

## Convergência na economia europeia: o contributo português\*\*

### 1. INTRODUÇÃO

No Tratado da União Europeia, a verificação de que as economias dos Estados membros convergem para um elevado rigor orçamental é decisiva para a passagem para a união económica e monetária (UEM) antes do fim do século. Por isso a passagem para a moeda única se faz por fases: a primeira fase teve início em meados de 1990, a segunda prevê-se para princípios de 1994, estando a terceira fase dependente da verificação da convergência.

O processo de convergência dos rendimentos e dos preços deve reforçar a coesão económica e social entre os Estados membros da União Europeia. Por isso se procura, através de políticas adequadas, um reforço mútuo entre convergência nominal e real. Aos padrões de rigor orçamental e estabilidade financeira corresponderá, tanto quanto possível, uma harmonização dos níveis de vida entre as nações e regiões da Comunidade Europeia (CE).

O contributo para a convergência de uma nação-Estado como Portugal, divergente no momento da adesão, é particularmente relevante. Desde logo, politicamente, porque o âmbito privilegiado das políticas públicas continua a ser aquele onde se exerce a soberania popular expressa através do voto. Mas o interesse do contributo desta nação-Estado entre doze não é apenas político, mas também económico.

Num contexto de interdependência crescente entre nações-Estados, visível a nível europeu e mesmo mundial, existe uma relação recíproca entre desenvolvimento financeiro e desenvolvimento económico e social. Daí que

---

\* Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa, actualmente no cargo de ministro das Finanças.

\*\* A investigação subjacente apareceu num volume da Cambridge University Press, *Unidade e Diversidade na Economia Europeia*, publicado em 1990, e noutra da Imprensa Nacional, *Portugal em Mudança*, publicado em 1991, onde se encontram referências bibliográficas. Embora se tenha tentado manter a perspectiva individual preexistente, a actualização levada a cabo no Verão de 1992 deve muito ao trabalho colectivo entretanto desenvolvido, quer nos relatórios do Orçamento do Estado, quer no volume do Ministério das Finanças *Política Económica Global*, publicado em Maio. O autor exprime-se a título pessoal.

a superação da divergência inicial, através de um crescimento acelerado do rendimento e de um abrandamento da inflação, torne particularmente interessante a experiência portuguesa.

Na medida em que esta relação entre convergência nominal e real é essencial para compreender a experiência da integração portuguesa, vale a pena explicitar o contributo português para a compreensão de uma relação que está no centro da reconstrução europeia desde a Segunda Guerra Mundial.

A convergência como objectivo de desenvolvimento nacional reflecte bem o modo como Portugal tem sido europeu desde a adesão, em 1986. Mais, o contributo português tem raízes mais profundas, as quais tornam relevante a experiência nacional de criação de canais de interdependência estrutural com a economia europeia nos últimos cinquenta anos. Relevância que vai, aliás, para além do estrito âmbito comunitário, estendendo-se a economias em desenvolvimento a sul e a leste da Europa.

Transformar a relação marítima entre áreas temperadas e tropicais numa interdependência económica pode até caracterizar historicamente o modo como Portugal é europeu. A língua e as comunidades portuguesas espalhadas pela Europa e pelo mundo dão relevância social e cultural a essa raiz histórica. Relevância que pode transformar a intermediação euro-atlântica em projecto de convergência não só comunitária como internacional. Compete ao Estado português gerir essa vocação transformadora de modo a preservar a harmonia entre dois grandes valores nacionais: a Europa e a língua.

Para que a vocação nacional para a convergência possa ser aproveitada pelos Portugueses, a política do Estado deve assentar em relações económicas internacionais válidas porque é através destas que os Portugueses podem enriquecer. A ambição nacional de enriquecer reflecte, pois, a vontade dos Portugueses de recuperarem o atraso do seu nível de vida em relação aos melhores padrões europeus, ou seja, têm um objectivo de convergência.

Só que, tradicionalmente, essa vontade era puramente individual ou familiar e levava à emigração. A ambição de enriquecer torna-se nacional quando se instaura um ambiente político, económico e social que permite aos Portugueses atingir a média de consumo europeia sem para isso terem de emigrar. É esse objectivo explícito de convergência que o Estado português tem vindo a prosseguir desde a adesão.

Embora se costume desligar a cultura da riqueza, a referência à prosperidade europeia como padrão para a economia e sociedade portuguesas é relevante logo que existe um objectivo de fomento nacional. Sem querer ignorar precedentes mais remotos, tal objectivo, e a referência à prosperidade internacional, foi assumido quanto Portugal integrou a Aliança Atlântica, proposta pelos Estados Unidos da América, para proteger a Europa do expansionismo soviético. A aceitação da ajuda Marshall reflectiu de modo ainda mais claro o objectivo do desenvolvimento económico.

Afirmou-se nos anos cinquenta uma referência mais especificamente europeia e a liberalização externa prosseguiu no quadro da Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA), mas a convergência económica vinha acompa-

nhada da divergência política. A atracção económica pela Comunidade Europeia estava condicionada pela rejeição por parte do regime político de então da democracia e da autodeterminação, falsamente equiparadas à defesa dos valores do Ocidente e da língua.

Gerou-se, assim, uma contradição entre as trocas livres com a Europa e as trocas reguladas com cinco territórios africanos (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e S. Tomé e Príncipe), além de Timor e Macau. Esta contradição não dependia apenas da falta de liberdade política. Assegurada esta e desaparecido o comércio ultramarino, a abertura económica à Europa continua a ser rejeitada, desta vez em nome de uma transição socialista com conotações várias, algumas das quais terceiro-mundistas.

Pior, após a descolonização de 1974-1975, passou-se da prudência orçamental imposta pelo regime autoritário para um expansionismo extremo que levou a dificuldades de pagamentos externos. A ameaça da ruptura de pagamentos obrigou Portugal a recorrer duas vezes ao Fundo Monetário Internacional (FMI). Por outro lado, o próprio sistema de governo acolhido na Constituição de 1976 favorecia as coligações entre partidos minoritários e, dificultando a liberalização económica, enfraquecia também a política externa na Europa e no mundo. As condições em que foi posta em prática esta transição socialista não logrou alterar a solidariedade colectiva, apesar das perdas sofridas por trabalhadores, empresários e quadros profissionais.

Durante a transição socialista, a incapacidade do aparelho do Estado em conceber e executar uma política consequente não levou os agentes económicos e a população como um todo a esquecer a sua vocação para a convergência. As raízes sociais da política externa mantiveram-se na Europa e na língua portuguesa, apesar de a ambição e o esforço de vencer a pobreza não conseguirem tradução política e social firme. Com isso suspendeu-se a convergência, já que a integração europeia era mais ajudada pelo comércio e pela emigração do que pelo investimento e pela mobilidade de capital humano, para não falar na estabilidade financeira, inteiramente perdida.

Na experiência concreta portuguesa, a ponderação do bem comum e dos interesses particulares tem modalidades e instâncias sociais, sindicais, patronais e de gestão, bem como regionais e locais. Essa ponderação deve abarcar realidades para além da nação-Estado, reconhecendo que, num continente rico, a pobreza económica contagia quase sempre a cultura, empobrecendo-a também.

Só que uma característica da cultura portuguesa é abrir-se quer a culturas oriundas de sociedades economicamente mais pobres, quer a sociedades dotadas de mais ricos recursos. Veículo dessa cultura é uma língua falada por quase duzentos milhões de pessoas, mais de metade da população da CE. A nossa identidade cultural poderá, assim, reforçar-se através da abertura ao comércio de bens, serviços e ideias dentro e fora da Europa. As condições para que se materialize o enriquecimento colectivo através da abertura dependem das políticas, susceptíveis de aproveitarem os recursos — na sua localização concreta face aos grandes mercados mundiais. E, se não há

enriquecimento duradouro sem democracia, também não há progresso sem estabilidade.

Após dez anos de instabilidade governativa e financeira, as eleições legislativas de Outubro de 1985 permitiram a conjugação feliz da adesão à CE e da estabilidade, esta última ratificada pelas eleições de Abril de 1987 e o primeiro governo democrático a gozar de maioria absoluta na Assembleia da República. Pode dizer-se que a maioria absoluta de 1987 e a sua renovação em Outubro de 1991 transformam a convergência de experiência implícita de quarenta anos em desafio explícito.

Na verdade, o governo não só apresentou um programa de convergência económica para a legislatura logo após ter sido aprovado o seu programa na Assembleia da República, como anunciou um objectivo para além da legislatura, que é vir a beneficiar da moeda única europeia.

Ao abordar a experiência da convergência implícita entre 1948 e 1987, é de salientar a ambiguidade do objectivo da integração europeia frente a sucessivos objectivos de política interna, ambiguidade essa que desapareceu gradualmente entre 1987 e 1991. Assim, os ganhos da integração económica concentraram-se nos sectores de exportação, tendo em parte sido desperdiçados pela prossecução dos objectivos internos, que se tornaram verdadeiras condicionantes políticas da integração económica.

Para se verificar uma mudança de regime susceptível de concretizar os benefícios esperados da integração europeia há que estabelecer junto dos parceiros comunitários, e de língua, bem como junto da sociedade das nações em geral, uma reputação económica e financeira à altura da política e da cultura. A necessidade social de vencer a pobreza em relação à média europeia exige maior coesão económica e social na CE, a boa reputação económica e financeira que a convergência assegura vem sustentar essa exigência de coesão nacional e comunitária.

O critério principal é precisamente a UEM, que deverá entrar na sua terceira fase antes do fim do século. Há condições económicas nas quais se pode esperar que este aprofundamento beneficie todos os Estados membros, se não todas as regiões da Comunidade, quer no ponto de chegada, quer durante a transição.

Também há condições para que o elemento de cooperação Norte-Sul reforce a diferenciação de produtos e diversificação de mercados encetada com a adesão em 1986, ponderando no concreto os dois valores interdependentes, da Europa e da língua portuguesa. A credibilidade da convergência e coesão depende, pois, da defesa da língua portuguesa, mas esta também não é independente das condicionantes da UEM, a principal das quais é aproximar a inflação da média comunitária. Uma distância de seis a oito pontos percentuais, como a que vigorava no início da primeira fase, seria insustentável, pois impediria a própria entrada no mecanismo da taxa de câmbio do sistema monetário europeu. A decisão de Abril de 1992 surge, assim, como uma manifestação da vontade em tornar irreversível o processo gradual de desinflação reiniciado dois anos antes.

A convergência comunitária exige a qualidade técnica e a formação política adequada a cada nível de poder, de acordo com o princípio da subsidiariedade. A segurança das populações residentes e a defesa da sua língua, cultura e administração da justiça podem manter-se na esfera nacional ou regional, mesmo que se prossigam políticas externas e de segurança comuns. Só perante uma revelação pelos residentes da vontade de prover os bens públicos referidos, ou outros, é que se poderá verdadeiramente conhecer a operação do princípio da subsidiariedade.

