentemente, o maior debate parece estar em saber se o regime antes de 1945 assentou no país como uma “luva”, na expressão de Eduardo Lourenço, recuperada por Braga da Cruz. Fernando Rosas insurgiu-se contra esta ideia, lembrando que as primeiras décadas do regime foram de chumbo, com levantamentos militares, greves, prisões, deportações, censura à imprensa e proibição de partidos políticos. Isto é tudo verdade, mas também parece ser verdade que o regime político da República não estava a funcionar da melhor forma e não por estar a ser subvertido por aqueles que vieram a fazer o golpe militar de 1926. Haveria seguramente muita gente descontente com isso o que, a ser verdade, ajudaria a perceber o facto de o Estado Novo ter granjeado o apoio de alguns republicanos. Pelo menos inicialmente. Lembrar isto não é branquear o regime.

Claro que ninguém sabe se a República se teria vindo a endireitar, sem o golpe conservador de 1926. Afinal, em 1851, a Regeneração, um outro pronunciamento militar, pôs fim aos anos de grande agitação política da primeira metade do século XIX, sem que para tal tivesse sido necessário usar o colete-de-forças. A diferença com o salazarismo está não só nos apoios que granjeou (como defenderia Fernando Rosas), como na própria experiência da República que o antecede ou ainda nas circunstâncias da política internacional.

*Público*, 20 de Fevereiro de 1999.

### *Transição frustrada*

Em Agosto de 1968, Oliveira Salazar sofreu um acidente que o tornou incapaz de governar o País. Em finais de Setembro do mesmo ano, o presidente da República, Américo Tomás, exonerou o Ditador e nomeou Marcelo Caetano para a presidência do Conselho. Seguiu-se uma “primavera” do regime, que pouco tempo durou. Passaram trinta anos e ainda falta muito para se entender o insucesso desta tentativa de transição pacífica.

Marcelo Caetano fora discípulo de Salazar e com ele manteve uma duradoura relação de amizade. A correspondência entre os dois homens, publicada por Freire Antunes (*Cartas secretas*, Lisboa, 1993), mostra um discípulo respeitoso, mas com gosto pela crítica. E Salazar mostra também alguma apreciação pela irreverência de Marcelo.

A seguir à Segunda Guerra Mundial, a amizade política de Marcelo tornou-se cada vez mais distante. Ele queria um regime mais perfeito do que aquele que estava a ser construído sob a batuta de Oliveira Salazar. Queria, por exemplo, uma União Nacional mais forte e menos circunscrita a Lisboa. Insurgiu-se contra o fim da eleição directa do presidente da República, decidida na revisão constitucional de 1959, a seguir à ameaça eleitoral de Humberto Delgado. Marcelo também queria ver uma mais rápida constituição das corporações e dos organismos de coordenação económica que, afinal, deveriam ser a base institucional do Estado Novo. Enfim, Marcelo gostava da crítica e, claro, não tinha falta de assunto.

As diferenças entre Salazar e Marcelo mantiveram este numa reserva moral do País onde Américo Tomás o foi buscar, em 1968, para chefiar o governo e a transição. Nessa escolha foram preteridos, ao que parece, Adriano Moreira, que estava à esquerda de Marcelo, e Franco Nogueira, que estava à sua direita.

Os primeiros tempos do ministério de Caetano foram promissores, mesmo para alguns insuspeitos de amizade política, como Manuel Lucena (*O marcelismo*, Lisboa, 1976). Isso deveu-se não só ao novo discurso, como a alguns actos concretos. Assim, alguns homens novos de ideias foram chamados para o governo, a censura foi abrandada e as eleições legislativas de 1969 foram um pouco mais livres e levaram, inclusivamente, à constituição de uma ala liberal em S. Bento.

Uma questão importante da história portuguesa é a de saber porque é que a primavera marcelista foi logo interrompida, em 1970. A história política destes anos é contada, como quase sempre, pelo lado dos vencedores e, por isso, a explicação mais corrente é que Marcelo Caetano não soube ou não quis mudar o regime. Isso explicaria o aumento da contestação política, com greves de trabalhadores e manifestações estudantis, que, finalmente, teria levado ao fim abrupto do regime, em 1974.

A via reformista era, porventura, possível. Marcelo Caetano tinha consciência, por exemplo, já desde os anos 1950, de que a segurança social do Estado precisava de crescer. E fê-la crescer moderadamente. Também

não era o maior adepto da censura, sobre a qual mais de uma vez escreveu a Salazar, relatando episódios absurdos. Talvez também não fosse o maior adepto da polícia política e dos tribunais especiais.

A guerra colonial e a insatisfação que gerava na numerosa população dos recrutas e em alguns militares de carreira, são apontadas como outras causas do fim da primavera portuguesa de 1968-70. Aquela guerra era bem mais grave do que a guerra das contestações internas. Com efeito, exigia uma solução rápida para o problema colonial e, mesmo querendo, o governo de Lisboa não tinha a quem entregar o poder em Angola e Moçambique. A guerra colonial não pode, todavia, ser considerada como responsável única do insucesso da primavera marcelista.

Um exercício interessante para compreender porque a transição não resultou é escutar as queixas do próprio presidente do conselho de Ministros, deixadas no seu livro *Depoimento* (Rio de Janeiro, 1974). A queixa principal que aí aparece é que os opositores ao regime, incluindo os deputados da “ala liberal”, faziam oposição total e não estavam dispostos a negociar.

A reforma do regime implicava compromissos e é possível que Caetano tivesse alguma razão quanto à intransigência da oposição, no meio da propositada ingenuidade que caracteriza as suas memórias políticas. As reformas a fazer em Portugal eram complicadas, dada a antiguidade do regime. Por exemplo, para abolir a censura, a Assembleia Nacional tinha de fazer uma nova lei de imprensa com todos os compromissos. A Oposição, segundo Marcelo Caetano, não quis colaborar. Talvez os opositores ao regime pensassem que as mudanças eram de tal ordem de grandeza que não se podia ir por pequenos passos.

Acresce que nem todas as forças do regime, incluindo Américo Tomás, ministros, deputados e militares, queriam necessariamente a mudança. E, em momentos cruciais, como aquando da possibilidade da substituição de Tomás, na escolha do candidato para a eleição presidencial de 1972, Marcelo Caetano perdeu a coragem ou a vontade e deixou tudo como dantes. Foi esse episódio, aliás, a gota de água que, para a oposição, fez rebentar o dique.

A história portuguesa mostra uma endémica dificuldade para compromissos políticos, sendo Portugal um dos países da Europa ocidental com mais golpes de Estado. Todavia, em Espanha, outro país com uma história política agitada, deu-se, em 1975, uma transição “constitucional”. O facto de entretanto se ter dado a “revolução dos cravos” e de a Espanha não estar envolvida numa guerra colonial, são factores a ter em conta na explicação do sucesso da transição pacífica espanhola. Mas também não chegam como explicação.

A explicação do insucesso da primavera marcelista passa também por causas de natureza política que envolvem o papel dos homens do regime, assim com o dos homens da oposição. Sobre as responsabilidades dos primeiros, os historiadores e analistas têm pensado bastante e já temos algumas ideias. Sobre as responsabilidades dos segundos, pouco ou nada se

tem discutido. Não se trata de atribuir “culpas”, mas sim de melhor entender o funcionamento da política em Portugal.

