

O FIM DA ADESÃO, 1986-2016

Pedro Lains

A adesão de Portugal às Comunidades Europeias, em 1986, foi um marco histórico de grande relevância, pelo que significou em termos políticos e económicos. Todavia, desde então, sucederam-se acontecimentos de ordem interna e internacional que em grande medida ofuscaram a importância daquela etapa. Entre esses acontecimentos contam-se a queda do Muro de Berlim e a reunificação alemã, em 1989-1990, o Tratado de Maastricht e a criação do euro, entre 1992 e 1999, e a crise financeira internacional iniciada em 2007. De certo modo, a avaliação das consequências da adesão às Comunidades é também uma avaliação da evolução das diferentes fases da integração europeia. Esta constatação, afinal, mais não faz do que reconhecer que a União Europeia (UE) é uma instituição internacional com características especiais e importantes, em particular por ter um carácter supranacional, mas não é necessariamente dominante, uma vez que os governos e interesses nacionais são ainda historicamente predominantes. As instituições nacionais europeias são velhas e estão enraizadas e os interesses supranacionais têm de viver com essa realidade.

Neste quadro naturalmente complexo, como avaliar a participação da economia portuguesa na UE, ao longo dos últimos trinta anos? O principal objetivo deste ensaio é procurar vias de resposta para essa pergunta fundamental mas necessariamente incerta. Para fazer essa avaliação, devemos analisar a evolução das circunstâncias nacionais e internacionais em que a adesão se enquadrou, os efeitos imediatos da mesma, e os desenvolvimentos políticos e económicos posteriores.

RESUMO

Como avaliar a participação da economia portuguesa na União Europeia, ao longo dos últimos trinta anos? O principal objetivo deste ensaio é procurar vias de resposta para essa pergunta fundamental mas necessariamente incerta. Para fazer essa avaliação, devemos analisar a evolução das circunstâncias nacionais e internacionais em que a adesão se enquadrou, os efeitos imediatos da mesma, assim como os desenvolvimentos políticos e económicos posteriores. Deste exercício resulta a conclusão de que a participação na União Europeia representa acima de tudo a atual forma da integração da economia portuguesa no contexto global alargado.

Palavras-chave: Economia portuguesa, integração europeia, União Europeia.

ABSTRACT

THE END OF THE ACCESSION, 1986-2016

How can we evaluate the participation of the Portuguese economy in the European Union, over the last 30 years? The main purpose of this essay is to look for ways to answer this crucial but necessarily uncertain question. For that purpose, we analyze the



evolution of the national and international circumstances in which Portugal's EU accession took place, its main short-term effects, and the political and economic developments that occurred thereafter. This exercise leads to the conclusion that participation in the European Union is above all the current form of integration of the Portuguese economy in the wider global context.

Keywords: Portuguese economy, European integration, European Union.

AS CIRCUNSTÂNCIAS INTERNACIONAIS

Para avaliar o impacto da integração europeia na economia portuguesa é preciso ter em consideração o contexto internacional à data da adesão. Entre o fim da Segunda Guerra Mundial e a crise internacional de 1973, o mundo ocidental viveu sob a batuta dos acordos de Bretton Woods, que permitiram que economias distintas e governos nacionais com políticas nem sempre convergentes abrissem as suas fronteiras ao comércio internacional, dentro de um sistema globalmente estável. Esse mundo acabou em 1973 porque o Governo dos Estados Unidos escolheu abdicar

do papel que havia tomado nos anos a seguir ao fim da guerra. O quadro internacional também se tinha vindo a alargar, com a emergência do Japão e dos então chamados tigres asiáticos, em particular, Taiwan e a Coreia do Sul, que apareceram como fortes exportadores de produtos industriais e de serviços, alterando assim o padrão de trocas a nível mundial. Essas mudanças não podiam deixar de ter reflexos financeiros e obrigar a um reordenamento das finanças internacionais. A agravar a crescente concorrência internacional, a década de 1970 assistiu ainda aos efeitos da subida dos preços do petróleo, principal fonte de energia do mundo industrial, o que provocou ainda mais desequilíbrios, contribuindo para que as economias ocidentais, primeiro, e, depois, as do Bloco de Leste, entrassem num período de crise.