Nesta óptica, a reputação de Portugal enquanto parceiro na convergência e na coesão pode ser vista como um caso de sucesso da cooperação Norte-Sul dentro da CE. A extensão a sul e a leste do caso de sucesso português pode ser vista como uma aceitação comunitária de que se consolidou a mudança de regime económico iniciada com a adesão em 1986. Mas também é de registar que a nossa boa reputação económica e financeira não está adquirida, dado não só o carácter recente da mudança, como a própria exigência nos critérios de convergência.

## 2. CONVERGÊNCIA ECONÓMICA E DIVERGÊNCIA POLÍTICA

Por pertencer à Aliança Atlântica, Portugal foi, em 1948, um dos fundadores da Organização Europeia para a Cooperação Económica, criada no rescaldo da Segunda Guerra Mundial para administrar a ajuda americana do Plano Marshall. Dez anos depois, Portugal acompanhou a Grã-Bretanha, criando a EFTA. Volvidos mais quinze anos, aquando da adesão britânica à CE, em 1973, Portugal negociou um acordo de livre câmbio para em 1977 solicitar a adesão. O desafio da convergência tornou-se explícito entre 1987 e 1991, sendo a revisão constitucional de 1989 um marco relevante no processo.

Portugal terá, pois, participado durante mais de quarenta anos nas instituições de cooperação europeia antes de optar decididamente pela UEM. A perspectiva de criar um mercado único com moeda única e política externa e de defesa comuns, dita União Europeia, é agora uma referência mais imediata para os portugueses que desejam enriquecer.

A lentidão do processo de convergência implícito explica-se decerto pela conjuntura internacional e europeia da guerra fria e pelas condições económicas ou políticas iniciais de Portugal, mas convém não esquecer as condicionantes do empenhamento português. Houve situações de política interna que condicionaram a convergência europeia, embora não se possa negar a existência de atrasos motivados pela própria CE. Descrever a transição serve para motivar o aparecimento de uma solidariedade intracomunitária, para além da internacional e da atlântica. Solidariedade comunitária que aprofunda a interdependência económica muito para além do que a simples cooperação europeia permitia. Solidariedade comunitária que contrapõe ao esforço de convergência nominal a expectativa de uma maior coesão económica e social.

De qualquer modo, recordar os precedentes leva tanto a compreender a situação e a economia portuguesa nos últimos quarenta anos como a apreender melhor a perspectiva assim aberta ao povo português. Do próprio reajustamento dessas condicionantes, que poderão conduzir a uma superação de formas de cooperação que já perderam sugestividade, espera-se um benefício geral, que é o de, dando novas formas de ligação de Portugal à Europa, permitir aproveitar de outro modo a indiscutível abertura de Portugal ao mundo.

Vale a pena lembrar que as descobertas de Quinhentos obrigaram a uma renovação das condições de produção e de comércio que permitisse à Europa enfrentar a abertura de novos mercados. Assim, foi esta última forçada a alargar o número de comerciantes, marinheiros, funcionários e industriais, exigindo novas condições de produção que tornassem os Europeus capazes de responder aos desafios de novos mercados. Portugal, que esteve na base dessa abertura da Europa ao mundo, pode e deve participar neste desafio que, de novo, se põe à Europa. Em grande medida, fomos precursores e autores da inevitabilidade de um tal desafio.

O custo das condicionantes passadas demonstra-se pelo facto de Portugal ter tido objectivos de política interna independentes das formas de convergência com a economia europeia. Estas formas evoluíram gradualmente no decurso destas quatro décadas de aproximação à CE. Pelo contrário, a mudança nos objectivos internos foi determinada pela revolução de 1974-1975.

A liberalização das trocas internacionais começou por ter como situação condicionante interna a integração da economia portuguesa com as suas então denominadas «províncias ultramarinas», união essa baseada numa sujeição política de tipo colonial e acompanhada por uma moeda inconvertível comum. A paridade das moedas existentes nas então províncias ultramarinas era considerada irrevogavelmente fixa, mas à custa de uma extrema restrição das trocas, revelando-se insustentável o problema dos «atrasados».

O factor-objectivo condicionante durante a adesão esteve, porém, ligado à proposta de uma «sociedade sem classes» pela Constituição de 1976. Como nenhum dos dois factores-objectivos de política interna teve em conta as realidades económicas mundiais perduráveis, a liberalização externa imposta pela expectativa da adesão surtiu menos efeito, uma vez que coincidiu com a politização excessiva da economia relativamente aos mecanismos normais do mercado. Esta politização manifestou-se na perda de crescimento económico, com a consequente reversão da abertura ao exterior. A politização também era visível na opinião, muito divulgada no decurso das negociações, segundo a qual a integração europeia era politicamente desejável, para além das suas consequências económicas, porque dava a Portugal um «seguro contra a ditadura».

Antes da revolução, a liberalização económica teve motores diferentes, consoante a instituição europeia envolvida. De 1948 a 1959, as restrições quantitativas e os controlos de câmbios foram parcialmente levantados, no quadro de uma rede multilateral de pagamentos, a que se chamava União

Europeia de Pagamentos. Durante as negociações para a liberalização do comércio europeu, Portugal acompanhou a Grã-Bretanha, de modo a pôr a funcionar uma zona de comércio livre compatível com o tratamento preferencial dos territórios ultramarinos. Esta forma restrita de integração europeia tinha correspondência na Constituição Política de 1933.

Quando a Organização Europeia para a Cooperação Económica se transformou na Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE), os países membros europeus dividiram-se entre os seis unidos pelo Tratado de Roma e os sete que, à volta da Grã-Bretanha, se uniram na estrutura mais ténue da EFTA. Em virtude da pequena dimensão do mercado, Portugal obteve da EFTA um calendário de desmantelamento pautal muito vantajoso para a produção nacional. Graças ao anexo G do Tratado de Estocolmo de 1960, as exportações para a EFTA cresceram, apesar de um aumento da protecção efectiva.

O crescimento económico acelerado reforçou os canais de interdependência estrutural com a economia europeia. Iniciara-se um processo de abertura ao sistema económico e político mundial, através da adesão às Nações Unidas, ao Acordo Geral sobre Pautas e Comércio, ao FMI e ao Banco Mundial. Com essa abertura veio uma sintonização conjuntural, interrompida pela crise de petróleo de 1973. Graças às remessas dos trabalhadores emigrados e ao investimento directo estrangeiro, foram acumuladas abundantes reservas de ouro durante os anos sessenta.

Ao mesmo tempo, os movimentos de independência nos territórios africanos obrigaram a um considerável acréscimo das despesas militares, bem como a uma muito maior atenção política para o problema colonial, tanto no plano interno como externo. A África tornou-se, assim, um factor-objectivo que veio a condicionar negativamente a integração europeia. Numa altura em que o objectivo dominante foi precisamente o modo como eram feitas as trocas comerciais com África. Contudo, esta situação levou mais a um crescimento económico dos territórios ultramarinos do que à criação de canais de interdependência com a economia portuguesa.

Em 1969, pouco tempo após Oliveira Salazar ter deixado a Presidência do Conselho de Ministros, verificaram-se negociações com vista a um acordo de comércio livre com a CE, em coincidência com um compromisso português mais expressivo no sentido da liberalização económica interna. O novo primeiro-ministro, Marcelo Caetano, tentou também marcar distância face ao sistema constitucional de 1933 e comprometer-se em direcção à democracia política. Contudo, não chegou lá. A chamada primavera marcelista falhou, em grande parte, porque não foi possível encontrar condições para uma plataforma política exequível quanto à questão colonial com uma opinião pública que por ela se responsabilizasse. Esse falhanço político tomou forma na recusa do governo em propor eleições directas para a Presidência da República e no subsequente afastamento da chamada ala liberal do parlamento, com a qual Sá Carneiro entrou numa nova fase da sua luta política, dando corpo a uma ideia de Portugal que viria a revelar-se verdadeiramente vinte anos depois.

A frustração da reforma das instituições políticas, visível também no exílio de Mário Soares, parecia, porém, obnubilada pelo sucesso económico. Apesar de a participação de Portugal na EFTA ter durado até 1985, pode dizer-se que entre 1969 e 1973 o motor foi a CE. A convergência económica e social com a Comunidade era temperada pela divergência política relativamente a esta. Assim, um regime com receio de democratizar e descolonizar acabou por configurar politicamente a inevitabilidade de uma ruptura. Vivia-se uma situação política cuja instabilidade cumulativa contrastava com o gradualismo da abertura económica.

Entretanto, a taxa de crescimento acelera e os próprios salários reais dos Portugueses começam a subir relativamente à média comunitária (gráfico n.º 1). Entre 1961 e 1973 a convergência real ultrapassou os dois pontos percentuais por ano, tendo os anos de divergência sido causados por choques internos e não por quebras do crescimento internacional. Esse padrão reflecte-se na convergência salarial, mostrando que se trata de uma prosperidade sem bases estruturais sólidas.

As exportações de têxteis ou de calçado desenvolvem-se à margem do fomento oficial. Entretanto, a agricultura é preterida em favor de projectos industriais de ambição pouco coerente com um cálculo de exequibilidade sustentada, que implicam investimentos de grande vulto tanto no Portugal dito metropolitano como no ultramar. Cite-se, por exemplo, o complexo petroquímico de Sines, na costa sudoeste, ou a barragem de Cabora-Bassa, em Moçambique.

Em virtude da monetarização automática do ouro e da situação de pleno emprego dos trabalhadores, os preços começaram a aumentar de forma sustentada, ultrapassando a média comunitária a partir de 1966. No entanto, as taxas de câmbio mantiveram-se fixas, pelo que o escudo, largamente inconvertível, revelava sinais exteriores de moeda forte. Esta força do escudo obrigava a uma reorientação das exportações para produtos de marca e para mercados de divisas fortes. Em relação à média europeia, a aceleração da inflação não impediu que se mantivessem os custos reais de trabalho por unidade produzida e até que se registasse uma desvalorização da taxa de câmbio real, porque a produtividade cresceu muito mais depressa do que a média comunitária.

De qualquer modo, no início dos anos setenta a força do escudo, tal como a inflação, ameaçava a competitividade das exportações, baseada quase só nos baixos custos salariais. Com esta aposta na diferenciação poderia vir a verificar-se que a concorrência aberta se alargasse a toda a economia. Só que a frustração política favoreceu uma evolução económica no sentido inverso: transformou monopólios privados em empresas públicas financiadas por impostos e os aumentos salariais chegaram a ameaçar a competitividade dos preços das exportações industriais.