*Público*, 31 de Agosto de 1998.

### *Porquê as nacionalizações de 1975?*

Há ainda muito da história do 25 de Abril de 1974 que está por contar. No campo da economia, a investigação mais interessante a fazer é sobre as razões das nacionalizações dos bancos, dos seguros e das maiores empresas industriais do país, em 1975.

As nacionalizações foram fruto de uma decisão de uma assembleia do Movimento das Forças Armadas, na madrugada de 12 de Março de 1975, tendo sido confirmadas pelo Conselho da Revolução, criado dias depois. À data era primeiro-ministro Vasco Gonçalves, um homem que quis acabar com o “grande capital”. O Partido Comunista Português foi solidário com a ideia, para dizer o mínimo, e o Partido Socialista e o Partido Popular Democrático não se opuseram. Segundo alguns, estes dois últimos partidos estavam mais interessados em conseguir as eleições para a Assembleia Constituinte, marcadas para o mês seguinte (Abril de 1975).

As nacionalizações foram um acto mal preparado e não eram esperadas por todos. Certo é que, por delegação de Vasco Gonçalves, Melo Antunes e um grupo de “moderados” tinham elaborado um plano económico, publicado em Fevereiro de 1975, no qual se propugnava o aumento da participação do Estado em alguns sectores. Entre eles contavam-se a siderurgia, a produção e distribuição de electricidade e os petróleos. Da banca, apenas se mencionava o Crédito Predial Português. Não se excluía a necessidade de nacionalizar, mas essa não era a palavra de ordem. E os economistas, o que pensavam à data?

Um dos economistas mais importantes deste período foi sem dúvida Francisco Pereira de Moura. Antes da Revolução, Pereira de Moura participara no desenho da política económica em duas matérias que considerava, podemos presumir, as mais importantes para o crescimento económico português. Uma era a da integração europeia. Foi ele o relator do parecer à Câmara Corporativa (de que era, portanto, membro) sobre a entrada de Portugal na EFTA, que se veio a concretizar em Janeiro de 1960. Também se pronunciou sobre o acordo entre Portugal e a CEE, em 1972, e deixou algumas ideias sobre o aprofundamento da integração europeia do País.

Outra matéria privilegiada por Pereira de Moura era a da industrialização portuguesa, da qual o crescimento económico era ainda dependente. Participou na elaboração do Plano de Fomento de 1965-67 e deixou alguns escritos interessantes sobre o passado e o futuro da indústria portuguesa. A interpretação deste economista sobre o crescimento económico português e sobre a situação a que a economia tinha chegado, nos finais da década de 1960, dá-nos um bom diagnóstico da situação económica nas vésperas das nacionalizações<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Os textos mais importantes do autor estão reunidos em F. Pereira de Moura, *Por Onde Vai a Economia Portuguesa?*, Seara Nova, 1973.

Para Pereira de Moura, o crescimento económico português após a segunda guerra mundial foi desenhado pela política económica. O governo, seguindo uma tradição que remontava aos tempos do livro “Linha de Rumo” de Ferreira Dias, ministro da economia entre 1958 e 1962, teria tido o propósito de promover a industrialização do País, sendo essa a melhor via de atingir taxas elevadas de crescimento económico, como estava a acontecer.

Na análise de Pereira de Moura, a industrialização foi conduzida pela iniciativa privada, tendo o Estado apenas um papel tutelar. Esse papel teria sido materializado na construção das necessárias infraestruturas (principal objecto dos Planos de Fomento), e na criação de condições para a existência de lucros elevados, com o fim de estimular o investimento industrial do sector privado.

Lucros elevados, diz-nos Pereira de Moura, eram conseguidos à custa de preços baixos das matérias-primas, salários também baixos e preços industriais elevados. As matérias-primas coloniais (algodão, oleaginosas), a supressão da capacidade de negociação sindical, o protecționismo interno (através do condicionamento industrial) e externo (através das pautas) eram os instrumentos dessa política. Nos finais dos anos 1960, o modelo de industrialização português, ainda segundo Pereira de Moura, estava a entrar em falência: as colónias já não chegavam para alimentar o país de matérias-primas baratas, a subida dos salários já não podia ser contida e o protecționismo industrial deveria desaparecer.

A análise contida neste modelo de Pereira de Moura pode estar ou não conforme os factos, mas isso não é o mais importante. O mais importante é que o modelo constitui um ponto de partida para o melhor estudo da economia portuguesa das décadas a que se reporta. Não existem, na história da economia portuguesa, muitas interpretações com esta consistência.

Mas também é importante salientar que as dificuldades que Pereira de Moura atribuía ao caminho futuro da economia portuguesa não se deviam ao comportamento dos empresários e restantes agentes privados, mas sim à política económica. Era ela que tinha de ser alterada. Isto “não significava nem nacionalizações nem socialização”. Pereira de Moura queria ver assegurada, no seguimento da revolução, a “normalidade da vida económica ainda dentro dos quadros anteriores”, como declarou à “Vida Mundial”, em Maio de 1974.

Fica registado que um dos economistas mais influentes da época não reconhecia a necessidade das nacionalizações. Todavia, com o calor dos acontecimentos, Pereira de Moura viria a mudar de opinião, chegando a ser ministro sem pasta a seguir ao 11 de Março. Também este facto dá que pensar.

Só com o estudo do comportamento dos militares, dos governantes e dos donos das maiores empresas e bancos, nos meses cruciais de Fevereiro e Março de 1975, se poderá entender as razões das nacionalizações. E nesse campo ainda falta fazer muito.

*Público*, 27 de Abril de 1998.

### *A economia portuguesa em 1976*

Nos dois anos que se seguiram ao dia 25 de Abril de 1974, o enquadramento institucional da economia portuguesa sofreu um verdadeiro volte-face. Tem havido nos últimos tempos muita discussão sobre estes anos, mas baseada em muita parra e pouca uva, apesar de haver bastante informação disponível.

Em Outubro de 1976, realizou-se na Gulbenkian, em Lisboa, uma conferência sobre a economia portuguesa cujas comunicações foram compiladas em dois volumes intitulados Conferência Internacional sobre a Economia Portuguesa. Uma leitura geral das comunicações publicadas revela um aspecto curioso: a avaliação dos efeitos económicos do 25 de Abril não era de modo nenhum negativa<sup>26</sup>.

Antes de prosseguirmos com a apresentação dos resultados mais importantes da conferência, convirá fazer algumas referências organização do acontecimento e aos seus participantes. A razão disso é que os anos de 1975 e 1976 não foram de forma alguma anos inocentes e tudo o que acontecia tinha uma carga política inquestionável.

A iniciativa da organização partiu de uma fundação americana, correspondendo à solicitação de uma série de economistas americanos interessados em Portugal, quase todos eles trabalhando no Massachusetts Institute of Technology, onde estudavam também alguns universitários portugueses. Esta iniciativa foi correspondida em Portugal pela Fundação Gulbenkian. Desde logo se revela interesse despontado nos Estados Unidos pelas transformações ocorridas num dos últimos bastiões do espírito antiliberal na Europa.

