



Nova Estratégia Económica?

Antes de tudo, é indispensável compreender melhor a natureza da própria crise, não confundir as consequências com as suas causas e mobilizar vontades para estratégia realista e ambiciosa.

1 A economia e a sociedade portuguesa vêm de-frentando há vários anos situações de crise económica e social, com estagnação e declínio do produto e do investimento e, mais recentemente, os graves custos humanos associados ao desemprego, à quebra de rendimentos e ao agravamento da carga fiscal, tudo conduzindo a sério declínio das expectativas.

As atenções estão ainda centradas sobre o difícil programa de assistên-



POR
João Salgueiro

Professor do Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa

cia financeira resultante da rotura no acesso aos mercados, mas, face à acelerada mutação do quadro mundial e à necessidade de revitalizar os objectivos

e as instituições europeias, não pode considerar-se como objectivo apenas o regresso às condições anteriores.

Sem viabilizar um processo de desenvolvimento económico não será fácil corrigir o desemprego, normalizar a carga fiscal, nem assegurar a sustentação das políticas sociais. Tem demorado excessivamente – pelo menos desde o início do século – a configuração de estratégias capazes de mobilizar o potencial de crescimento nacional.

É cada vez mais evidente a necessidade de um autêntico virar de página indispensável para assumir novos desafios, clarificar objectivos e definir, com realismo, verdadeiras respostas. Antes de tudo, é indispensável compreender melhor a natureza da própria crise, não confundir as consequências com as suas causas e mobilizar vontades para estratégia realista e ambiciosa.

2 A queda do Muro de Berlim alterou radicalmente a natureza geoestratégica do espaço europeu e da sua situação no Mundo, e conduziu a inevitáveis reconfigurações económicas e políticas:

- A reunificação da Alemanha, com a adesão da RDA à UE, por decisão unilateral da RFA, sem verdadeiras negociações de pré-adesão ao espaço europeu;
- A implosão do Pacto de Varsóvia e da própria União Soviética;
- Sucessivos quatro novos alargamentos – abrangendo 18 Países da EFTA e das periferias europeias;
- A desapareição dos sistemas de planeamento central e a adopção da economia de mercado – mesmo nos países que mantêm governos comunistas – pondo termo à competição entre sistemas económicos alternativos.

Em poucos anos, generalizou-se o sistema de mercado como único modelo para organização das economias nacionais e das relações económicas internacionais, opções fundamentais que conduzem à globalização assente nos mecanismos de concorrência e livre formação dos preços, com excessiva volatilidade e insuficiente compreensão das consequências políticas e sociais.

3 A reconfiguração do quadro económico internacional, para maior dependência dos mercados, tinha, aliás, começado quase duas

décadas antes. Com a reacção aos bloqueamentos criados pela stagflation abandonou-se o sistema de Bretton Woods. Desvalorizou-se, também, o recurso às políticas de gestão da despesa global para combater o desemprego e a inflação. Valorizou-se pelo contrário o estímulo das capacidades de oferta, pela promoção da concorrência, da desregulação, das privatizações e da livre circulação de capitais.

Com a mesma inspiração, decidiu-se em 1986 a criação do Mercado Único Europeu, anulando a compartimentação dos espaços nacionais, com a eliminação de formalidades fronteiriças, diferentes regimes normativos e preferências nacionais nas compras públicas bem como o estímulo da concorrência nos sectores de serviços e a adopção do sistema monetário europeu, precedendo a criação da moeda única.

A política comercial da UE assumiu, também, na prática, o objectivo de desmantelamento das fronteiras externas, favorecendo os interesses dos países membros mais competitivos, facilitando as importações para assegurar, em contrapartida, fácil acesso aos mercados dos países em vias de desenvolvimento e, ao mesmo tempo, combater as pressões inflacionistas, pela maior disponibilidade de bens de consumo de baixo custo. Configurava uma estratégia de especialização das economias europeias em produtos de alto valor com a redução do peso das actividades de mão de obra intensiva e baixos salários, possibilitando, assim, manter elevados rendimentos do trabalho e sistemas avançados de segurança social.

Não é demais sublinhar o alcance de tão profundas alterações no ordenamento económico mundial, ainda mal assumidas em muitas instâncias europeias, mantendo ainda a ilusão do papel do eurocentrismo e ignorando insuficiências de competitividade para garantir o autodesignado modelo social europeu.