Além de vir afectar negativamente a evolução económica, a frustração política também foi afectada por esta, através do agravamento da inflação. Na verdade, apesar da crescente capacidade exportadora e importadora permi-

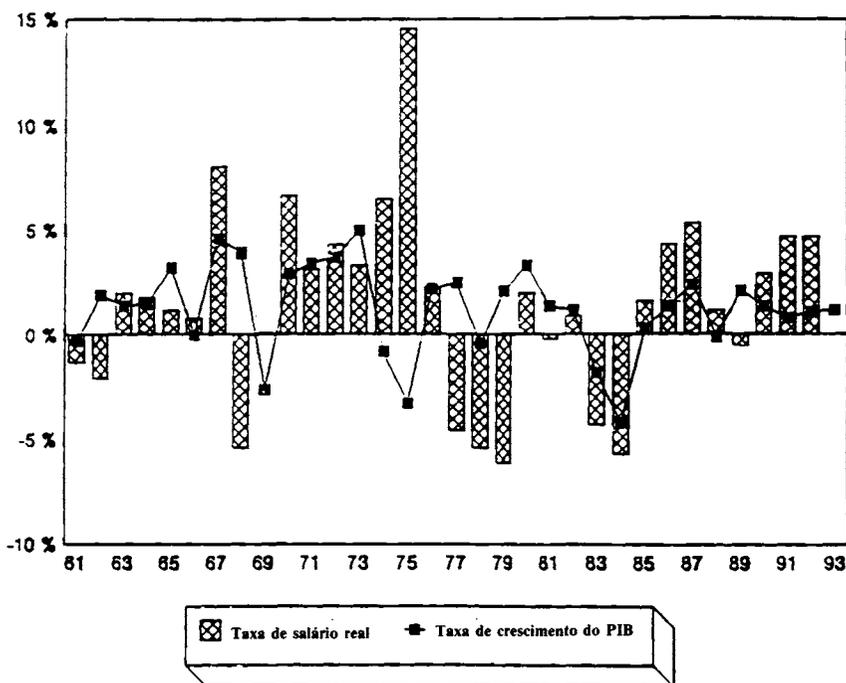
tida pela EFTA, o aumento da emigração, o acréscimo das remessas dos emigrantes e o ritmo acelerado do crescimento económico provocaram uma alta contínua dos preços.

A inflação não conseguiu interromper a progressão dos salários reais no início dos anos setenta, apesar da divergência salarial registada em 1968 e 1969 (gráfico n.º 1). Esta situação de insegurança quanto ao poder de compra dos salários coincidiu, para mais, com uma alta continuada das cotações da bolsa de valores. Isto contribuiu para perturbar a relação directa entre as remunerações dos factores de produção e a competitividade da economia, perturbação que se iria manter ao longo das duas décadas seguintes.

Desde logo, a inversão das expectativas de enriquecimento pelo trabalho, que a interrupção do processo dos salários reais facilitava, tornou o regime politicamente muito vulnerável e, portanto, menos permeável à evolução gradualista para a democracia proposta por Sá Carneiro. O desinteresse das classes médias era tanto mais perigoso para a evolução democrática quanto é certo que a existência de «fortunas novas» chocava com os valores sociais e alimentava visões de revolução inspiradas no comunismo soviético. O perigo de ruptura do consenso social teve repercussões políticas imediatas. Neste

Convergência salarial (a) e real (b)

[GRÁFICO N.º 1]



(a) Taxa de variação média anual da remuneração real por trabalhador em Portugal relativa à CE.  
(b) Taxa de crescimento do produto interno bruto de Portugal relativa à CE.

contexto de frustração dos direitos cívicos, o público desconfiou da liberalização das trocas, ou seja, do próprio processo de convergência com a economia europeia.

Seguindo-se a uma década de desmantelamento pautal muito gradual no quadro da EFTA e de forte emigração para a CE, a maior abertura comercial aos Seis foi associada pública e socialmente, não a uma melhoria do nível de vida dos trabalhadores, mas sim a uma intenção política de redistribuir a riqueza em favor do capital. Contudo, independentemente das intenções políticas e sociais, os salários tinham melhorado, e não piorado, durante a década. Na verdade, a melhoria dos salários explica-se tanto pela exportação de produtos manufacturados para a EFTA como pela emigração de trabalhadores para a CE. A percepção diversa entre os trabalhadores mostra, não tanto sucessos sindicais, mas sim o efeito contraproducente da censura, na medida em que a informação era tida por tanto mais verdadeira quanto mais tinha origem clandestina.

Enquanto a vertente europeia se desenvolvia deste modo instável, reforçava-se o objectivo do Estado de realizar a integração económica das colónias na metrópole ao lado das pressões crescentes (interna e externa), com vista a encontrar uma solução para o problema colonial. Aos olhos da população, o fim da guerra nos territórios africanos, que durava havia dez anos, tornara-se uma condição primeira para a solução política do problema colonial.

Após o embargo petrolífero de Outubro de 1973 e a subsequente escalada do preço da energia, o fardo da guerra colonial tornou-se insuportável para os próprios militares. Uma junta, representando elementos ditos progressistas agrupados no Movimento das Forças Armadas, ocupou o poder em 25 de Abril de 1974, sem encontrar resistência. O programa da junta resumia-se no que se disse serem os «três Ds»: democratização, descolonização, desenvolvimento. Contudo, mal assegurados ainda os dois primeiros Ds, já o terceiro D era interpretado como uma planificação socialista de direcção central da economia de inspiração soviética. A influência comunista sobre o Movimento das Forças Armadas, cujo programa não estava claramente definido, aumenta enquanto os comunistas se instalam nos sindicatos, nos meios de comunicação social e na burocracia do Estado. Apesar da inspiração soviética, havia alguma concorrência da extrema-esquerda revolucionária e das correntes terceiro-mundistas.

Durante o período de euforia marxista-leninista formou-se, contudo, uma vasta coligação de forças de resistência democrática, incluindo dirigentes partidários, como Mário Soares e Sá Carneiro, entre outros. Estas forças fizeram abortar, em 25 de Novembro de 1975, o golpe de Estado preparado pelo Movimento das Forças Armadas e pela extrema-esquerda. Se acrescentarmos que Ramalho Eanes — um militar envolvido na resistência — se tornou, em 1976, Presidente da República e que Mário Soares veio a suceder-lhe em 1986, é-se levado a supor que a democracia triunfou pelo equilíbrio progressivamente assegurado das ameaças totalitárias, vindo a empenhar-se no processo de desenvolvimento económico e social.

Mas, embora o triunfo tivesse sido rápido após a estabilização económica acordada com o FMI, a morte inesperada de Sá Carneiro nas vésperas da reeleição de Eanes atrasou significativamente a libertação da sociedade civil. Por falta de alternativa partidária estável, a legitimidade revolucionária guardada pelo Movimento das Forças Armadas manteve-se em paralelo com a legitimidade eleitoral defendida pelos partidos não comunistas. Por isso o empenhamento no desenvolvimento económico e social interpretado e realizado pelas forças políticas se manteve ambíguo. A politização da economia continuava a existir, embora se formulasse em termos menos óbvios.

Com efeito, apesar das sucessivas oscilações eleitorais a favor dos três partidos democráticos, nomeadamente o socialista e o social-democrata, a aliança entre o Movimento e o partido comunista continuava a procurar ter voz activa na vida política nacional. Isso foi visível na adopção da nova Constituição em 1976, na qual se consagrava um Conselho da Revolução. A influência revolucionária, embora viesse a ser gradualmente atenuada na prática e na revisão de 1982, nem na revisão de 1989 desapareceu por completo. Um dos aspectos da libertação do Leste europeu, que se iniciou com força nesse mesmo ano, foi tornar irrelevantes e obsoletos esses vestígios de planificação central na Constituição portuguesa.

Em 1974 e 1975 Portugal teve de enfrentar, ao mesmo tempo, uma quebra na procura das suas exportações, devido à recessão mundial, e uma oferta de trabalho alargada, pelo retorno de numerosos portugueses que se tinham fixado em África e até noutros lugares, assim como o êxodo dos quadros e a desconfiança generalizada das classes médias. Em vez de procurar ajustar a economia aos novos condicionalismos, governos provisórios sucessivos permitiram aumentos brutais nos salários reais, toleraram greves de toda a ordem e ocupações de empresas, bem como a ocupação desordenada de terras, levada a efeito no Alentejo e parte do Ribatejo, em nome da «reforma agrária».

Por sua vez, foram expropriadas grandes empresas industriais nacionais. E, nesta nacionalização selvagem dos sectores da economia mais intensivos em capital, o mesmo sucedeu com os bancos portugueses. Para agravar a situação, sectores com esta elevada intensidade em capital também eram, quase sempre, sectores de elevada intensidade em energia, tal como o complexo de Sines. As indústrias de exportação, que permaneceram privadas, ressentiram-se das paragens de produção e da deterioração da competitividade que resultava de toda esta situação. A violação contínua dos direitos de propriedade deu lugar a uma atmosfera de desconfiança e desordem civil (em certos casos, também militar), o que levou muitos empresários e quadros profissionais a sair de Portugal. Não obstante, como se viu depois, nem mesmo esses perderam a esperança na nação portuguesa e esperaram o regresso a um regime económico digno de confiança.

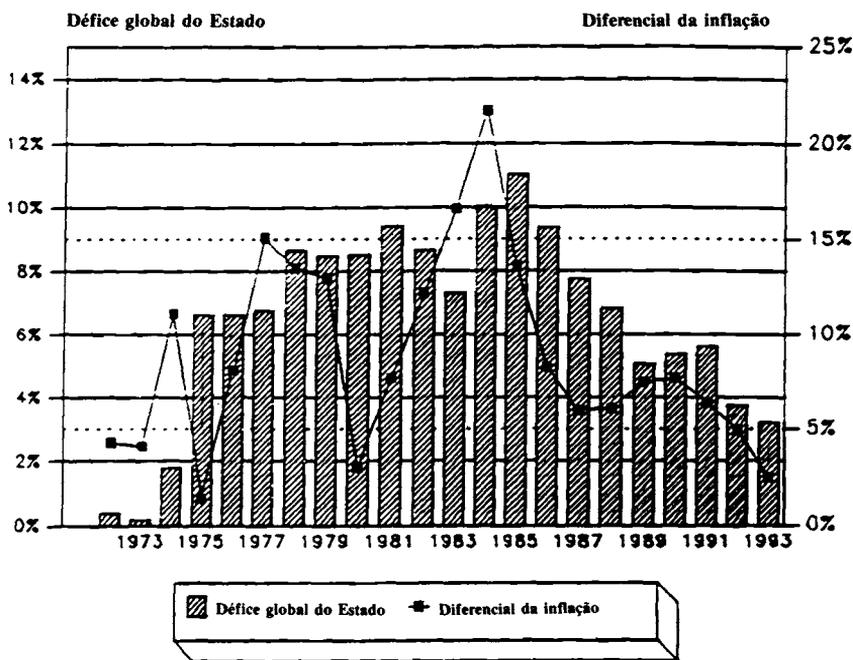
A política de expansionismo orçamental, encetada em 1974, prosseguiu aquando do relançamento económico mundial, em 1976. Contudo, o défice da balança de pagamentos, aumentado por excessivas despesas públicas,

estava a ser financiado pelas reservas de ouro e de divisas, herdadas das poupanças dos equilíbrios financeiros anteriores. A situação portuguesa interna exigia, pois, austeridade macroeconómica. Só que, até princípios de 1977, os dois primeiros governos constitucionais, dirigidos por Mário Soares, evitaram o ajustamento, ao mesmo tempo que queriam manter a taxa de câmbio do tempo de Marcelo Caetano, opondo-se à respectiva desvalorização.