Participaram na conferência não só economistas americanos, incluindo nomes conhecidos como Bela Balassa, Rudiger Dornbush e Robert Solow (Prémio Nobel da Economia), como portugueses, entre os quais encontramos economistas da velha guarda, como Pereira de Moura e Xavier Pintado, e uma panóplia de jovens pretorianos, alguns vindos dos seus estudos na América, que incluía nomes como Miguel Belez, Cavaco Silva, Manuel Pinto Barbosa e João Cravinho. Pode dizer-se que poucas vezes houve em Portugal reuniões internacionais de economistas como esta. O mais interessante a notar é que dificilmente se pode identificar este conjunto de autoridades com o PREC (Processo Revolucionário em Curso).

Também contribuiu para o interesse da conferência o facto de haver até à data da sua realização uma série de trabalhos em curso de investigação sobre a economia portuguesa contemporânea, o que se reflectiu no facto de as comunicações versarem praticamente todos os aspectos importantes da economia portuguesa, incluindo a indústria, a agricultura, a política monetária e fiscal, a balança de pagamentos, o investimento e os mercados financeiros, a administração pública, o novo sector público produtivo, a

---

<sup>26</sup> *Conferência Internacional sobre Economia Portuguesa*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian e The German Marshall Fund of the United States, 1977.

educação e o emprego e repartição de rendimento. A todos estes estudos se junta um relatório de enquadramento macroeconómico levado a cabo no MIT por uma equipa de economistas americanos e portugueses.

Nesse estudo de enquadramento conclui-se que a economia portuguesa se manteve “surpreendentemente sólida” entre 1974 e 1975, absorvendo melhor o choque da crise internacional (ao qual se deverá adicionar o choque da revolução) do que alguns dos países da Europa ocidental. Acresce que Portugal, ao contrário dos países ricos, dependia de uma fonte importante de meios de pagamento sobre o exterior que mais uma vez na sua história falhou: as remessas de emigrantes.

Os problemas mais graves surgiram no que diz respeito a agregados macroeconómicos com efeitos de longo prazo, nomeadamente o investimento, que sofreu uma enorme queda. A enorme queda no investimento (de cerca de 21 por cento do PNB para cerca de cinco por cento, entre 1973 e 1975) deveu-se ao aumento repentino da massa salarial, um dos resultados mais esperados de uma revolução com as características da portuguesa. Antes de 1974, segundo um dos estudos da conferência, a repartição do rendimento em Portugal era mais desigual do que a de outros países com o mesmo nível de rendimento per capita, embora a subida da parte dos salários no rendimento (de 44 por cento em 1973 para 60 por cento em 1976) colocasse Portugal novamente fora da média, dessa vez por excesso. A situação voltou ao normal uns anos depois.

É difícil atribuir responsabilidades políticas para a ocorrência deste fenómeno, mas podemos especular que, estando a situação fora de controlo em várias frentes, o Estado dificilmente poderia fazer frente à avalanche de reivindicações geradas do descontentamento,

A subida da massa salarial e conseqüente redução da poupança e do investimento, a queda nas remessas de emigrantes e também do comércio com as antigas colónias, associadas ao choque petrolífero de 1973, não podiam ter deixado de causar perturbações na economia. As conseqüências de longo prazo foram muito gravosas para os anos seguintes, dado que o baixo nível de poupança interna, associado aos saldos negativos da balança de transacções correntes, implicou que a retoma da economia não dependesse apenas da retoma internacional, uma vez que o aumento do investimento em Portugal estava condicionado pela situação das contas externas.

Neste contexto convém referir que aquilo que terá “salvo” a economia nestes primeiros anos, a saber, as reservas de ouro deixadas pela Ditadura, que permitiram cobrir os défices de pagamento externos, primeiro através da sua venda e depois como garantia de empréstimos, poderá afinal ter tido conseqüências negativas se atrasou a tomada de uma medida alternativa que poderia ser desde logo melhorado a situação das balanças com o exterior: a desvalorização do escudo. Aliás, esta medida foi proposta, com carácter de urgência, numa das comunicações da conferência.

Acresce que, para resolver a situação da economia portuguesa, o Estado tinha uma enorme falta de instrumentos financeiros, resultante do



facto de esses não se terem desenvolvido no período anterior à revolução, em consequência de uma série de factores que incluem o simples facto de um Estado praticamente não recorrer aos mercados para se financiar. Curiosamente, um dos economistas portugueses presentes na conferência, hoje muito conhecido, Cavaco Silva, defendia que o facto de a banca ter sido nacionalizada não piorou a situação.

A decisão de nacionalizar as principais empresas do País em determinados sectores, considerados chave, tem sido ultimamente muito criticada, chegando alguns a afirmar que ela esteve na base de grande parte das dificuldades que se seguiram ao 25 de Abril. Mas, mais uma vez, está por provar em que medida as nacionalizações terão sido prejudiciais, para o que, como sempre, seria necessário saber o que teria acontecido caso elas não tivessem sido feitas. Não seria difícil imaginar os donos das empresas, perante tantas dificuldades, a pedirem apoios substanciais ao Estado se este não tivesse tomado directamente conta delas.

Talvez pouco gente saiba, hoje em dia, que o Estado tomou conta de empresas cuja produção correspondia, no total, a cerca de 15 por cento do produto interno bruto e que essa taxa era comparável à que existia em países como a França, a Grã-Bretanha e a Itália.

Contudo, a verdade é que as empresas nacionalizadas representavam cerca de 30 por cento do investimento total do País, residindo aqui um dos problemas que a democracia herdou da Ditadura, mas particularmente dos últimos anos do marcelismo. Graças à conjuntura internacional extremamente favorável e graças à capacidade de negociação de alguns grupos, o investimento industrial antes de 1973 tinha-se concentrado em sectores grandes consumidores de capital. O paradigma mais conhecido é O do complexo de Sines, que absorvia uma parte considerável de todo o investimento português, gerando, contudo, um baixo número de postos de trabalho. Estes investimentos não podiam ser interrompidos bruscamente, porque isto ainda traria maiores perdas, como o pode demonstrar qualquer manual de economia. Em 1976, 30 por cento de todo o capital investido em Portugal dirigiu-se para Sines e isso já depois de se ter abandonado parte do projecto, como a construção de uma auto-estrada e de uma linha ferroviária de duas vias. Neste caso, pelo menos, a revolução parece ter vindo mesmo a tempo (também nos poupou a construção de uma central nuclear prevista para 1975).

*Diário de Notícias*, 9 de Maio de 1994.

### *Patrões e poder político*

Uma forma sem dúvida interessante de conhecer os problemas actuais da indústria portuguesa é através de entrevistas aos seus mais importantes protagonistas. Trata-se da visão do lado do sucesso. Juntando algumas breves introduções históricas sobre os sectores em que esses grandes patrões estão envolvidos, e incluindo perguntas sobre a sua situação nas duas ou três últimas décadas, Maria Filomena Mónica faz deste livro de entrevistas a “grandes patrões” também uma história da indústria portuguesa<sup>27</sup>. Porque isso constitui claramente a principal preocupação destes industriais, tal história incide sobre as relações com o poder político.

Lendo as entrevistas, nota-se desde logo que os patrões da indústria portuguesa têm bastante em comum. Isto apesar das grandes diferenças sociais e de comportamento, largamente realçadas pela autora. Mesmo não tendo todos pergaminhos aristocráticos, e de nem todos se vestirem do mesmo modo (um assunto a que a entrevistadora dá muita importância), ou de não decorarem os seus escritórios da mesma forma, as críticas ao poder político – do Estado Novo, salazarista e marcelista, a Cavaco Silva – são quase unânimes. Pelo meio ficaram as possíveis críticas aos governos de Mário Soares e Sá Carneiro, período que a autora salta nas suas perguntas e do qual as respostas denotam fraca memória.