A curto prazo, foram os países periféricos da UE - os mais atingidos por esta evolução, registando elevadas taxas de desemprego nos seus sectores tradicionais. A médio prazo, avanços de competitividade dos países emergentes, particularmente os Tigres Asiáticos e, de forma mais decisiva a República Popular da China, conduzem à necessidade de ajustamentos estrutu-

rais mesmo nos países europeus já industrializados.

4 A partir de 2008, defrontaram-se na União Europeia novas dificuldades, com o desequilíbrio dos sectores financeiros, esgotamento da expansão das actividades imobiliárias e menor sustentabilidade das finanças públicas. Em geral, atribui-se essa crise às consequências da especulação imobiliária e bancária nos Estados Unidos - com os incumprimentos do subprime, perda de confiança nos produtos derivados e colapso dos mercados interbancários. Mas a Europa defrontava também os efeitos da crescente perda de competitividade, provocada pelos avanços económicos e tecnológicos dos países emergentes.

Nos últimos anos, a Europa tornou-se o continente com piores indicadores económicos e difícil confronto, não só com os países do terceiro mundo mas também com os EUA. Os progressos da economia americana evidenciam os efeitos conjugados de políticas monetárias mais activas, menor burocracia regulamentar e menores custos de energia. Pelo contrário, a Europa defronta as consequências negativas da rigorosa consolidação das finanças públicas e da desalavancagem bancária, a somar aos efeitos duradouros da sua evolução demográfica e da menos eficaz capacidade de integração das comunidades de imigrantes.

A criação do mercado único europeu - como também a globalização do mercado mundial - permitiu melhor aproveitamento de economias de escala, estímulo de concorrência e difusão de inovações. Mas não ponderou com realismo, na medida necessária, os efeitos negativos da polarização que provoca crescente concentração nas regiões com melhores vantagens de competitividade, agravando a desigualdade nas condições que são oferecidas às actividades económicas e às populações. Tem-se procurado compensar essas consequências negativas com políticas nacionais de desenvolvimento regional, estímulos fiscais e financeiros, e transferência de recursos orçamentais. Mas há um deficit de actuação a nível europeu. Nas fases iniciais do processo de integração promoveram-se simultaneamente o princípio da liberdade de con-

corrência e o princípio da coesão económica e social com o reforço de fundos estruturais. De facto, valorizava-se activamente a coesão e a convergência das condições económicas e sociais nos diferentes países membros. Enquanto o sistema de economia de mercado competia com o sistema de planeamento central, procurava-se assegurar que a generalização dos progressos económicos contribuísse para assegurar base política de apoio ao projecto europeu. No quadro da concorrência global, as prioridades da integração europeia não assumem hoje o mesmo significado.

5 Em Portugal, não se percebeu, em tempo útil, a dimensão e o alcance das transformações em curso na Europa e no mundo e prolongou-se, assim, grave incapacidade de resposta aos novos desafios, acumulando crescentes desequilíbrios.

Já em estado de necessidade e sem autêntica negociação, o pedido de assistência financeira, em 6 Abril de 2011, configurou, para Portugal, um verdadeiro choque com a realidade. O programa foi acordado, com a UE, o FMI e o BCE, ignorando toda a dimensão dos apoios que a realidade exigia, nomeadamente, não contemplando os desequilíbrios do sector empresarial do Estado. Assim - face à impossibilidade de reafectar o crédito atribuído às empresas públicas - agravaram-se as dificuldades financeiras das pequenas e médias empresas, contribuindo para muitos encerramentos e agravamento do desemprego.

Por outro lado, o que constitui limitação mais essencial, o Programa foi inspirado por uma estratégia de equilíbrio macro-económico de curto prazo, visando a correcção dos desequilíbrios das finanças públicas e da balança externa, sem suficiente avaliação da rigidez institucional e social dos estratagemas vigentes. No pressuposto da perfeita mobilidade dos factores produtivos, não contemplou de forma consistente uma estratégia de desenvolvimento, desvalorizando o desafio central da nossa estagnação económica.

Com efeito, entendeu-se então - sem fundamento real - que se tratava apenas de mais um desequilíbrio que importava corrigir, quando, de facto, se defrontava a exigência de um profundo reajustamento

de estruturas e de políticas, após as radicais transformações no quadro internacional, posteriores a 1989. Os programas de ajuda do FMI, em 1978 e 1983, visavam essencialmente corrigir o desequilíbrio externo português decorrente do forte agravamento dos preços do petróleo, que quadruplicaram, em 1973, e duplicaram, de novo, em 1979. As medidas adoptadas em ambos os casos – que beneficiaram também dos efeitos do forte crescimento dos preços internos – rapidamente tornaram possível corrigir o excesso de despesa face ao desequilíbrio da balança com o exterior, reduzindo as importações e estimulando as exportações. Em 2011, a crise resultava não só de desfazamentos estruturais, que punham em causa a competitividade futura de largos sectores das nossas actividades produtivas, mas também a necessidade de reconsiderar os próprios objectivos e instrumentos da nossa política económica.