Em Agosto deu-se a inevitável reviravolta, quando o governo introduziu uma política de desvalorização deslizante. Contudo, o equilíbrio da balança de pagamentos só se reconstituiu em 1978, aquando do estabelecimento com o FMI de um programa de estabilização. Nessa altura, o défice do sector público alargado (isto é, incluindo as necessidades do financiamento das empresas públicas, para além da administração do Estado) andava perto dos 20% do produto interno bruto. Só foi possível controlá-lo dez anos depois, aquando da adesão, como se vê no gráfico n.º 2, onde se inclui também uma medida de convergência nominal.

Défice global do Estado (a) e convergência nominal (b)

[GRÁFICO N.º 2]



(a) Em percentagem do PIB.

(b) Taxa de variação média anual do IPC de Portugal relativa à CE.

De maneira que, após o segundo choque petrolífero de 1979 e a alta do dólar em 1981-1982, voltou a apresentar-se o problema dos pagamentos ao exterior e foi acordado um novo programa de estabilização com o FMI para o período de 1983-1985. Os efeitos foram os mesmos: a recessão interna melhorou as contas com o exterior, mas não conseguiu cobrir o défice do sector público nem inverter as tendências inflacionistas. Apagou-se, assim, o diferencial de crescimento com a CE, ao passo que uma desvalorização cambial de 11 % por ano se traduzia na mesma taxa de desvalorização real anual de 1 % por ano verificada no período de 1961-1973. Mas, ao contrário do que acontecera, o custo real do trabalho aumentou também de 1 % por ano relativamente à CE. O problema pode relacionar-se quer com o congelamento constitucional que se manteve até 1989, quer, mais directamente, com a necessidade de recorrer a desvalorizações cambiais e a políticas de austeridade para preservar a solvabilidade externa.

### 3. CONVERGÊNCIA POLÍTICA E DIVERGÊNCIA ECONÓMICA

#### 3.1. CONGELAMENTO CONSTITUCIONAL E PROCESSO DE ADESÃO

Assim, para além do desequilíbrio externo, a aprovação da Constituição em 1976 e as falhas da sua revisão não podem desligar-se da contínua desconfiança das classes médias e empresariais. Deteriorou-se o clima de investimento, o que, por seu turno, exacerbou as divisões entre os partidos democráticos portugueses. Daí resultou a instabilidade quer das coligações que negociaram, quer dos governos de iniciativa presidencial: entre Novembro de 1977 e Outubro de 1985 foram postas em prática por cinco governos diferentes as combinações possíveis entre os três partidos democráticos, isto além de três governos de independentes. O sistema do executivo bipolar acolhido na Constituição não ajudou. Uma «coabitação» saturada de crispções e conflitos entre o chefe do Estado e o primeiro-ministro agravou a instabilidade das coligações e as consequências do congelamento constitucional.

A combinação entre procura de legitimidade revolucionária num executivo bipolar e compromisso constitucional com o socialismo criou uma situação que continuou a politizar a afectação dos recursos existentes e deu-lhe uma prioridade política que nada tinha de nacional. Estes mecanismos não foram alterados na revisão constitucional de 1982, apesar de já haver legitimidade constitucional para tanto. Faltou a condição prévia indispensável a uma liberalização adequada da economia e para estabelecer a convergência com a economia europeia e mundial. O congelamento constitucional serve, pois, de pano de fundo ao processo de adesão à CE.

Em Maio de 1977, o governo socialista solicitou formalmente a entrada de Portugal como membro da CE, cumprindo a promessa formulada na campanha eleitoral da Primavera de 1976, durante a qual o PS insistira em dizer que «a Europa está connosco». Também prometeu que governaria sozinho, o que aconteceu até Novembro de 1977, altura em que o governo pôde con-

tar com os votos democratas cristãos. Entretanto, porém, os resultados desfavoráveis verificados na maioria das economias europeias no decurso dos anos setenta tinham diminuído a capacidade dos nove Estados membros em se comprometerem com o alargamento comunitário, tanto mais que estava em curso a adesão da Grécia. Por outro lado, os três governos de iniciativa presidencial não deram grande seqüência ao processo de adesão europeia, preferindo uma retórica «universalista».

Em 1980, o governo de Sá Carneiro deu à integração europeia a característica da «prioridade das prioridades», embora a CE tivesse continuado a ser cautelosa. O governo português manifestou também preferência por negociações separadas da Espanha, acreditando que, assim, poderia preparar a defesa para a recuada invasão económica espanhola. Porém, para as instâncias comunitárias, uma adesão conjunta da Espanha e de Portugal era administrativamente mais simples. Nestes termos, o ritmo das negociações com Portugal abrandou.

Entretanto, em Abril de 1983, os socialistas voltaram a vencer as eleições, embora continuassem sem maioria absoluta. Constitui-se um governo, em coligação, chamado de «bloco central», com os social-democratas. A «sociedade sem classes» da Constituição foi, assim, combinada com o projecto do mercado único comunitário durante dois anos. Mas facilitou uma tomada de consciência quanto ao facto de que as mudanças económicas estruturais não podiam deixar de implicar uma reorganização radical da política pública no sentido de libertar do Estado a iniciativa privada, e vice-versa.

O melhoramento das exportações tradicionais, a promoção da exportação de artigos diferenciados de preferência a produtos homogêneos tradicionais, assim como a exportação para mercados extra-europeus, eram invocados como instrumentos de uma política dita de diferenciação e diversificação. No entanto, essas intenções não se podiam concretizar. Estavam dependentes de consumidores e empresários desconfiados da planificação central e que aproveitaram o sistema socialista em termos directamente não produtivos. O dilema político-económico da convergência não tinha solução sem uma mudança do regime económico.

A experiência portuguesa ilustra a fragilidade de programas multianuais de integração quando não existe um empenhamento activo do governo em matéria de liberalização económica externa. Apesar da ligação com diversas instituições europeias do pós-guerra (OCDE, EFTA, CE), a política pública de Portugal foi dominada por objectivos potencialmente contraditórios com a integração europeia. Além das dificuldades do lado português, a controvérsia levantada pela contribuição britânica para o orçamento comunitário também atrasou a assinatura do tratado de adesão, que, finalmente, se verificou a 10 de Junho de 1985.

Conseguida a adesão plena, assegurada a estabilidade política em 1987, nem por isso deixou de existir uma resistência corporativa quer à estabilidade macroeconómica, quer às reformas estruturais. Quais são as bases dessa resistência, bem mais vasta do que o sindicalismo, de base comunista, no

qual se escorava? Importa estudá-las noutros mecanismos mais coerentes com o todo geral onde funcionam. De outro modo, é preciso «pagar» aquela resistência corporativa, através da manutenção de mecanismos que permitem que grupos sociais ligados ao sector público beneficiem de financiamentos preferenciais à custa da sociedade.

Consequência imediata da politização da economia de mercado e da resistência corporativa das empresas públicas à liberalização interna e externa tem sido a carga excessiva do sector público alargado sobre o rendimento nacional. O Estado exige financiamentos de uma tal amplitude que os impostos não são suficientes: é preciso recorrer à criação inflacionista da moeda, assim como a empréstimos externos, encarecendo excessivamente o mercado de capitais para as empresas privadas. Problema antigo da economia portuguesa, mas agravado de uma forma nova e com outras razões. Ligada com mecanismos de controle directo do crédito e de isolamento do mercado doméstico, esta «anestesia» fiscal só começou a ser combatida quando se desenvolveram os mercados financeiros. A atrofia destes mercados, flagrante antes da adesão, actuou poderosamente nas anteriores expressões da politização da economia portuguesa. Outra consequência económica desfavorável resultou da rigidez acrescida no funcionamento do mercado de bens e do emprego.

Enquanto o sector público foi poupado ao esforço de reajustamento destinado a reduzir a despesa global, o choque do ajustamento e da recessão veio cair sobre o investimento privado. E, como a cobertura das despesas do sector público alargado — incluindo as regiões autónomas e autarquias locais — se tem revelado uma das principais características do sistema político preconizado pela Constituição de 1976, a dívida pública não parou de crescer. De um quinto do produto anual em bens e serviços no início dos anos setenta passou em menos de vinte anos para quatro quintos.

### 3.2. INTERDEPENDÊNCIA ECONÓMICA E SENSIBILIDADE POLÍTICA

A contradição entre os objectivos da política interna e o da integração europeia pode distorcer esta última e tornar difícil conciliar os efeitos do objectivo externo com uma satisfação de quaisquer objectivos de política interna. A ambiguidade tanto pode tornar conflituais ou contraditórios os objectivos dos governantes como fomentar clivagens graves entre grupos de interesses. Para que lado se vão inclinar? A não existência de consensos sociais a propósito dos factores-objectivos condicionantes tende a politizar a economia e a sugerir soluções ambíguas e a eternizar um sindicalismo de objectivos contraditórios. A única solução está numa clara definição das possibilidades e na distribuição real das responsabilidades. O que significa a diminuição do sector público para níveis suportáveis e rentáveis e a transparência no seu financiamento.

Paradoxalmente, os laços económicos entre Portugal e a Europa têm sido mais fortes em épocas em que os laços políticos são fracos. Entre 1974 e 1985

a sensibilidade política entre a recente democracia portuguesa e a CE foi muito viva. Contudo, em parte por causa do objectivo constitucional da construção interna do socialismo, a interdependência económica internacional e europeia enfraqueceu em comparação com o período entre 1969 e 1973. Esse enfraquecimento também derivará das dificuldades nas próprias economias europeias após a primeira crise do petróleo.

Quando as consequências económicas do factor-objectivo interno eram mínimas (porque a politização dos mecanismos de afectação dos recursos se limitava ao subsídio de certos projectos industriais de prestígio nacional), foi possível estabelecer com os países da CE canais de interdependência estrutural, alcançados pelo comércio externo, pela emigração internacional e até pelo investimento directo, mau-grado o baixo nível da sensibilidade política mútua. Contudo, a liberalização das trocas no interior do chamado espaço português falhou e as relações com o «ultramar» passaram a ter uma coloração político-militar muito marcada. A ambiguidade de objectivos também foi muito visível durante as negociações de adesão à CE, que duraram, como se disse, de 1977 a 1985. Essa ambiguidade teve consequências económicas tão nefastas que eliminou a vantagem da aproximação política face à CE.

A ambiguidade era favorecida pela necessidade de negociar um consenso para aprovar uma nova emenda à lei fundamental do Estado. Como não pôde haver intervenção governamental eficaz e durável relativamente à actividade económica sem o consenso relativo à constituição económica, havia que eliminar no sentido da liberalização as contradições do sistema constitucional. As dificuldades políticas de uma negociação entre social-democratas e socialistas acerca da constituição económica, do sistema de governo e até das autonomias regionais atrasaram a consecução desse objectivo.