A economia portuguesa, que entretanto havia entrado no novo concerto das nações do segundo pós-guerra, à medida do seu grau de desenvolvimento, não foi naturalmente imune às grandes alterações do quadro internacional, interrompendo-se também, em 1973, duas décadas de forte crescimento económico e de convergência para os níveis de rendimento dos países mais avançados. Dois dos setores industriais nacionais com maior capacidade de exportação, por exemplo, a metalomecânica e a construção naval, não sobreviveram à concorrência das indústrias dos novos países asiáticos, perdendo de forma dramática quotas nos mercados internacionais. O golpe de Estado de abril de 1974 acrescentou perturbação política à recessão económica e ainda um processo de devolução das colónias africanas. Os dez anos que se seguiram à Revolução consolidaram o fim de um ciclo que não mais voltaria. Em meados da década de 1980, todavia, a crise económica internacional já dava sinais de recuperação, o que se veio a refletir em alguma acalmia na política nacional e europeia. Foi nesse contexto que Portugal aderiu às Comunidades Europeias.

De notar que os vários elementos que temos vindo a acompanhar estavam intimamente relacionados entre eles, dado que finanças internacionais, concorrência de novos países nos mercados mundiais, desaceleração económica, crise política e maior ou menor capacidade de negociação política internacional são faces do mesmo prisma. Também a adesão de Portugal às Comunidades esteve associada à maior capacidade destas se alargarem a Sul.

OS EFEITOS DA ADESÃO

A adesão às Comunidades Europeias tem de ser analisada, ainda, e é importante dizê-lo, pelo lado interno e externo. Internamente, ela esteve associada à restauração do regime democrático no País, e à popularidade, em muitas ocasiões formalmente medida, da ideia da integração europeia junto de uma larga percentagem da opinião pública e do eleitorado. Externamente, a adesão esteve associada à reorganização das Comunidades, consubstanciada no Tratado do Ato Único, de 1986, que desbloqueou alguns dos entraves à governação comunitária, acabando com a necessidade de unanimidade num grande número de votações políticas. Do ponto de vista económico, as condições internas e externas eram relativamente favoráveis a uma mudança desta envergadura. Mas as alterações introduzidas pela adesão na ordem internacional do País não foram imensas. Apesar de ser governado por um regime ditatorial, estranho ao quadro democrático europeu, Portugal tinha seguido a via da integração em todas as instituições de enquadramento da economia e das finanças internacionais, criadas desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Assim, o País havia chegado a 1986 com a maior parte das barreiras externas derrubadas, tanto quanto os demais parceiros internacionais, e em particular no que dizia respeito ao resto da Europa Ocidental, com exceção da vizinha Espanha.

Assim, a adesão trouxe essencialmente três mudanças, patentes, aliás, no tratado de junho de 1985 que a proclamou, a saber, as mudanças institucionais associadas à aquisição das normas legais europeias, a política agrícola comum, e a derradeira abolição das barreiras alfandegárias entre os dois vizinhos ibéricos, as únicas que ainda existiam. Do ponto de vista estritamente económico, a adesão apenas trouxe

APESAR DE SER GOVERNADO POR UM REGIME DITATORIAL, ESTRANHO AO QUADRO DEMOCRÁTICO EUROPEU, PORTUGAL TINHA SEGUIDO A VIA DA INTEGRAÇÃO EM TODAS AS INSTITUIÇÕES DE ENQUADRAMENTO DA ECONOMIA E DAS FINANÇAS INTERNACIONAIS, CRIADAS DESDE O FIM DA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL.

alterações nos mercados agrícolas e nas trocas comerciais com a Espanha, alterações que não foram determinantes para a evolução futura da economia portuguesa. O resto foi essencialmente de carácter institucional, da reforma política à reforma financeira, da consolidação democrática ao maior diálogo político com os parceiros europeus, alterações seguramente com repercussões de médio e longo prazo, mas praticamente impossíveis de avaliar por estarem associadas a uma infinidade de outros fatores.