6 O pedido de ajuda internacional – face a bloqueios – infelizmente só reconhecidos com atraso de quase duas décadas – confirmou, de facto, a falência do modelo de política económica vigente até então, que assentava em dois pressupostos já sem qualquer fundamento real. Por um lado, a ilusão de que a “crise” poderia ser ultrapassada com o relançamento da economia e do emprego através do aumento da despesa pública – de qualquer modo já entretanto inviabilizado pelo excessivo agravamento da nossa dívida externa. Por outro lado, a convicção de que, face às nossas dificuldades, sempre seria possível recorrer à solidariedade europeia, o que se tornara irrealista desde 1990, após a queda do Muro de Berlim, e o termo da ameaça da URSS, o que tornou menos essencial a estabilidade solidária do espaço integrado da Europa Ocidental.

Inevitavelmente, a nova realidade expunha Portugal a uma diferente ordem europeia e internacional, o que, infelizmente, está ainda longe de ser assumido pela maior parte das nossas lideranças políticas e da opinião pública. A correcção da crise que defrontamos não permitirá voltar à “normalidade anterior aos novos desafios”, nem será possível encontrar as soluções apenas pela contenção da despesa e pelo reequilíbrio dos preços relativos. O desafio

essencial é, inevitavelmente, o de assegurar condições de desenvolvimento, de afirmação e de progresso para a economia portuguesa no espaço alargado europeu e, também, no espaço global, face aos novos países emergentes.

Os indicadores relativos a 2014, com o modesto crescimento do PIB de 0,9%, podem indiciar o princípio do fim dos desequilíbrios de curto prazo. Mas é indispensável recordar que desde o início do milénio até ao desencadear da recente crise financeira, a média do nosso crescimento anual foi apenas cerca de 0,6%.

É difícil imaginar como tão fraco desempenho não provocou preocupação generalizada, nem encorajou o debate sobre as razões do insucesso, nem vontade de encontrar novas políticas económicas. Portugal registou, nesse período, o pior conjunto de indicadores económicos dos países da área do euro, ao mesmo tempo que acumulava forte crescimento da dívida nacional – do Estado, das empresas e dos particulares – e suficientes indícios de problemas no mercado de trabalho.

7 Face à falência das estratégias anteriores e à mediocridade dos resultados conseguidos, tornam-se indispensáveis outros quadros mentais, capazes de compreender e assumir os desafios, as oportunidades



Assistiremos, provavelmente, a avanços da globalização que, será a que resulta dos mercados e da concorrência, tanto para as decisões de curto como de médio prazo, decisões de consumo e de investimento

e ameaças que defrontamos. Não parece razoável esperar que se retroceda no caminho da crescente globalização, face aos interesses dos principais protagonistas que a têm tornado possível. Pelo contrário, assistiremos, provavelmente, a avanços da globalização que, não existindo qualquer Governo mundial, será a que resulta dos mercados e da concorrência, tanto para as decisões de curto como de médio prazo, decisões de consumo e de investimento. Não serão certamente as nossas dificuldades que justificarão melhores condições oferecidas pelos mercados, mas sim a coerência e a confiança que as nossas estratégias económicas e a coerência política inspirarem.

Também não se pode ignorar a inevitável aceleração da mudança quando milhões de investigadores, em todos os ramos da ciência, alargam o espaço dos saberes. Maior número de investigadores do que o somatório de todos os que viveram em séculos anteriores, dispondo agora de instrumentos de pesquisa sem confronto com os que estavam ao alcance dos cientistas de outras épocas, níveis de precisão até agora desconhecidos, redes de telecomunicações, computadores e bases de dados contribuem para avolumar o fluxo de inovações tecnológicas e institucionais. Também pela primeira vez é hoje possível trabalhar em rede, acelerando a difusão dos conhecimentos e das tecnologias, que a concorrência e a mobilidade das empresas e dos capitais generaliza e amplifica no espaço global.

8 Não parece que a resposta portuguesa se possa encontrar com simples recurso a medidas dispersas. É indispensável nova visão que permita ultrapassar os imobilismos, os equívocos e os complexos que, há mais de duas décadas, comprometem os diagnósticos e as estratégias nacionais.