Além disso, porém, deve reconhecer-se que a renovada mobilidade social não foi inteiramente percebida nem aproveitada por qualquer das suas forças partidárias. Era preciso ir mais longe nesse sentido. E era possível, como Cavaco Silva o demonstrou, ao tornar-se líder social-democrata e primeiro-ministro ainda antes da adesão.

As expectativas dos vários grupos sociais ligados ao sector público levavam a prever a existência de tendências defensivas no sentido da permanência da constituição económica e da sua ambiguidade destrutiva. Essas tendências defensivas reflectem uma dimensão corporativa das classes que deixou de corresponder ao seu próprio interesse, pois enfraquece-as frente à concorrência internacional. O conflito entre o interesse imediato da classe ou grupo e o interesse sustentável numa sociedade aberta representa um obstáculo político à transparência do sector público. Todas as economias de mercado resolvem esse obstáculo para se manterem competitivas e, portanto, prósperas.

Recorde-se que só nas eleições presidenciais de 1991 é que social-democratas e socialistas apoiaram conjuntamente o candidato vencedor, Mário Soares. De facto, quer em 1980, quer em 1986, os comunistas conseguiram colocar os votos no candidato vencedor (embora não fosse o seu pró-

prio): Eanes em 1980 e Soares em 1986. Nesta sequência, a Constituição de 1976 manteve até 1989 o preceito constitucional da irreversibilidade das nacionalizações, apesar das graves consequências económicas que daí decorreram para o equilíbrio orçamental, o clima de investimento e a vocação para a interdependência internacional. Com efeito, tendo-se embora chegado a uma maioria simples em 1987, foram precisos mais dois anos para resolver o problema da maioria qualificada necessária para rever a Constituição.

A situação política demorou mais em tornar-se acessível às reformas estruturais do que seria de desejar. A razão principal está na cultura política de base do país, que só uma educação política eficaz pode a prazo resolver. Essa educação passa pelo esclarecimento das consequências sociais e políticas da inércia económica e pela tomada de consciência acerca das alternativas reais. A esse respeito, o exemplo da Europa do Leste deverá ter contribuído para o esclarecimento da opinião pública. Por coincidência, verificou-se no mesmo ano a queda do muro de Berlim e a eliminação dos resquícios marxistas da Constituição portuguesa.

É que, embora a politização e a escassa clarificação dos problemas essenciais marcassem toda a transição, sucede que os seus efeitos económicos foram mais desfavoráveis durante as negociações com a CE. De tal maneira que, ao nível dos grandes agregados macroeconómicos, o nosso pequeno país veio a colocar-se em relação inversa com os ciclos económicos mundiais entre 1974 e 1985, período durante o qual se verificaram sucessivas desvalorizações cambiais. Entretanto, a vizinha Espanha seguia a média da CE. Certo é que a politização já se tinha feito sentir em fins de 1973, na recusa do governo de Marcelo Caetano em aumentar os preços de energia a seguir à primeira crise do petróleo. Certo é também que, durante o período revolucionário anterior ao pedido de adesão, se politizaram as relações de trabalho. Por outro lado, apesar de o congelamento constitucional se manter até 1989, nota-se que essa falta de sintonização se esbate depois de 1985. A estabilidade política e a estabilização macroeconómica interna — conseguidas ao mesmo tempo que se estabilizava o quadro externo com a adesão — criaram condições para que Portugal possa aproveitar a explicitação do processo de convergência (gráficos n.ºs 1 e 2).

#### 4. CONVERGÊNCIA: UM DESAFIO EXPLÍCITO

Sete anos depois da adesão decidiu-se a entrada do escudo no sistema monetário europeu, fixando-se a taxa de câmbio relativamente ao ecu. Esta decisão consolidou a mudança no regime económico iniciada com a governação de Cavaco Silva em 1985 e implicou a explícita aceitação do novo desafio da convergência que o objectivo da UEM representa.

Entretanto, os empresários portugueses tornaram-se gradualmente conscientes da necessidade de competirem num contexto de mercado livre, preços estáveis e taxas de câmbio fixas, parcialmente em resultado de esforços de

divulgação e de declarações do governo. Delinearam-se estratégias com o objectivo da convergência em vista, e os receios de fracasso deram origem a tentativas de influenciar as autoridades no sentido de atrasar a integração ou, pelo menos, de delimitar o seu âmbito ou de arranjar formas de compensar as perdas. Essas tentativas redobram de intensidade com o agravamento de tensões recessivas na economia internacional ao longo do ano de 1992.

Na medida em que os sindicatos se tornaram mais sensíveis à concorrência internacional e às vantagens da moderação salarial e baixa inflação, a notícia da fixação explícita da taxa de câmbio foi bem recebida pelos trabalhadores. Mesmo assim, o hábito da concertação com inflação não se perdeu e os sindicatos tendem a resistir às exigências do mecanismo cambial no que toca aos aumentos salariais. Do mesmo modo, não tem sido pacífica a aceitação de que os ganhos de produtividade relevantes para o aumento dos salários reais são apenas os que ultrapassam a média comunitária.

Persistem, pois, apreensões sobre a convergência, embora os primeiros seis anos de integração na Comunidade tenham sido um verdadeiro sucesso, em termos de expansão das exportações e de criação de emprego pelas empresas privadas, bem como em termos dos resultados macroeconómicos. As dúvidas que surgiram quanto à manutenção deste ritmo de desenvolvimento devem-se às preocupações resultantes do facto de a reforma do sector público se ter efectuado com maior lentidão.

A ineficiência e falta de competitividade de um sector público alargado e congelado agravou ainda mais as dificuldades que se deparavam à economia na sua caminhada para a convergência. No entanto, a opção declarada pela integração europeia implicava um corte radical com a experiência anterior. À medida que se tornava menos ambígua a reacção dos poderes públicos à liberalização externa, afastavam-se do horizonte as ameaças de ruptura nos pagamentos externos e de desemprego generalizado. O próprio perigo de uma dívida pública excessiva e da inércia da inflação se tem tornado progressivamente mais remoto.

Na medida em que as políticas dos últimos anos promovem reformas duradouras, a estratégia multianual de aproximação aos padrões comunitários implica uma mudança sustentada do regime económico em Portugal.

Formalmente, esta alteração pode resumir-se numa sequência de quatro programas de ajustamento. Os três primeiros são denotados por P1, P2 e Q1 nos gráficos n.ºs 3 a 8. O quarto, intitulado de convergência, coincide com o mandato do governo maioritário reeleito em Outubro de 1991.

#### 4.1. O AJUSTAMENTO MULTIANUAL A UM NOVO REGIME ECONÓMICO

O governo de Cavaco Silva teve plena consciência de que a convergência para o nível de vida e estabilidade de preços da Comunidade exigia a execução de um programa para vários anos. Começou, assim, por elaborar o Programa de Correção Estrutural do Défice Externo e do Desemprego

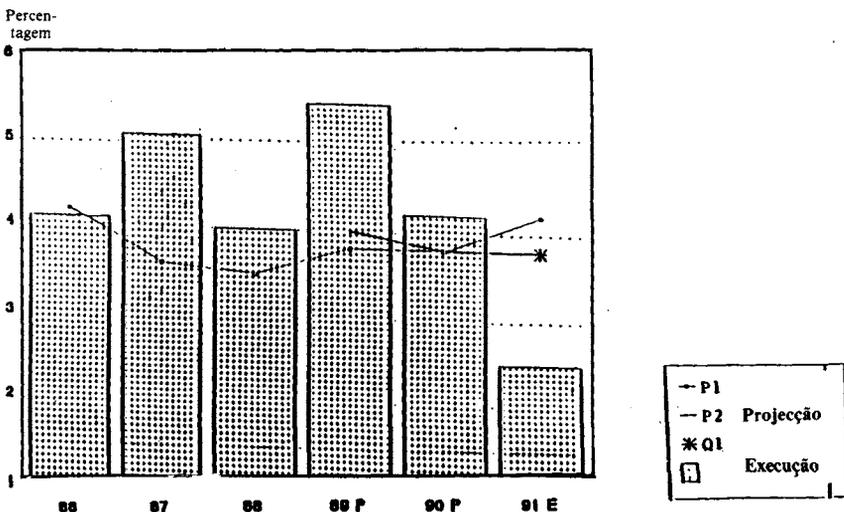
(PCEDED). Este programa foi aprovado pelo Conselho de Ministros em 31 de Março de 1987, pouco antes da realização das eleições que deram a maioria parlamentar ao governo em exercício e possibilitaram a execução de várias reformas.

O PCEDED teve grande êxito no que se refere à convergência real: como mostra o gráfico n.º 3, o crescimento do produto interno bruto foi maior do que o projectado. A convergência real foi ajudada por um investimento elevado, abaixo das previsões em 1986 e 1989 e muito acima destas em 1987 e 1988 (gráfico n.º 4). De 1986 a 1989 o crescimento do PIB situou-se 2% p. a. acima da média comunitária, correspondente ao diferencial já atingido durante a década de sessenta. Num ambiente de forte crescimento internacional, este resultado criou as bases de correcção estrutural do défice interno: com a excepção de 1988, foi registado um excedente na balança de transacções correntes (gráfico n.º 5). Por seu turno, o emprego aumentou de forma sustentada a quase 2% p. a., muito para além das previsões, excepto em 1990 (gráfico n.º 6).