A entrada de Portugal na política agrícola comum implicou a abertura do mercado nacional à importação de produtos alimentares, como os cereais ou os produtos associados à exploração animal, assim como algumas novas oportunidades para as exportações da agricultura. Atendendo à fraca competitividade do setor, essas alterações acentuaram o ritmo de redução do peso da agricultura na atividade económica nacional, tendo o País finalmente convergido para os níveis médios do Ocidente europeu no que diz respeito ao peso do setor na economia. Os subsídios agrícolas permitiram que a

enorme transformação se operasse com custos comportáveis, do ponto de vista social. Deve todavia acrescentar-se que este tipo de políticas, em que a liberalização dos mercados da agricultura é acompanhada de financiamento àqueles que com ela perdem, não era exclusivo das Comunidades Europeias, podendo as mesmas ser encontradas em outras paragens de países mais avançados. Por exemplo, algumas medidas que se haviam tomado, por certo de forma demasiadamente tímida, em épocas mais remotas do Estado Novo, quando a proteção da agricultura foi considerada uma prioridade política, mas também económica e social. Do mesmo modo, as relações económicas entre Portugal e a Espanha também se vinham liberalizando desde o início da década de 1980, ainda antes da confirmação da adesão, e dificilmente no quadro internacional da altura as barreiras entre as duas novas democracias europeias teriam continuado durante muito mais tempo. Esta constatação é importante para a aferição dos efeitos da adesão.

DEPOIS DA ADESÃO

Os efeitos iniciais da adesão de Portugal às Comunidades foram de curta duração por causa das profundas mudanças que o mundo e a Europa viriam em breve a conhecer, mudanças que acabariam por ter os seus reflexos também na política interna do País. Não cabe aqui refletir sobre as origens dessas mudanças, uma vez que foram provocadas por uma complexa rede de fatores na ordem internacional. Cabe isso sim notar que, na passagem dos anos 1980 para os anos 1990, a política do mundo ocidental, com repercussões, aliás, à escala global, mudou de forma substancial. O equilíbrio do segundo pós-guerra, traduzido ainda naquilo que alguém chamou o «capitalismo coordenado», acabara economicamente em 1973, e estava para acabar também do ponto de vista político. Uma grande parte dos países da economia mundial, com os Estados Unidos e o Reino Unido à cabeça e com Portugal na cauda, entraram num caminho de substituição do Estado, enquanto timoneiro das economias nacionais e internacional, pelo jogo dos mercados. Com estados e sociedades grandemente bloqueados, essa transformação seria porventura necessária, mas na verdade acabou por extravasar os limites da eficácia, embora menos assim nos pequenos países do Norte da Europa. As Comunidades Europeias, entretanto transformadas, pelo Tratado de Maastricht, na UE, não escaparam a essa transformação política de inegáveis consequências económicas. A menor intervenção dos estados a nível nacional e internacional e a intensificação das relações económicas e financeiras internacionais são questões paralelas, uma vez que o progresso da globalização implicou menor capacidade de intervenção dos estados nacionais e dificultou a coordenação de políticas a nível internacional. Esse fenómeno foi ainda mais visível no interior da UE, que ainda sofreu um processo de alargamento, passando a incluir uma maior diversidade de sentimentos nacionais, políticos e sociais. O que se passou nessa transição de décadas na UE tem de ser lido à luz da intensificação da globalização. O mundo não estava a ficar mais fácil, ainda mais para países periféricos e mais frágeis como Portugal. Foi nesse contexto de menor capacidade de intervenção

dos estados que a UE se abriu ao *alargamento* e ao *aprofundamento*, mas porventura não tanto ao *aperfeiçoamento*, para citar a tríade dos seus objetivos fundacionais.

Tal foi o quadro político do caminho para a moeda única, criada por um conjunto restrito de países, com os seis fundadores das Comunidades à cabeça, a que se juntou a Áustria e mais os quatro países da periferia europeia, Espanha, Portugal, Irlanda e Finlândia, num processo que acabaria por se revelar demasiado rápido e imperfeito, decorrido entre 1992 e 1999. As transformações institucionais, de que criação do euro foi protagonista, trouxeram alterações profundas na condução da política monetária e orçamental da UE e dos países que a constituem, reforçando fortemente o peso dos mercados nessas políticas, em desfavor da intervenção coordenada dos governos nacionais e da Comissão Europeia. A forma que a UE veio a ganhar decorreu de escolhas políticas concretas, quanto à arquitetura do quadro institucional da moeda única. Essa constatação é importante, e pode ser traduzida pela distância entre o desenho incompleto do euro que foi escolhido e os cenários mais completos consubstanciados no relatório sobre a unificação monetária publicado sob a direção de Jacques Delors, em 1988.