Desde logo, as hipotéticas limitações de Portugal, como País pequeno e periférico, que dificultariam o nosso desenvolvimento económico. Nada permite concluir que só os países de maior dimensão podem progredir. Pelo contrário, na Europa como na Ásia, foram países de menor dimensão que primeiro conseguiram assegurar progressos significativos e sustentados.

Também não é possível considerar



que a localização do País corresponda a uma posição periférica no espaço da economia global. Certamente, beneficiamos de uma posição mais favorável do que dispunham os tigres asiáticos em relação aos dois principais mercados mundiais – América do Norte e Europa Ocidental – e, ao mesmo tempo, dispomos de vantagens relativas face a África e América Latina e ao seu potencial de crescimento.

É igualmente indispensável erradicar os complexos de dependência que têm comprometido o nosso progresso: dependência das empresas face ao Estado, para prolongar a sobrevivência de estruturas e práticas inviáveis; e dependência do País face à UE, com a subalternização de “bom aluno europeu”, para configurar estratégias de afirmação nacional no espaço europeu e nos mercados mundiais.

Infelizmente, uma parte do nosso insucesso é consequência de se ter prolongado tempo demais a vontade de construir o futuro pela defesa e sobrevivência de estruturas e opções do passado, de qualquer modo inviabilizadas pela inevitável “destruição criativa”. Pelo contrário, é necessário conceber e concretizar respostas à medida das oportunidades que o futuro hoje já torna possíveis. Esperar a reposição das condições e do enquadramento da nossa economia

anterior a 2007 não faz sentido. Importa olhar para novas actividades e para a reconfiguração das já existentes, considerando o potencial de inovação à luz das experiências alheias de sucesso.

9 Um novo modelo económico implica, por sistema, uma metodologia de benchmarking. Procurar avaliar o exemplo das economias que têm conseguido melhores resultados, economias em vários continentes e de dimensão diversificada, como a Alemanha ou Dinamarca, Singapura, a Coreia ou a China. Na diversidade de condições e de recursos, esses Países têm em comum terem sido capazes de criar sistemas que encorajam e atraem investimento produtivo.

Não ocorre melhor estratégia do que tornar Portugal uma localização de referência no espaço económico global para novos projectos e localização de empresas. À escala da economia portuguesa, são praticamente ilimitados os recursos ao nosso alcance – novos projectos, capitais e competências técnicas – que, constantemente, se reorientam pela procura das melhores vantagens relativas das diferentes localizações.

O sucesso de nova estratégia económica só depende da nossa efectiva capacidade para encorajar e atrair investimentos produtivos, em concorrência

com as localizações alternativas hoje disponíveis. Constitui a única forma de assegurar o nosso progresso sustentado – de criar empregos qualificados, aliviar a carga fiscal e suportar os encargos sociais.

O benchmarking das experiências de sucesso económico – em Países de diferente dimensão e diversos continentes – evidencia quais as melhores condições para encorajar o investimento produtivo:

- Estratégia de desenvolvimento credível e estável;
- Sistema de justiça que garanta o respeito da lei e a resolução de conflitos, em tempo útil;
- Erradicação da burocracia, com uma Administração Pública amigável, transparente e inovadora;
- Avaliação, rigor e disciplina das finanças públicas, fundamento da moderação fiscal
- Sistema de ensino e investigação, formador de competências e favorável ao investimento e ao emprego;
- Encorajamento do espírito de iniciativa, pela valorização dos mercados de concorrência, para os factores de produção e para os produtos.

10 Na realidade, a atracção e encorajamento de novos projectos depende da conjugação de instituições e políticas que valorizem Portugal e os nossos recursos humanos e materiais no confronto internacional. Trata-se de orientações que correspondem, aliás, a reformas estruturais já reconhecidas em Portugal como indispensáveis desde 1979, mas sempre adiadas. Mantêm hoje inteira importância, infelizmente ainda reforçada.

Interessa, pois, clarificar qual a causa dos sucessivos adiamentos: mau enquadramento institucional? Erradas prioridades das lideranças políticas? Alheamento dos eleitores e da opinião pública? De facto e em democracia as nossas escolhas têm dependido, em última análise, da cultura dominante na “sociedade de direitos”, que desvaloriza a construção do futuro, absorvida pelo imediatismo das facilidades.

Repetem-se protestos quanto às consequências dos fracos resultados conseguidos mas não se evidencia igual vontade de corrigir as suas causas e de configurar verdadeiras alternativas.