O diferencial da inflação em relação à média comunitária caiu de 8% em 1986 para 6% em 1987-1988, mas voltou a subir para 8% em 1989-1990. O facto de a liberalização financeira se ter processado a um ritmo mais rápido do que o inicialmente previsto contribuiu para a interrupção temporária do processo de desinflação. Os resultados do processo desinflacionista foram sempre mais fracos do que o previsto. O gráfico n.º 7 mostra que todas as previsões de inflação subestimaram sistematicamente os resultados verificados. A correcção das previsões na revisão do PCEDED em 1989 é manifesta; também é patente a deterioração registada em 1990, quando comparada com

**PIB real (percentagem anual)**

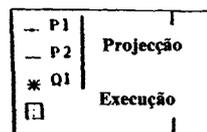
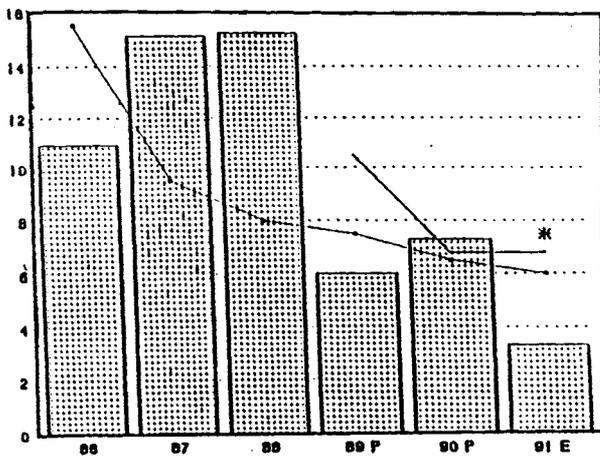
[GRÁFICO N.º 3]



Investimento real (percentagem anual)

[GRÁFICO N.º 4]

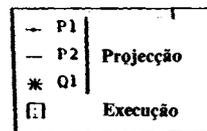
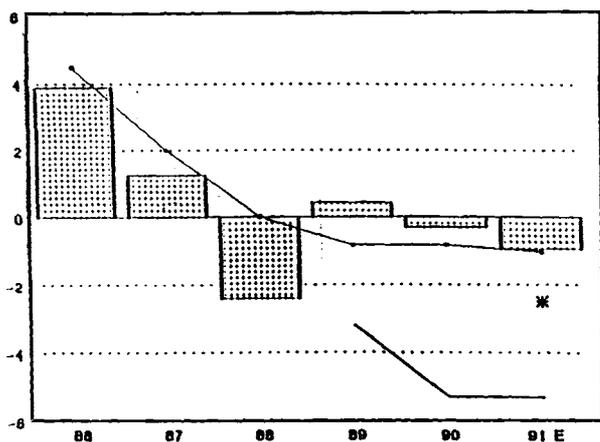
Porcentagem



Balança de transações correntes (percentagem do PIB)

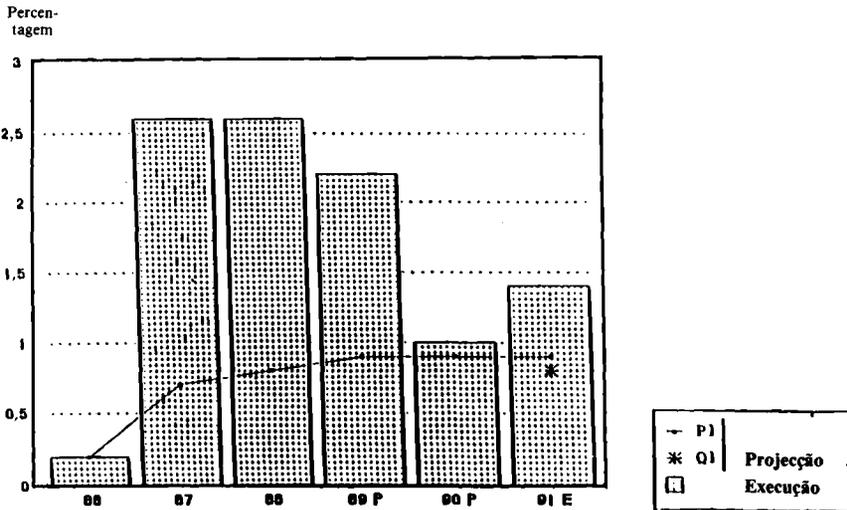
[GRÁFICO N.º 5]

Porcentagem



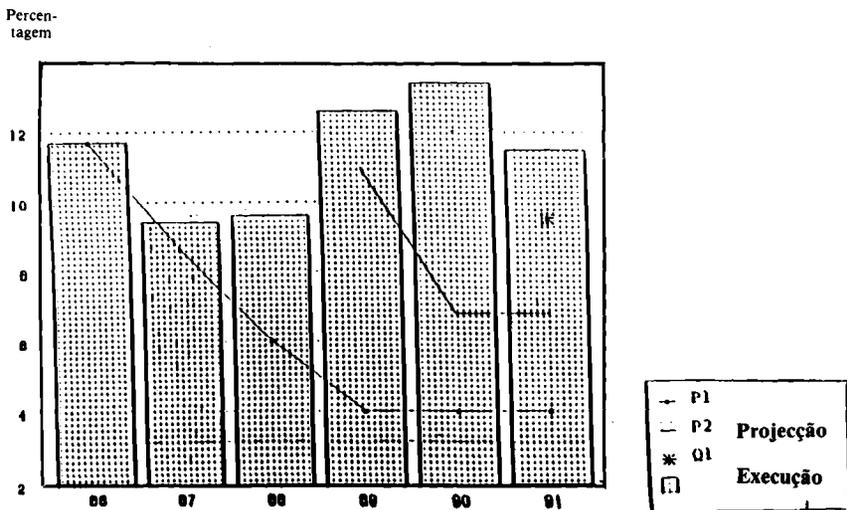
Emprego (percentagem anual)

[GRÁFICO N.º 6]



Índice de preços no consumidor (percentagem anual)

[GRÁFICO N.º 7]



o forte progresso previsto. Além disso, em 1991, as três previsões, sucessivamente mais elevadas, ficaram ainda aquém do resultado observado.

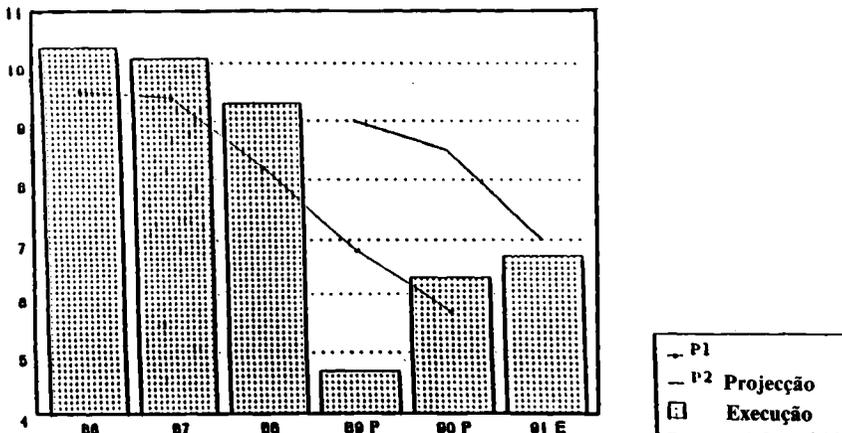
O ajustamento orçamental era um objectivo subsidiário do ajustamento externo e do emprego, mas a interrupção do processo de desinflação tornou mais urgente actuar nessa área. Aliás, a integração financeira também tornou o grau de ajustamento orçamental projectado no PCEDED manifestamente insuficiente. Pode observar-se no gráfico n.º 8 que a única excepção é 1989, ano em que foi introduzido o imposto único sobre o rendimento e, portanto, em que as receitas fiscais foram anormalmente elevadas. Eliminando-se as receitas dos impostos extintos pela reforma fiscal, o défice orçamental de 1989 passa para o padrão de descida gradual visível no gráfico n.º 2 acima.

Na versão revista do PCEDED aprovada em Julho de 1989 o ajustamento orçamental desempenhava um papel mais proeminente, até por se basear na recém-introduzida reforma fiscal. Previam-se que reduções do consumo e das transferências do governo, aumentos dos impostos e a privatização de empresas públicas, incluindo bancos, gerassem suficientes excedentes primários para estabilizar o rácio entre a dívida global e o produto antes de 1992. Na verdade, esse rácio começou a decrescer em 1989, tendo a dívida directa passado de cerca de três quartos para dois terços desde então. Aliás, a queda do rácio é mais pronunciada se se excluir a conta-aplicação de bilhetes do Tesouro, os quais foram activamente usados para efeitos de política monetária em 1990 e 1991, na sequência do abandono dos limites de crédito. Excluindo essa conta, já se encontra preenchido um dos critérios de convergência para a UEM, de acordo com a qual o rácio da dívida pública no produto deve ser inferior a 60%.

**Necessidades de financiamento do sector público (percentagem do PIB)**

[GRÁFICO N.º 8]

Porcentagem



A revisão do PCEDED era aguardada desde o final de 1988, altura em que o ministro das Finanças sugeriu ao comissário europeu responsável pela política macroeconómica colaboração técnica para a concepção de uma estratégia multianual de ajustamento orçamental adequada a um país em convergência.

Os frutos desta colaboração bilateral não deixaram de ser tomados em conta na revisão em 1990 das práticas comunitárias de supervisão multilateral, que datavam de 1974. Esta evolução foi também considerada no relatório da Comissão Europeia, *Mercado Único, Moeda Única*, publicado em Agosto de 1990. No capítulo 9 deste relatório, em especial, introduz-se o conceito de mudança de regime como condição para que um país em convergência pudesse beneficiar da UEM.

O relatório da Comissão apresenta também cálculos de sustentabilidade da dívida, sugerindo o momento em que os receios de detentores de obrigações deveriam induzir um governo a anunciar e executar um programa multianual de ajustamento orçamental. Este constitui, assim, um compromisso credível de estabilizar a acumulação da dívida pública através de aumentos de receita e de reduções da despesa, de modo a que, excluindo os juros, se gere um excedente orçamental suficiente. Este excedente é tanto mais essencial quanto mais as intervenções estruturais da Comunidade atingem montantes significativos, em termos macroeconómicos, e exercem uma pressão ascendente sobre a despesa pública.

Conforme se verificou, os fundos estruturais para programas estruturais, que se situam em 2,7 % do PIB em 1989, atingirão 4,5 % em 1993 e constituirão cerca de um terço do investimento durante aquele período. Os programas destinados a dotar o país de infra-estruturas e formação adequadas foram incluídos no Plano de Desenvolvimento Regional de 1989, acompanhados de programas específicos, visando a modernização da agricultura, da indústria e de vários outros sectores.

Um programa multianual de ajustamento orçamental deve prever as condições em que uma mudança de regime proporciona a um país em convergência os benefícios de uma moeda única. O princípio subjacente é o de que a desinflação não pode prosseguir sem um controle prévio do nível da despesa, o qual se torna impossível sem ajustamento orçamental. A própria entrada no sistema monetário europeu, com mercados de capitais muito abertos, não provoca inversão das expectativas inflacionistas, não sendo por isso credível, se não se esperarem reduções das necessidades de financiamento do sector público.

Apesar do ajustamento orçamental incluído no PCEDED, o sector público continuou praticamente inalterado até 1990, e a única alternativa viável compatível com a esperada abertura dos mercados de capitais era o chamado «mecanismo cambial sombra». Isto implicava abandonar o sistema de desvalorização deslizante do escudo, em vigor desde 1977. A adopção desta simulação de mecanismo cambial tinha-se tornado ainda mais urgente em virtude da decisão da Espanha de aderir em meados de 1989. A rápida expansão

do comércio entre os dois vizinhos começou também a exercer pressões para uma integração dos respectivos mercados financeiros, dificultando a prossecução de uma política monetária independente por Portugal.

Era necessário um maior grau de contenção monetária e orçamental do que aquele contemplado nas duas versões do PCEDED, também porque estas se baseavam numa política de desvalorização esperada do escudo, enfraquecida embora relativamente ao que era antes da adesão à CE.

A inevitabilidade da mudança de regime cambial foi antecipada pelos mercados cambiais externos quando o «quadro de ajustamento nacional de transição para a união económica e monetária», conhecido por QUANTUM, foi aprovado pelo Conselho de Ministros e tornado público em 8 de Junho. No entanto, a adesão formal só se concretizou quase dois anos depois, quando a inflação estava claramente a descer.