Os industriais têm também em comum o sentido de oportunidade mostrado durante o conturbado período que se seguiu ao 25 de Abril. Os casos de sucesso meteórico são exactamente os daqueles empresários que investiram quando mais ninguém pensava em fazê-lo. Américo Amorim, para alimentar as suas fábricas de cortiça, não hesitou em comprar terras na zona quente da reforma agrária, em pleno ano de 1976. Igual sentido de oportunidade é assumido directamente por Belmiro de Azevedo, que atribui o seu sucesso ao facto de “ter decidido ignorar a Revolução”. Do mesmo “faro” comungaram alguns dos velhos patrões, como Raposo de Magalhães, que em 1975 reconverteu a sua fábrica de cristal na Marinha Grande apesar de, nas suas palavras, “ninguém acreditar que se fosse investir num período daqueles.”

Não espanta que as críticas ao poder político sejam cerradas. O que pode ser motivo de surpresa é que o seu conteúdo não se altera substancialmente quando os patrões são chamados a avaliar a política industrial do Estado Novo e a actual. Aqui o 25 de Abril aparece mais como um marco formal e não tanto como uma “revolução”. Talvez os empresários que fugiram para o Brasil tenham uma opinião diferente, mas disso, claro esta, não reza esta história.

Confrontados com uma pergunta sobre o papel do condicionamento industrial na evolução da economia, os empresários entrevistados não hesitam em avaliá-lo negativamente. No entanto, recordam de seguida que

---

<sup>27</sup> Maria Filomena Mónica, *Os Grandes Patrões da Indústria Portuguesa*, Lisboa, Dom Quixote, 1990.

sempre se acabava por fazer aquilo que se queria, nem que tal implicasse a instalação clandestina de fábricas. A apreciação do condicionamento traduz-se, finalmente, numa crítica generalizada a excessiva intervenção do Estado na economia, que se estende aos nossos dias.

Segundo alguns destes grandes patrões, a indústria portuguesa continua condicionada: passou-se do condicionamento industrial para aquilo que Belmiro de Azevedo e Rocha de Matos chamam de condicionamento financeiro. Para este último as condições actuais seriam mesmo piores. Diz ele: “Hoje, os jovens enfrentam muitas dificuldades se quiserem constituir uma empresa. (...) Não conseguirão, por exemplo, fazer o que eu fiz, em 1969.” É que Rocha de Matos tinha montado a sua empresa clandestinamente, as portas de Lisboa, e com a ajuda da Banca.

As críticas ao novo Estado português não se ficam por aqui. É unânime a opinião segundo a qual o governo continua a não querer reduzir o peso do Estado na economia, apesar dos discursos políticos em contrário. Cavaco Silva parece ter desiludido os patrões portugueses. Pelo menos os grandes, “velhos” ou “novos”. E mesmo quando tentou fazer qualquer coisa que, em princípio, lhes agradaria, falhou. É o caso da revisão das leis laborais, levada a cabo no ano passado. Apesar de não gostarem das leis anteriores, os empresários preferiam as coisas como estavam, porque já se tinham habituado a trabalhar com elas. Relativamente a isto é de notar a preocupação dos entrevistados em vincar a forma como, segundo eles, sempre teriam conseguido manter relações laborais pouco conflituosas, negociando com os trabalhadores salários e empregos (ou despedimentos).

Com o poder político é que os actuais grandes patrões da indústria portuguesa parece nunca se terem entendido muito bem. Por quanto tempo isto durara ainda? – É uma pergunta que tem de ficar sem resposta. Um sinal, porem, poderá vir de Itália, país com o qual Portugal tem algumas semelhanças – mas a distancia de bem mais de duas décadas. Só há escassos dias o eterno Giulio Andreotti resolveu apoiar implicitamente as seguintes palavras de Gianni Agnelli, patrão da FIAT e das boas relações com os sindicatos: “podem existir possibilidades de colaboração [entre sectores publico e privado], mas nunca possibilidades de duplo comando.” Isto é, dêem-nos transportes e telecomunicações, gente bem formada, e limpem as cidades e os rios, que nos faremos o resto.

*Expresso*, 21 de Abril de 1990.

*As memórias dos nossos economistas.*

O livro recentemente publicado com entrevistas a alguns dos principais economistas portugueses tem como primeira grande qualidade o dar-nos uma panorâmica alargada da primeira geração de economistas portugueses saídos do ISCEF depois da reforma de 1949, que criou os cursos de Finanças e de Economia naquela instituição<sup>28</sup>. A escolha do leque de entrevistados revelou-se particularmente feliz porque leva-nos a percorrer um grande espectro de sensibilidades, assim como de experiências profissionais. Quem pense que os economistas são todos iguais, desengane-se com esta leitura. Os economistas entrevistados cobrem quase todo o espectro ideológico, de Mário Murteira a Xavier Pintado, ou de Manuela Silva a António Pinto Barbosa; há os que têm um pensamento de raiz keynesiana, como Silva Lopes ou Jacinto Nunes, e os que têm uma raiz monetarista como Manuel Pinto Barbosa. Há a salientar também a diversidade de experiências profissionais, incluindo-se no livro entrevistas a economistas que optaram por uma vida profissional ligada à administração pública, como Teodora Cardoso, outros que optaram por se dedicar à Universidade, como Simões Lopes, e ainda outros que preferiram a vida empresarial, como Eduardo Catroga. Há economistas que passaram pelos bancos, como Xavier Pintado e João Salgueiro e outros pela indústria ou serviços, como Manuela Morgado e António Pinto Barbosa.

A segunda grande qualidade deste livro decorre do apurado esforço que visivelmente está por trás da sua elaboração. São 11 entrevistas feitas por outros tantos jornalistas, organizadas segundo uma matriz bem definida, mas com flexibilidade suficiente para acolher as diferentes reacções dos entrevistados. Este modelo só pode ter sido o resultado de um grande coesão da equipa de jornalistas, de um grande trabalho de planeamento ou, o que me parece mais provável, de uma conjugação dessas duas coisas. Não há dúvida de que os jornalistas da Exame, e a própria Exame, estão de parabéns.

Finalmente, devo notar que o livro abre com uma excelente introdução que dá o pano de fundo da evolução da economia portuguesa e dos seus problemas, o que se revela crucial para uma melhor leitura das entrevistas. Filipe Fernandes está também particularmente de parabéns.

Vamos então às entrevistas. Os temas mais relevantes destas entrevistas prendem-se com as razões da escolha do curso de Economia, com os percursos profissionais e com a apreciação de momentos chave da vida política nacional. Destes momentos destacam-se os últimos anos do Estado Novo e a primeira década da Democracia.

Por que é que jovens alunos das Escolas Comerciais ou Industriais e dos Liceus escolheram frequentar o ISCEF? – Há uma conclusão geral a

---

<sup>28</sup> Filipe Fernandes et al., *Memórias de Economistas. Entrevistas*, Lisboa, Biblioteca Exame, 2006.

retirar dos depoimentos: a maioria foi parar ao ISCEF porque era o caminho obrigatório de percursos que começavam a ser definidos cedo demais, por volta dos 14 anos. Outros foram lá parar porque era o único local em que se podia juntar o gosto pela Matemática ao gosto por Geografia, História ou mesmo Letras. Ainda outros revelavam desde cedo o gosto por uma carreira ligada a causas sociais, à administração pública, ou à gestão de empresas.