Continua a não se reconhecer qualquer estratégia nacional capaz de corresponder às expectativas dos portugueses, nem sequer de aproveitar as oportunidades ao nosso alcance.

Importa responder, sem bloqueamentos mentais, aos desafios que hoje defrontamos, na Europa e no Mundo, clarificando objectivos e assumindo as decisões necessárias para os alcançar. Após 40 anos de promessas mal cumpridas, é necessário reconhecer que o nosso maior obstáculo não reside, talvez, na ignorância dos desafios que defrontamos, dos desequilíbrios e dos bloqueios nacionais. Reside, antes de tudo, na incapacidade de mudança, continuando a aceitar-se adiamentos e a preferir a defesa das Instituições do passado à construção de respostas para vencer no novo quadro de competências e de concorrência mundial. É necessário garantir novas oportunidades efectivas, pelos avanços de desempenho e pela reconfiguração do enquadramento nacional para assegurar, sem alibis, a atracção e criação de valor que garanta competitividade, novos empregos e solidariedade sustentável.

11 A economia portuguesa beneficia neste momento de uma conjugação excepcional de condições favoráveis, com a desvalorização da nossa moeda em relação ao dólar, a descida do preço do petróleo, as baixas taxas de juro e a

abundância de liquidez proporcionada pelo BCE bem como, provavelmente, alguma reanimação da actividade económica europeia e do mercado ibérico.

Não podemos, no entanto, ignorar que este novo quadro nos obrigará também a ponderar os seus efeitos nos países produtores de petróleo com quem mantemos importantes relações. Mais decisivamente, não podemos esquecer que se trata, provavelmente, de oportunidades conjunturais descontínuáveis em qualquer momento. Expostos aos prováveis riscos de overshooting nos mercados mundiais, importa consolidar credibilidade que suporte a confiança dos investidores e valorize a imagem do País, dos nossos activos e dos produtos nacionais. O crescimento do PIB não depende apenas de mais trabalho mas da inteligente criação de mais valor: mais qualidade, mais rigor, mais especialização, de respostas mais prontas.

Só depende de nós o melhor aproveitamento dos recursos ao nosso alcance. Em diversos sectores, temos vindo a registar significativos progressos, que poderiam ter tido lugar muitos anos atrás: valorização dos produtos da pesca, da agricultura (azeite, vinho, fruta, legumes...) e das indústrias tradicionais (calçado, têxteis, metalomecânicas, mobiliário...). Assiste-se também à criação de novas empresas pelo aproveitamento de oportunidades tecnológicas associadas aos avanços de qualidade das Universidades e de centros

de investigação. Consolida-se, ainda, o aumento das exportações, a valorização e diversificação da oferta turística e exportação de novos serviços tecnológicos e sistemas de informação.

Ao mesmo tempo está à vista o potencial existente em alguns dos nossos portos - e muito em especial o caso de Sines - e também o potencial que resultaria de melhores ligações ferroviárias de mercadorias à Europa. E, ainda, o potencial ao nosso alcance na exportação de projectos de engenharia, serviços de saúde e educação e os que devem resultar da mais estreita ligação universidade-empresas e do reforço de novos clusters industriais e centros tecnológicos. Continuamos a manter a esperança e responsabilidade adiada quanto ao aproveitamento dos recursos da plataforma marítima continental, o que depende de fortes avanços de conhecimentos e de tecnologia, da concretização sem adiamentos de parcerias internacionais, e da capacidade negocial correspondente aos nossos interesses essenciais, que evite repetir a inexplicável abdicação de soberania acordada com o Tratado de Lisboa.

Em última análise o que está em causa é substituir políticas governamentais e novas competências da Administração - instáveis e excessivamente descontinuadas - por uma estratégia integrada de desenvolvimento, capaz de configurar autêntico Desígnio Nacional. Que não dependa apenas de decisões políticas ou partidárias mas que envolva os nossos principais agentes de mudança: associativismo empresarial mais competitivo, sindicalismo de progresso, competências dos dirigentes autárquicos, dos agentes culturais e de comunicação e, acima de tudo, a participação activa dos portugueses, da sua ambição, capacidade de diagnóstico e acompanhamento crítico.

Um Desígnio Nacional que concilie mais ambição e mais urgência. Mais ambição para garantir progresso económico, capaz de assegurar recuperação de soberania, sustentação de emprego qualificado e avanços sociais. Mais urgência de todos os que não ignoram a aceleração das mutações no espaço global e que querem assegurar, em tempo, as mudanças que só dependem de nós próprios e estar presentes na criação do futuro da Europa e do Mundo. █