O arranjo do mecanismo cambial sombra, concebido durante o Verão de 1990 e seguido depois de Outubro, retinha as possibilidades de depreciação gradual, mas num horizonte temporal indefinido. Era tido por menos rígido do que a disciplina do próprio mecanismo cambial, por ser reversível, não retirando capacidade ao banco central para prosseguir uma política monetária autónoma. Mas, graças ao protecção financeiro, tornou-se mais rígido, levando a uma apreciação nominal relativamente à paridade de entrada no sistema monetário europeu.

A mudança do regime económico permite aproveitar o crescimento da economia comunitária e mundial — mas não pode substituir esse mesmo crescimento externo. O panorama dos anos oitenta foi extremamente animador, mas foi alterado, pouco depois do início da primeira fase da UEM, por choques adversos fora e dentro da Comunidade. Ano após ano, a conjuntura internacional e comunitária tem-se apresentado mais frágil. Em 1992, medidas de rigor financeiro na Alemanha seguiram-se à medida de austeridade na Itália e na Espanha. Já se adia a recuperação para 1994, exacerbando as consequências da recessão americana e inglesa.

De qualquer modo, as oportunidades de investimento no Leste e na ex-União Soviética terão tendência a elevar os juros internacionais, com efeitos directos nos países em recuperação acelerada como Portugal. Após a liberalização financeira os efeitos são positivos para a poupança, e não necessariamente negativos para a qualidade do investimento, visto que a capacidade em atrair investimento com juros altos é sinal evidente da maturidade do processo de recuperação da economia portuguesa relativamente aos países mais avançados da CE. Assim, embora o desafio mundial aconselhe gradualismo na aproximação da inflação aos parceiros europeus, um ritmo excessivamente lento excluiria Portugal do centro das decisões comunitárias numa altura em que a concorrência das periferias extracomunitárias se torna mais aguda.

No final da legislatura de 1987-1991 a herança de cinco anos de estabilização macroeconómica sem o *stop-and-go* que caracterizou o período de 1975-1985 permite optimismo no que toca à consolidação orçamental, à

modernização do sistema financeiro e à política de rendimentos. Existe, pois, confiança quanto à consolidação em 1992-1995 da mudança do regime económico. A partir de 1993, esse regime estará envolvido por um mercado único sem fronteiras, completado por medidas adicionais em matéria de infra-estruturas e telecomunicações, não excluindo políticas de concorrência e harmonização fiscal, e até de pesquisa e do ambiente, para além das já acordadas no Acto Único.

Perante um quadro que condiciona fortemente os instrumentos monetário e cambial, a tentação nacional seria usar mais a política orçamental para promover o crescimento acelerado independentemente do impulso internacional. Mas o activismo orçamental é perigoso para os contribuintes e a situação portuguesa não o aconselha. Sugere antes uma postura de contenção orçamental a médio prazo. Dada a cobertura macroeconómica, a prioridade do governo será individualizar o quadro externo através de políticas microeconómicas — de modo a permitir aos Portugueses enriquecer. O desafio será que esse enriquecimento nacional lhes reforce a solidariedade, o que pressupõe um padrão de desenvolvimento económico e social no qual possam caber quer os residentes, quer as comunidades não residentes. A atracção de trabalhadores revela uma outra faceta da combinação entre mobilidade e solidariedade, mais características das regiões ricas do que das regiões pobres. Nesse sentido, revela claramente a mudança de regime económico.

A perspectiva de afirmação nacional no quadro comunitário e mundial através da convergência com a CE não será, aliás, credível sem essa mudança. A estabilidade dos preços surge, assim, como pedra de toque da confiança dos cidadãos na sustentabilidade do desenvolvimento económico e social português. A maior transparência orçamental aumenta a credibilidade da política anti-inflacionista porque, se o Estado deixa de ganhar com a inflação, tem menos interesse em tolerá-la.

Apesar dos custos de desinflação, a inevitabilidade da dita aconselha a não ceder à tentação de pensar que possa haver uma consolidação da mudança de regime sem convergência nominal. Nesse sentido, a aproximação da inflação ao nível comunitário, longe de sacrificar a convergência real, tornou-se condição necessária para recuperar o atraso económico de uma forma sustentável.

#### 4.2. O PROGRAMA PARA 1992-1995

O compromisso da integração plena na UEM é uma das principais vertentes do programa do XII Governo Constitucional, aprovado pela Assembleia da República em 14 de Novembro de 1991. O capítulo II do programa, que trata dos objectivos da política económica, inclui uma secção intitulada «Assegurar a convergência no âmbito da Comunidade Europeia», que reitera a intenção de entrar no sistema monetário europeu no momento adequado. Esta mesma intenção é novamente explicitada no programa de convergência Q2 para 1992-1995, aprovado pelo Conselho de Ministros em 21 de Novembro de 1991.

A convergência será tanto mais credível quando mais para isso tiverem contribuído os vários instrumentos de política sob o controle directo do governo. A coordenação dos instrumentos de política é um elemento essencial do processo de convergência: as opções estratégicas relativas ao investimento público e ao auxílio financeiro — como é o caso do novo Programa de Desenvolvimento Regional — serão implementadas num «enquadramento de estabilidade financeira». Do mesmo modo, o reforço das dotações para a segurança social deverá tomar em consideração as balizas estabelecidas no orçamento do sector público administrativo (SPA).

Segundo o programa do governo, o processo orçamental começa com o acordo sobre um tecto para a despesa global, em termos nominais. A fase seguinte é a determinação das várias fontes de receita e financiamento. Por último, são tomadas decisões quanto à distribuição da despesa pelas diversas componentes do orçamento do SPA e, em particular, do orçamento da administração central. Todas estas decisões exigem opções concretas entre despesas com a educação e a saúde, entre despesas correntes e de capital, etc. Num processo multianual, por definição, o tecto para as despesas no ano inicial determina a orientação do processo de ajustamento.

À semelhança do QUANTUM, o Q2 foi elaborado de acordo com o novo objectivo da convergência, mantendo-se a estreita colaboração entre os serviços do Ministério das Finanças e a Direcção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros da Comissão Europeia que já vinha da revisão do PCE-DED. Sob a iniciativa do governo português, o Q2 foi examinado pelo último Conselho ECOFIN da presidência holandesa, em 16 de Dezembro de 1991.

No Q2, as políticas orçamental, estruturais e de rendimentos estão articuladas num enquadramento macroeconómico compatível com a estabilidade cambial. A decisão de aderir ao mecanismo cambial foi tomada em 3 de Abril de 1992, alguns dias depois de o Orçamento do Estado para 1992 entrar em vigor. As políticas são, assim, de molde a atingir o objectivo da inflação sem sacrificar o crescimento.

O objectivo de redução da inflação tem de ser ambicioso para provocar o necessário ajustamento estrutural da economia portuguesa. Simultaneamente, é necessário que esse objectivo seja credível e para isso terá de ser baseado num consenso social tão alargado quanto possível, particularmente no que se refere a um acordo com os parceiros sociais. Na sua qualidade de participante na determinação da política de rendimentos, o governo propõe metas para a inflação compatíveis com a convergência. A meta para a inflação média prevista no Q2 situa-se entre 7% e 9% em 1992 e entre 4% e 6% no período de 1993-1995.

Para cada ano é utilizado um objectivo específico para a inflação na determinação do tecto para a despesa global, excluindo os juros. Na elaboração do orçamento da administração central este tecto constitui a base para a determinação dos ajustamentos salariais do sector público, para a fixação dos preços administrativos para o ano em questão, bem como para a actualização dos parâmetros fiscais.

No decurso da execução orçamental, a administração central comprometer-se-á a manter as despesas dos fundos autónomos, da segurança social e das administrações locais dentro dos limites orçamentados. No entanto, considerando que as administrações locais são autónomas, o tecto da despesa global (excluindo os juros) é de natureza meramente indicativa. Já o compromisso relativo à despesa da administração central está sujeito ao controle directo do governo e da Assembleia da República. Por isso, uma vez aprovado o orçamento, quaisquer desvios do cenário original que ponham em risco o objectivo inflação serão imediatamente contrariados por medidas correctivas adequadas. Esta é uma consequência clara do princípio da não-acomodação.

O princípio da não-acomodação também tem consequências importantes ao nível da tributação directa. Os escalões e as deduções do IRS estão ajustados de acordo com a meta da inflação por forma a permitir um aumento do rendimento real das famílias. Mas isso implica que, se esse objectivo for excedido, a taxa de tributação efectiva aumentará. O aumento das receitas reflecte, de igual modo, uma maior eficiência da administração fiscal no que se refere ao controle da evasão fiscal. Esta melhoria de eficiência é já patente nos ganhos obtidos desde o início da reforma fiscal, resultantes, em parte, do alargamento da matéria colectável.

O princípio da não-acomodação exige também que a política de rendimentos siga o exemplo do sector público relativamente aos ajustamentos salariais. É, assim, assegurada a manutenção da credibilidade do objectivo inflação durante o ano e ao longo do período de convergência.

A moderação dos aumentos salariais da função pública é fundamental para que o tecto da despesa seja cumprido. Em 1991 os aumentos reais dos salários do sector público excederam largamente os do sector privado, os quais foram, contudo, significativos. A moderação salarial tornou-se, pois, crucial para criar expectativas desinflationistas em 1992.

Por isso a meta para a inflação foi fixada em 8%, a meio do intervalo previsto no Q2. Para 1993 o intervalo para a inflação foi fixado entre 5% e 7%, tendo o valor de base para a actualização do sistema fiscal ficado em 6%, a meio do intervalo.

Pretende-se que a liderança do sector público em matéria de negociações salariais tenha como resultado reivindicações salariais mais moderadas no sector privado. Em 1992 a proposta inicial do governo de um aumento salarial de 6,5% para a função pública foi um sinal claro nesta direcção. A proposta de 8% contida no orçamento para 1992 coincidiu com o objectivo da inflação para o mesmo ano, embora tenha sido posteriormente concedido um abono extraordinário até 2%.

O ajustamento salarial acordado entre os principais parceiros sociais durante o debate parlamentar sobre o orçamento determinava uma média de 9,75% para as remunerações do sector privado em 1992. Tanto no sector público como no privado os aumentos previstos foram substancialmente inferiores aos ajustamentos de 1991, envolvendo também um decréscimo significativo das expectativas inflacionistas.

No entanto, ficaram acima dos valores indicados, pelo que o aumento dos salários reais relativamente à média comunitária se manteve em 1992. Como se vê no gráfico n.º 1 acima, não parece possível que o ritmo de convergência salarial se mantenha em 1993.

Simultaneamente, foram essenciais medidas restritivas rigorosas no que respeita a aumentos de outras despesas correntes do sector público administrativo a fim de permitir um aumento significativo, em termos reais, do investimento público, desejável à luz do processo de convergência. A necessidade de conjugar os fundos estruturais comunitários com recursos internos aponta no mesmo sentido.