Xavier Pintado diz-nos que foi para o ISCEF porque estava interessado em prosseguir uma carreira com responsabilidades em empresas ou no sector público. Felizmente para nós, perdoe-se a confissão, optou pela segunda. Para António Pinto Barbosa, Economia foi a primeira escolha e depois percebeu o seu interesse em Finanças Públicas. Simões Lopes e Manuela Morgado seguiram o percurso dos melhores alunos do Instituto Comercial de Lisboa, que era o de se licenciarem no ISCEF. O primeiro foi para Finanças pois estava interessado no trabalho em bancos; a segunda foi para Economia, mas acabou por não gostar muito: queria ter tirado Direito. Eduardo Catroga também já sabia que queria trabalhar no mundo empresarial. Jacinto Nunes foi para o ISCEF porque, embora gostasse de Direito, “custava-lhe muito deixar a Matemática”. Mário Murteira queria ir para letras mas o Pai queria algo de diferente e conclui: “ainda bem que o meu pai ganhou.” Manuel Pinto Barbosa ainda hesitou em ir para Direito e foi Teixeira Ribeiro, amigo do Pai, que lhe disse claramente que devia ir para Económicas. Manuela Silva pretendia ser professora do ensino secundário. Mas o curso do ISCEF mostrou-lhe como a Economia podia ajudar ao desenvolvimento das preocupações sociais que nos revela já ter à data. João Salgueiro pensou primeiro em Arquitectura, depois teve de escolher Económicas por ser a “única coisa ligada às Ciências Sociais”: estava era verdadeiramente interessado em Antropologia e Sociologia, cursos que à data não existiam em Portugal. Teodora Cardoso dá-nos o testemunho mais claro sobre a maioria das escolhas: “Já conversei com muitos colegas sobre isto: nós éramos os indecisos”, eram os que gostavam simultaneamente de Letras e de Ciências, de Matemática e de História, e não queria optar.

Muitos dos que escolheram o ISCEF para a sua licenciatura não adivinhariam a qualidade e o prestígio que os cursos de Economia e Finanças viriam a ganhar, pelo menos durante as décadas de 1950 e 1960. O ISCEF não era um curso de elites, onde se preparava uma carreira abastada. Jacinto Nunes não tem dúvidas e diz-nos: “Se tivesse ido para Direito tinha feito fortuna.” Mas foi ao ISCEF que o Estado foi buscar muitos funcionários para lugares de relevo. Foi também ao ISCEF que algumas grandes empresas foram buscar quadros superiores. Para estes desenvolvimentos foi crucial a reforma de 1949 que contribuiu para que a profissão de economista em Portugal replicasse, se bem que à distância, aquilo que se passava nos principais centros universitários da Europa e dos Estados Unidos. A provar os resultados, está a rica panóplia de licenciados do ISCEF que chegou aos nossos dias. Entre os ex-alunos contam-se, só neste livro, 4 ex-ministros da Finanças, 1 ex-ministro do Planeamento, 2 ex-

governadores do Banco de Portugal, 3 ex-altos funcionários do mesmo Banco, e ainda outros com responsabilidades em grandes empresas privadas.

O prestígio alcançado pelo curso ficou a dever-se aos critérios adoptados. Silva Lopes lembra que era uma escola “pequena e exigente”, em que a maioria dos alunos chumbava o 1º ano. Jacinto Nunes corrobora esta ideia e recorda que no seu ano entraram 200 alunos, dos quais apenas 40 passaram para o 2º ano, sendo que a Matemática apenas passaram 20. Mas nota-se também em algumas entrevistas que a qualidade dos cursos não se desenvolveu suficientemente a partir da década de 1960. Teodora Cardoso, que frequentou aquela escola já nos anos 1960 é lapidar. Para ela foi no Banco de Portugal e não no ISCEF que aprendeu alguma coisa de Economia e diz-nos que o curso era uma “prova de esforço”, entre a Matemática, o Direito e a Contabilidade. Um curso que era novidade em 1949, em 1964 já devia ser bem penoso, dada a fraca evolução entretanto sofrida. Não há melhor espelho do que se passou na década perdida do Estado Novo que foi a de 1960. Com efeito, esta interpretação cola-se bem com a ideia de que o regime se tornou esclerótico à medida que envelhecia e se algumas reformas eram possíveis no imediato pós-guerra, desde que apadrinhadas por homens com poder político e próximos de Salazar, a partir de uma certa altura já muito pouco se conseguia mudar. Esta esclerose acabou por afectar o curso do ISCEF e por ter consequências no elevado grau de conflitualidade que viríamos a encontrar ao longo de toda a década de 1970, antes e depois do golpe do 25 de Abril.

Porventura, por deformação profissional, aquilo que mais me entusiasmou neste livro foi o que ele revela sobre as questões económicas nacionais das últimas décadas e, em particular, sobre os interessantes problemas que estes economistas atravessariam nos últimos anos do Estado Novo e durante os anos imediatos ao golpe do 25 de Abril de 1974.

Começemos mais uma vez por Xavier Pintado. No seu testemunho está patente o interesse de algumas organizações internacionais, a que Portugal timidamente pertencia, em recrutar economistas portugueses para desenvolver trabalhos sobre um País ainda muito pouco conhecido. Havia muito a fazer para melhor juntar a economia portuguesa à economia europeia cada vez mais integrada. Xavier Pintado escolheu responder aos diversos apelos que lhe foram feitos para ir viver no estrangeiro e dar a sua contribuição a esse melhor conhecimento. Revela-nos ainda que a opção pela emigração académica tinha custos do ponto de vista financeiro, sobretudo para quem já tinha família constituída, como era o seu caso. Mas o apelo era irresistível, deduz-se. E compreende-se, quando se tem em atenção que o desfasamento da vida portuguesa relativamente ao exterior era de tal forma grande que as compensações intelectuais da emigração deviam ser gigantescas. Este interesse internacional por Portugal foi aproveitado pelos governos de Salazar. Pena que não se tivesse ido mais longe. A carreira de Xavier Pintado também mostra o lado menos bom do período a seguir ao 25 de Abril. Durante a Revolução, ele teve de adoptar uma barba e

de usar um bigode postiço para poder passear livremente nas ruas do Porto, como revela com algum humor.

Silva Lopes junta a sua experiência à de Xavier Pintado. Também ele foi apanhado pela Musa da EFTA. Mais uma vez se compreende como essa atracção era forte. Quem estava a dar os primeiros passos numa disciplina ainda em formação, disciplina essa que dizia claramente que nada havia de melhor do que a abertura económica à concorrência, sentia seguramente que o melhor que podia acontecer a Portugal era uma maior participação nas instituições de cooperação internacional, então em franca maturação. Era a oportunidade para reatar uma tradição que tinha pergaminhos no País, uma vez que o isolamento do período de entre-guerras tinha sido imposto pelas circunstâncias económicas e financeiras internacionais e fora contra a tradição oitocentista do País, que era a de negociar nos circuitos internacionais, até onde conseguisse.

Silva Lopes confirma algo de que os historiadores económicos mais recentes já falam. Havia um homem no governo de Salazar, Correia de Oliveira, que sabia que os caminhos de Portugal passavam pela cooperação internacional. Mais: esse homem tinha uma grande influência sobre Salazar. E acrescenta ainda Silva Lopes: “não dei por oposição clara à entrada na EFTA por parte de qualquer ministro.” Se os nossos historiadores da década de 1970 tivessem dado mais importância a testemunhos do que a ideologias, já há muito que estaria enraizada, na cultura nacional, a ideia de que o Estado Novo não tinha nada de anti-europeu. Os europeus é que se tornaram anti-Estado Novo, sobretudo com o prolongar da guerra colonial.

Mas o mais interessante do testemunho de Silva Lopes refere-se aos primeiros meses a seguir ao golpe de 25 de Abril. É interessante notar ainda a confluência do seu testemunho com os de Jacinto Nunes, Mário Murteira e Teodora Cardoso. Este conjunto de entrevistas dá-nos um quadro extremamente importante daquilo que se passou na governação do País em 1974 e 1975. Silva Lopes começa por recordar que grande parte dos problemas que os governantes conheceram, a seguir ao golpe de 1974, fora herdada do fim do antigo regime. Entre eles contava-se a pressão inflacionista provocada pela crise dos preços do petróleo do Inverno de 1973. Diz-nos ainda que a seguir a 25 de Abril, os governos portugueses deveriam ter seguido políticas mais expansionistas citando inclusivamente Richard Eckaus e Robert Solow, então de visita ao nosso país, que disseram ao então ministro das Finanças: “Não tenhas medo do défice. Faz um défice ainda maior. Vocês precisam de um défice para estimular a economia.”

Muitos pensam que o principal disparate do período revolucionário foi o das nacionalizações da banca e de grandes empresas industriais, mas o testemunho de Silva Lopes aponta para algo de diferente. Segundo ele, o maior disparate foi o enorme aumento dos salários logo em 1974 – note-se ainda decidido no governo provisório “moderado” de Palma Carlos – que em dois anos atingiu os 50 por cento, acompanhado pelo congelamento dos preços. A conjugação dessas medidas de sinal oposto teve um impacto macro-económico extraordinariamente importante. Foi necessário algum

tempo e gerir muitas lutas sociais para repor os equilíbrios. Para ele, e correctamente, quanto a mim, os aumentos salariais “foram as medidas mais nocivas dos primeiros governos provisórios”. (Deve todavia ter-se em atenção que essa política decorria de algum modo da herança do Estado Novo. Em Abril os salários de 1974 ainda não haviam sido actualizados e o controle dos preços era a prática corrente no Estado Novo, com o suporte do Fundo de Abastecimento. O que se passou foi que o quadro institucional herdado do Estado Novo não estava adaptado à vida em inflação e os primeiros governos provisórios não souberam ou não tiveram tempo para instituir um novo quadro). Silva Lopes diz-nos ainda compreender as intervenções – que antecederam as nacionalizações – pois, se o Estado não tivesse intervindo, muitas empresas teriam puramente de abrir falência, o que foi amiúde evitado por injeção de créditos fornecidos pelo Banco de Portugal.

As histórias neste volume em torno das nacionalizações são seguramente as melhores. A certa altura, os bancos tinham sido virtualmente tomados pelos sindicatos dos bancários e as administrações pura e simplesmente não tinham acesso aos seus gabinetes. Silva Lopes chamou Jacinto Nunes e Medina Carreira para fazerem um decreto de nacionalização para que o Governo passasse a ter algum controlo sobre a situação. Com o 11 de Março, todavia, tudo se viria a alterar e, se o ministro das Finanças já não era totalmente senhor da situação, a partir de então, com a entrada em cena do Conselho da Revolução, a situação passou a ser desesperante.

O relato de Silva Lopes é cruzado na perfeição pelo de Jacinto Nunes. Conta-nos Jacinto Nunes que levaram o projecto de decreto das nacionalizações a uma das primeiras reuniões do Conselho da Revolução, esperaram horas, para depois concluírem, com a ajuda de Melo Antunes, que se mantivera silencioso nessa reunião, que o mundo dos moderados estava perdido. Jacinto Nunes revela uma frase lapidar de Melo Antunes, na resposta à questão da razão do seu silêncio na dita reunião. Comentou este: “não gosto de dar tiros de pólvora seca” (p. 78) – Felizmente que guardou as suas baterias para os tiros certos que chegariam com o Documento dos Nove.

Entretanto, estes homens, porventura ajudados por algum bom senso de membros do Conselho da Revolução, incluindo o do Presidente da República, Costa Gomes, conseguiram evitar a nacionalização dos bancos estrangeiros e também do Montepio Geral. Havia quem quisesse, contam os nossos entrevistados, nacionalizar a Caixa Geral de Depósitos! – Não era só vontade de mudar as coisas: havia também muita ignorância. Silva Lopes ainda se manteve no Governo, passando para o IV Governo Provisório, mas quando viu como foram escolhidas as administrações das empresas nacionalizadas, “saiu com o PS”. A conclusão destes relatos é que, à data, alguns governantes moderados consideravam as nacionalizações necessárias, e isso é porventura uma boa interpretação do que se passava. O que aconteceu é que as nacionalizações não foram feitas pelo governo, mas sim pelo Conselho da Revolução, como sua primeira prova de força, e que



depois foram maioritariamente colocadas nas administrações pessoas escolhidas pela Revolução e não pela sensatez.

Silva Lopes narra ainda uma parte importante da sua passagem pelo governo relacionada com a visita de grandes economistas norte-americanos que ensinaram a introduzir um instrumento de política cambial cujos efeitos haveriam de ser cruciais para a estabilização da economia portuguesa: o *crawling peg*. Mais à frente no livro, Teodora Cardoso, à data no Banco de Portugal, comprova a novidade da medida e a sua importância.

Na sua entrevista, Jacinto Nunes aflora ainda uma outra importantíssima faceta do período dos governos provisórios. Tratou-se da ascensão do papel do Banco de Portugal na condução da política monetária. Ele manteve-se por pouco tempo no cargo de Governador, uma vez que sentiu também o seu espaço de manobra cada vez mais apertado. A certa altura, João Salgueiro foi “corrido” do lugar de Vice-governador e em seu lugar foi nomeado alguém em quem Jacinto Nunes não tinha confiança política e técnica. Quando o Governador percebeu que o novo Vice-governador estava lá para servir o governo de Vasco Gonçalves, demitiu-se. Felizmente viria a ser substituído por Silva Lopes. (depois do 25 de Novembro, já no governo de Pinheiro de Azevedo?)