O regime cambial adoptado para o período de vigência do Q2 é compatível com uma taxa de câmbio estável entre os principais parceiros da CE. Aliás, mesmo com a taxa central imaginária de 178,735 escudos por ecu, o escudo manteve-se quase sempre dentro da banda estreita desde Outubro de 1990.

A política monetária deve ser compatível com o regime cambial. A eliminação dos controlos às entradas de capitais, introduzidos por Portugal em 1991, e a maior liberalização dos movimentos de capitais são dificultadas pela necessidade de manter uma política monetária restritiva. Quando se verificou, no Verão de 1992, que a convergência nominal estava em curso, através de uma redução inequívoca do diferencial de inflação, foi anunciado o calendário de liberalização para 1 de Janeiro de 1993, reforçando, assim, a desregulamentação e internacionalização do sistema financeiro português na data prevista para o mercado único. O efeito nos mercados foi imediato, embora a turbulência cambial de Setembro tenha adiado uma queda mais pronunciada das taxas de juro.

Um elemento essencial do programa de ajustamento para 1992 foi a mudança substancial do regime do IVA, com a eliminação da taxa zero, conforme exigido pela harmonização da tributação indirecta a nível comunitário e que faz parte da construção do mercado único. O alargamento da base de tributação do IVA e os ganhos resultantes da racionalização facilitaram a consolidação orçamental.

Espera-se que a simplificação e a melhoria de eficiência dêem origem a receitas mais elevadas para o SPA, uma vez que parte das receitas do IVA é transferida para as autarquias. Este é um argumento a favor do aumento das responsabilidades das administrações locais, de acordo com a intenção — expressa no programa do governo e objecto de negociações em curso com representantes das autarquias — de associar a autonomia à responsabilidade.

Além disso, as melhorias de eficiência da administração fiscal poderão proporcionar aumentos significativos (embora irrepitíveis em alguns casos) da receita fiscal durante o período de vigência do programa. Essas melhorias incluem reduções dos prazos permitidos para a transferência das contribuições fiscais, a melhoria dos processos de recuperação de impostos atrasados, a simplificação dos processos contabilísticos e uma centralização mais rápida da informação e dos recursos.

A modernização da economia portuguesa passa pela redução do peso do sector público na economia. Esta redução exige, por sua vez, medidas estruturais para conter o crescimento da despesa global do sector público. É esta a base do programa Q2.

De acordo com o cenário macroeconómico, o tecto para a despesa do Estado (SPA) é de 2,7 (4,6) mil milhões de contos em 1992 e 2,9 (5,1) em 1993, enquanto as estimativas de receitas analisadas apontam para um défice orçamental global de 4% do PIB em 1992 e 3% em 1993. A conjugação de um tecto para a despesa nominal, do princípio de não-acomodação e do arrastamento fiscal que resulta da combinação entre taxas progressivas e inflação implica que qualquer aumento da inflação leva automaticamente a um menor défice orçamental.

Espera-se que resulte uma descida sustentada das taxas de juro caso se consiga reduzir o défice orçamental e se volte a imprimir um ritmo mais rápido à liberalização financeira. Estima-se que os encargos com juros diminuam de 9% do PIB em 1991-1992 para 5%, em média, em 1993-1995.

A principal alteração do lado da despesa refere-se às despesas de capital, que se prevê venham a aumentar, devido especialmente ao investimento público. Como já se disse, o aumento das despesas de capital será compensado pelo aumento das transferências de capital, provenientes essencialmente dos fundos estruturais da Comunidade. Apesar disso, é significativo que num período de consolidação orçamental Portugal tenha conseguido aumentar o nível das despesas de capital e manter o nível de autofinanciamento das mesmas despesas. Este resultado contrasta nitidamente com as recessões verificadas nos anos setenta e no início da década de oitenta, período em que as despesas de capital foram as primeiras a ser reduzidas. Esta evolução realça a necessidade de transferências de fundos estruturais para os países em convergência, na medida em que permite a consecução do processo de convergência nominal sem sacrificar a convergência real.

Os objectivos de redução da inflação e de melhor eficiência dos mercados de trabalho, de bens e serviços e financeiros continuarão a desempenhar um papel importante no esforço de ajustamento, no entendimento de que as medidas de política estrutural mais úteis são as que reforçam o papel dos mecanismos de mercado na afectação de recursos.

Segundo o acordo firmado entre os parceiros sociais no final de 1990, e executado em 1991, foram elaborados projectos de legislação a fim de permitirem uma maior flexibilidade na gestão da mão-de-obra. As diversas medidas foram integradas no quadro do acordo global de salários e preços assinado em 15 de Fevereiro de 1992. A troca de diversos benefícios adicionais, foram acordados tectos salariais que correspondem a um aumento médio esperado do salários reais de mais de 2% (dado o grande peso do 1.º quadrimestre, em que o referencial foi de 10,75%). O acordo reconhece que esses aumentos salariais não serão sustentáveis, a não ser que a produtividade aumente a um ritmo muito mais rápido do que nos outros países da Comunidade. Como o aumento real acaba por ser quase duas vezes maior, receia-se

que em 1993 não possa verificar-se nessa escala, mesmo havendo novo acordo de rendimentos.

No que se refere aos mercados de bens e serviços, os monopólios do Estado vêm sendo reduzidos, prosseguindo-se com a liberalização dos mercados no sector das comunicações e de outros serviços. Também de acordo com o programa do mercado único, estes mercados estão cada vez mais abertos à concorrência internacional.

Dado o papel crucial dos mercados financeiros no processo de modernização e internacionalização da economia portuguesa, a desregulamentação e liberalização deste sector assume uma importância primordial durante o programa de convergência. As características principais deste programa são a privatização da maioria das instituições financeiras públicas, a abertura dos mercados financeiros a operadores estrangeiros e a eliminação de barreiras à livre circulação de capitais.

Uma importante fonte de financiamento para 1992 é a receita que se espera obter com o prosseguimento do programa de privatizações, a qual atingirá uma importância equivalente a 3,5 % do PIB. Durante os próximos anos, quatro quintos do produto das privatizações serão utilizados para a amortização da dívida pública. Deverá também permitir o virtual desaparecimento do Estado como mutuário líquido no mercado de capitais nacional. Isto implica que as necessidades de financiamento do sector deixarão de exercer pressão sobre as taxas de juro, facilitando as alterações estruturais já em curso no sistema financeiro.

Prevê-se que o ritmo da actividade económica da Comunidade acelere a partir de 1993, o que constituiria um impulso de crescimento para a economia portuguesa durante esse período. As revisões de Setembro mostram, porém, que o impulso poderá ser bastante menor, o que torna mais difícil conseguir um diferencial da ordem de 1 %. De acordo com o cenário macroeconómico previsto, o défice do SPA reduzir-se-á para 3 % do PIB e o rácio entre a dívida e o PIB baixará para 53 %, em média, em 1993-1995. Como se indicou, estes critérios de convergência já foram atingidos pelo orçamento para 1993.

## 5. CONCLUSÃO

Com variantes específicas antes e depois da descolonização, em 1974, a integração europeia foi implícita durante o período de 1948-1987. Uma resposta ao desafio da adesão à Europa compatível com a identidade cultural — ou atitude específica — de Portugal terá de implicar a defesa da língua portuguesa, através da promoção das relações com os cinco países africanos e o Brasil, bem como das comunidades portuguesas no mundo. Por isso se refere que os valores da Europa e da língua são indissociáveis.

Além disso — por causa da explicitação da integração europeia como objectivo de política pública —, a defesa da língua supõe um reforço da participação de Portugal nas diversas instâncias comunitárias.

Tal reforço só pode ser conseguido se a economia continuar próspera e se a mudança de regime se consolidar. Se tal não acontecer, o custo das ambi-guidades acumuladas virá a ser pago pelas gerações futuras, esvaziando a prosperidade dos Portugueses e levando-os a esforços de subtrair as suas fontes de riqueza ao âmbito fiscal do Estado, deixando apenas os factores menos móveis para poder pagar o equívoco. Como os erros em política económica foram muitos, essa evasão pode ser tão considerável quanto o foi a anestesia anterior.

Mesmo assim, o exemplo português pode ajudar a compreender a necessidade de erguer uma política económica externa da CE que envolva a cooperação com os países em desenvolvimento, especialmente em África. Tal política ultrapassa largamente a cooperação económica com países mais pobres, tendo subretudo a ver com a posição da Europa face às áreas de grande crescimento e grande dinamismo económico — os Estados Unidos, o Japão e os países em desenvolvimento —, ao desafio da abertura que, como a civilização europeia, ela própria lançou.

Assim, o modo português, correctamente entendido, poderá dar lugar a que se perceba a importância da política económica externa, lembrando como ela pode promover a liberalização interna e facilitar o desenvolvimento das sociedades. Poderá, assim, preservar-se a «riqueza» cultural e o seu ambiente sem ter de suportar a «pobreza» económica. Mas para isso é preciso trabalhar bem, isto é, não esquecer que o objectivo claro do enriquecimento e da modernização é uma condição do esforço e garantia de realização dos objectivos sociais e nacionais.

Uma resposta ao desafio da convergência compatível com a identidade cultural de Portugal não pode levar a uma Europa fortalecida. Foi acordada no Porto em Maio de 1992 a criação do espaço económico europeu formado pelos dezoito países da CE e da EFTA. Por outro lado, a perspectiva aqui defendida permite contemplar situações de adesão parcial dos países da Europa do Leste que resolvam os novos desafios à convergência na economia europeia.

Urge, pois, alargar o objectivo de desenvolvimento à bacia do Mediterrâneo, bem como às economias africanas, asiáticas e americanas. Sem um esforço adicional para tornar efectiva a cooperação para o desenvolvimento não é possível crer que as populações europeias aceitem a tributação suplementar que a solidariedade implica. Por isso é necessário descobrir na Europa e no mundo países com boa reputação na convergência económica, política e social, que mostram que vale a pena investir no desenvolvimento.

A boa reputação de parceiro na convergência que Portugal tem vindo a adquirir nos círculos comunitários nem sempre é reconhecida entre nós. Ora, não deve surpreender que o sucesso português possa parecer mais desconhecido aos Portugueses do que a observadores estrangeiros — dado que os critérios de exigência são supostos ser maiores quando se trata da nação própria do que da nação alheia. Num certo sentido, o contributo

português para a convergência será tanto maior quanto menos o sucesso português for dado como adquirido.

É que existe uma grande desconfiança relativamente aos sucessos recentes — à «fortuna nova» colectiva, por assim dizer. Na comunidade internacional, e especialmente na Comunidade Europeia, não se esquecem os excessos financeiros do passado. O número de anos de bom comportamento político, económico e social necessário para obter a reputação do sucesso varia, mas costuma ser uns dez. Se Portugal mostrar hoje que vai conseguir convergir em 1995, já terá dado hoje um contributo para a convergência europeia muito para além do peso da economia na média comunitária. O contributo português para a convergência europeia ultrapassa, pois, a escala económica, acabando por reflectir a projecção da nossa língua e cultura.