Entretanto, a melhor descrição do que se passou a seguir no Banco de Portugal, e que confirma a crescente importância dessa instituição na condução da política económica e financeira portuguesa, é a de Teodora Cardoso. Teodora Cardoso passou por várias instituições antes de entrar no Banco de Portugal, em 1973. Quando lá chegou, teve uma grande surpresa. Como nos diz, comparado com a Fundação Gulbenkian e até com o Ministério das Obras Públicas, por onde passara, o Banco de Portugal estava no século XIX. E o testemunho é lapidar: “não havia máquinas de calcular [para os técnicos], mandava-se fazer as contas aos serviços. Chamávamos um contínuo, assinalávamos os valores e no dia seguinte tínhamos as contas. Ou, então, fazíamos tudo à mão.” (p. 166)

Mas, prossegue Teodora Cardoso, a seguir ao 25 de Abril, o Banco de Portugal tornou-se o “cerne de tudo”. Isso aconteceu porque a política monetária passou a ter um relevo mais importante, por causa da inflação, do aumento do défice público e do aumento das necessidades de crédito da economia. O novo papel do Banco de Portugal foi consagrado precisamente na Lei Orgânica de 1975, a qual foi redigida por uma pequena equipa de 6 pessoas (*confirmar n°*), da qual Teodora Cardoso fez parte. Foi a nova lei que permitiu ao Banco emitir mais moeda do que aquilo que as reservas de ouro e de divisas anteriormente permitia. Para além de tudo isto, pelo Banco de Portugal passariam também as negociações dos créditos externos, quer com o governo norte-americano, quer com o FMI.

As visitas do FMI e as relações do Fundo com os governos provisórios são analisados por alguns dos entrevistados. Teodora Cardoso sumaria bem aquilo que dizem. Em primeiro lugar, tanto o governo norte-americano como os responsáveis do FMI aguardaram com alguma paciência o desenrolar dos acontecimentos em Portugal. Claro que ficaram aliviados

com o 25 de Novembro e que as negociações a sério só começaram depois dessa normalização ter sido alcançada. Depois, relata-nos também que o FMI tratava os governos de Portugal com alguma consideração, uma vez que estavam sob a alçada da secção europeia do FMI e não da secção que se ocupava da América Latina ou de outras regiões do Mundo – recorde-se que também o Reino Unido e a Itália sofreram graves desequilíbrios e que também eles foram obrigados a fazer acordos com o Fundo. Finalmente, Teodora Cardoso recorda que os responsáveis do FMI viram o caso português como um dos raros exemplos de sucesso da adopção das políticas por eles recomendadas.

Mário Murteira encontrava-se no campo oposto de quase todos os restantes entrevistados, tendo sido um dos principais responsáveis da política económica dos últimos governos de Vasco Gonçalves. Na pasta do Planeamento, Mário Murteira fez parte de um núcleo duro de homens que transitou do IV para o V Governo Provisório, que incluía Fernando Oliveira Baptista, na Agricultura, e José Joaquim Fragoso, nas Finanças. O V Governo Provisório foi seguramente um dos governos mais radicais alguma vez existentes em Portugal, desde talvez os governos Setembrista do século anterior. É verdade que os governos em 1974 e 1975 tinham dificuldades em governar, dada a constante interferência da rua, dos sindicatos, do PCP, dos coordenadores e das assembleias do MFA, e a partir do 11 de Março, do Conselho da Revolução. Portanto, muito do que se fez foi feito na rua e não nos ministérios. Mas é também verdade que os governantes de entre Março e Novembro de 1975 foram responsáveis por dar corpo a muitas das ideias que atravessavam os espíritos leninistas mais radicais. O que se passava no espírito destes responsáveis? De onde vinha tanta vontade de mudança e tanta confiança nos resultados do que propunham? De onde vinha tanto radicalismo? – Ficam as perguntas.

Devo notar que esta ideia de que é preciso mudar tudo para mudar alguma coisa ainda vive nos dias de hoje, só que mudou de campo ideológico. Hoje está presente naqueles que acham que é preciso transformar o Estado reduzindo-o à função de polícia com que surgiu na primeira metade do século XIX. Quando ouvimos falar da necessidade de redução do número de funcionários públicos em centenas de milhar, de venda do ouro do Banco de Portugal, da redução dos salários nominais, e de outros grandes passos arrojados, devemos lembrar ao que nos levaram os ambiciosos projectos do Verão quente de 1975. Há muito a fazer e essas ideias ambiciosas estão a apontar porventura no bom caminho – mas é melhor ir por políticas de pequenos passos. O testemunho e a experiência de homens como Mário Murteira devem servir de lição para termos os devidos cuidados com as soluções radicais. As verdadeiras mudanças, em sociedades desenvolvidas, continuam a decorrer de aparentemente pequenas reformas. Há muito que a História nos ensinou que o Príncipe de Salina, o Leopardo, não tinha razão.

O testemunho de Eduardo Catroga é importante a vários títulos, mas há um que me interessou mais. A sua experiência na vida empresarial

iniciou-se na CUF e, quando se deu o golpe de 25 de Abril, Eduardo Catroga era administrador e membro da comissão executiva da empresa. Aos 31 anos seria um dos executivos mais bem pagos do País. Para além disso, estava numa posição privilegiada pois acompanhava de perto os trabalhos da McKinsey sobre a renovação da gestão da Empresa. Havia seguramente pouco disso no mundo empresarial português da época. Com o 25 de Abril, a CUF foi das primeiras empresas a ser atacadas, mas a Administração conseguiu controlar a situação durante algum tempo e os “movimentos de saneamento foram mínimos”. Isso durou pouco pois, a 11 de Março, Jorge de Mello, presidente do Conselho de Administração, foi preso, durante 15 dias. A CUF foi nacionalizada mas teve alguma sorte. O decreto foi elaborado pelo V Governo Provisório, mas saiu apenas em Setembro de 1975 quando já estava em funções o VI governo liderado por Pinheiro de Azevedo. O ministro da Indústria desse governo, Walter Rosa, convidou 3 dos 4 administradores que se mantinham em funções depois do 11 de Março e foi esta a transição.

Em 1977 a CUF foi inserida na Quimigal então formada, mantendo-se Eduardo Catroga como um dos administradores. E conclui este: “na Quimigal conseguiu-se manter uma estrutura de gestão profissionalizada. A CUF fora uma grande escola de gestão, pioneira na aplicação em Portugal dos instrumentos mais modernos de gestão.” Mas isso durou pouco pois a uma certa altura a Quimigal passou a ser gerida ao sabor dos ventos da tutela, que eram muito variáveis. Em 1979, Eduardo Catroga resolveu então partir para novas experiências e em 1980 foi trabalhar para a SAPEC. Note-se que neste retrato os governos constitucionais não aparecem muito melhor nas relações com as empresas nacionalizadas do que os governos provisórios (com a excepção óbvia do V Governo). A sua experiência profissional e o mau relacionamento enquanto administrador com a inconstância dos governos constitucionais terá seguramente mostrado a Eduardo Catroga a necessidade de libertar estas grandes empresa da tutela do Estado e proceder a um grande número de privatizações, durante os dois anos em que foi ministro das Finanças de Cavaco Silva.

Manuela Morgado, outra economista que optou desde cedo pela via empresarial, também teve de lidar com empresas nacionalizadas, no seu caso na banca. Saiu do ISCEF directamente para o Banco de Fomento, por convite do director do gabinete de estudos do novo banco, Luís Teixeira Pinto. A seguir ao golpe de 1974 passou por alguns governos, sem grande entusiasmo e também não mostra nenhum entusiasmo por tudo aquilo que se passou no período revolucionário. Mas a sua interpretação dos efeitos das estatizações é esta: “não era necessário o Estado meter-se nestes trabalhos e, sobretudo, nestes custos (...) mas manteve-se uma certa qualidade na banca. Esta acabou por mudar de mãos [nas privatizações] em boas condições e retornar à gestão privada.” (p. 220).

João Salgueiro alinha por uma apreciação semelhante, embora obviamente com qualificações. A 11 de Março foi saneado do cargo de Vice-governador do Banco de Portugal, por Vasco Gonçalves e, percebemos

agora, com a leitura de outras entrevistas, porquê: o Primeiro-ministro queria ter um teste de ferro no banco e João Salgueiro naturalmente não servia. A seguir ao 25 de Novembro foi convidado para presidente do Banco Espírito Santo mas não aceitou por não concordar com o facto de ter sido nacionalizado. Todavia, pouco depois, aceitou o convite para presidir ao Banco de Fomento, o qual aceitou por ter considerado que aí a nacionalização tinha sido “relativamente benigna” (p. 243). O Banco de Fomento fora uma das jóias da coroa da Primavera marcelista e pode compreender-se que fosse bem aceite a sua passagem para a administração do Estado. Quando foi privatizado, João Salgueiro também não gostou e o acontecimento serviu-lhe para concluir que: “Havia sectores muito bem administrados [pelo Estado], como os cimentos e o papel, e alguns bancos mostravam ser possível ter empresas do Estado bem geridas.” (p. 249).

O percurso de Manuela Silva mostra-nos uma faceta do Marcelismo a que tem sido dada menos atenção. Foram os governos de Marcelo Caetano que deram os primeiros passos para a criação do Estado social. Oliveira Salazar já tinha prestado atenção ao tema, obviamente, mas na sua forma moderna, tendencialmente universal, o Estado social nasceu com Caetano. Foi ele o verdadeiro Pai do “Monstro”. Uma das artificies do Estado social português foi precisamente Manuela Silva. Nos anos 1960, Manuela Silva participou num projecto que tinha como objecto o estudo do desenvolvimento de comunidades desfavorecidas, tendo como parceiros o centro de estudos da Associação Industrial Portuguesa, justamente presidida por Francisco Pereira de Moura, e ainda o Ministério das Obras Públicas e outras instituições como a Junta de Colonização Interna e o secretariado da Presidência do Conselho de Ministros. Esse trabalho ficou incompleto, mas é interessante notar que muito do que se fez logo a seguir ao 25 de Abril e ainda no governo provisório de Palma Carlos, nomeadamente, o alargamento das pensões a quem nunca tivesse contribuído para a segurança social e o aumento das pensões mínimas, era o desenvolvimento de algo que nascera no fim do Estado Novo, e não algo de totalmente novo.

Simões Lopes teve um percurso com algumas semelhanças ao de Xavier Pintado. Também ele foi atraído pelo trabalho de uma instituição internacional preocupada com o desenvolvimento económico português, neste caso a OCDE. Participou no Projecto Regional do Mediterrâneo, um projecto muito bem estruturado mas que acabou por não ser convenientemente desenvolvido. Simões Lopes foi uma das pessoas deste grupo de economistas que mais claramente optou por se dedicar à Universidade, tendo tido um papel crucial na reorganização da Universidade Técnica de Lisboa, precisamente a casa mãe do ISCEF.

É fácil perante um trabalho deste tipo, que requer uma selecção, apontar aquilo que ficou de fora, mas é um exercício útil precisamente porque ajuda a melhor definir o quadro que nos é fornecido. Falarei apenas daqueles que estão entre nós.

Em primeiro lugar, ficaram de fora homens que hoje ocupam lugares cimeiros da vida nacional e isso porventura explicará a sua ausência. Dois

deles são evidentemente, Vítor Constâncio e Aníbal Cavaco Silva. Ninguém pode perder, hoje em dia, os discursos que o primeiro tem feito na abertura dos Conferências sobre o Desenvolvimento Económico organizadas pelo Banco de Portugal de dois em dois anos. Trata-se de sùmulas extremamente importantes sobre a situação económica do País que têm como pano de fundo a excelente investigação sobre economia portuguesa levada a cabo no banco central, particularmente no seu Departamento de Estudos Económicos. Para percebermos bem a importância de Cavaco Silva como Economista, podemos recuar a 1980 e a um pequeno texto que ele publicou num livro do INA. Enquanto que o comum da profissão debatia planos centralizados e a partidarização das políticas económicas, Cavaco Silva num texto de 5 páginas no (*colocar nome da publicação*) dá a receita da cura dos males de curto prazo da economia portuguesa, a qual estava em linha com o que viria a ser feito e que teve os bons resultados na próspera segunda década dos anos 1980. Como historiador económico tenho também de dizer que ficou de fora Abel Mateus, hoje na Autoridade da Concorrência. Há um outro economista que tenho de mencionar dada a sua importante contribuição para a renovação da disciplina em Portugal e também dado o seu papel enquanto ministro das Finanças. Trata-se de Miguel Beleza.

Finalmente, ficaram de fora homens com uma grande importância pelas suas ideias sobre a economia portuguesa mas que não cabem neste volume por não serem formados em Economia. Para dar dois exemplos dos extremos ideológicos, mencionaria João Cravinho e Jorge Braga de Macedo.

Deixem-me terminar com uma nota pessoal. Quando acabei o Liceu, em 1978, vi-me confrontado com o facto de, ao ter escolhido simultaneamente Geografia e Matemática – disciplina que também nunca quisera deixar – só tinha requisitos para ir para Economia. Alguns anos depois voltava a acontecer o mesmo que aconteceu a alguns dos economistas entrevistados neste livro. Essa situação não me apoquentou pois havia no Liceu uma matéria chamada geografia económica que me agradava. Na pesquisa por um curso, deparei-me de imediato com a fama do ISE, o antigo ISCEF, onde se gastava muito tempo com uma coisa que já tinha perdido o seu interesse – uma revolução a arrumar as botas. Para além disso, eu já tinha tido o prazer de conhecer a Revolução no Liceu Pedro Nunes, porventura um dos palcos estudantis mais dinâmicos e divertidos.

Felizmente nesse ano abriu a Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa. Eu não fazia então ideia da novidade que isso representava. Todavia, peguei em mim e fui lá ver e, para meu espanto, fui atendido por uma funcionária que, *à americana* ou *à inglesa* – como mais tarde vim a perceber quando contactei com realidades semelhantes no estrangeiro – me recebeu, como aos demais candidatos, de forma extremamente acolhedora, procurando responder a todas as dúvidas, mesmo porventura que não fossem pertinentes. Não era à data prática comum acolher desse modo um estudante saído do Liceu. Ainda sei muito bem quem foi essa senhora que me atendeu. E não hesitei e candidatei-me. Com esse gesto, entrei num mundo novo e revolucionário, onde se dava Economia a sério, com demonstrações sobre

tudo e sobre nada e com uma grande indiferença ideológica. Um paraíso de que ainda hoje recolho frutos.

Entre os homens e mulheres que lá encontrei a dar aulas, estavam António e Manuel Pinto Barbosa. Foi aí que seguramente se revelou o melhor contributo que eles, juntamente com outros professores, como Diogo Lucena, Miguel Beleza, Jorge Braga de Macedo, José António Girão, Jaime Reis, Alfredo Marvão Pereira e muitos outros, deram à disciplina da Economia em Portugal. É interessante notar como o nome de Pinto Barbosa vai ficar ligado à renovação do ensino de Economia em Portugal, em 1949, e trinta anos depois, em 1978.

*Texto de apresentação do livro, FNAC, Lisboa, 17 de Abril de 2006.*