Em traços gerais, um dos principais motivos da criação do euro foi o da eliminação das guerras cambiais entre as principais potências económicas europeias, nomeadamente a França e os países com a sua tradição monetária, como a Itália e a Espanha, e a Alemanha e uma série de países do Norte europeu. Esse objetivo foi muitas vezes escondido pela retórica política que mostrava o euro como uma grande conquista europeia, em detrimento da Alemanha do chanceler Kohl que assim teria comprado a liberdade para a unificação do país, a seguir à queda do Muro de Berlim. Ora, para acabar com guerras cambiais não era necessário mais do que uma moeda única com um Banco Central fraco, sem preocupações estatutárias quanto ao crescimento e o emprego.

Na verdade, os objetivos do euro foram globalmente conseguidos no caso dos países centrais da UE, não por acaso seguramente, sobretudo os seis países fundadores, mas foram globalmente inconsequentes quanto ao que aconteceu na periferia. Portugal, como a Espanha, a Irlanda e a Grécia, entraram numa moeda única imperfeita que permitiu a acumulação de défices externos financiados nos mercados financeiros, sem instituições de supervisão.

A crise financeira desencadeada em 2007 nos Estados Unidos e chegada por via dos bancos à Europa, no ano seguinte, acabaria por infetar as contas externas da periferia e, em particular, as suas contas públicas. Essas alterações têm de ser vistas à luz da crescente integração europeia, em que os governos nacionais tiveram uma capacidade de intervenção relacionada com o peso relativo no quadro da União. Assim, não se pode falar do impacto da integração ou do aprofundamento europeus, uma vez que este também resultou de dinâmicas nacionais. As políticas europeias foram


OS OBJETIVOS DO EURO FORAM GLOBALMENTE CONSEGUIDOS NO CASO DOS PAÍSES CENTRAIS DA UE, MAS FORAM GLOBALMENTE INCONSEQUENTES QUANTO AO QUE ACONTECEU NA PERIFERIA.

aceites e promovidas pelas instituições nacionais e por isso as suas consequências são tanto de origem interna quanto externa.

Nesta fase, avaliar o impacto da integração europeia em cada país é avaliar o impacto de políticas cujas origens são extremamente interligadas. Assim, chegamos a uma altura em que a pergunta sobre o impacto da adesão de Portugal deixa de fazer sentido, uma vez que o que verdadeiramente importa é a análise do impacto das políticas económicas e financeiras tomadas pelo conjunto dos governos nacionais e em certa medida também pela Comissão Europeia e restantes instituições comunitárias. Dito de outro modo, fora da União ou fora do euro, o desenvolvimento da economia portuguesa não teria sido muito diferente pois o que aconteceria é que o País estaria fora replicando políticas semelhantes e utilizando um quadro institucional análogo.

CONCLUSÃO

Ao longo dos últimos anos, foram várias as tentativas de medir os efeitos da adesão às Comunidades Europeias na política e na economia nacionais e internacional, o que levou a uma série de estudos e análises de grande alcance para se entenderem as mudanças observadas no País no período correspondente. Entretanto, a adesão consolidou-se no sentido em que a política europeia e as políticas nacionais se tornaram fundamentalmente indissociáveis. Para a Europa como um todo, o impacto da integração europeia, medido ao longo das cinco décadas da sua existência, foi estimado em menos de cinco por cento do PIB do conjunto dos países integrados (em 2000). A razão é que muito do que a integração europeia fez podia ter sido feito pelo simples desenrolar da economia internacional. Para Portugal, os ganhos de trinta anos de adesão dificilmente serão maiores, conclusão que se coaduna com o que se defendeu neste ensaio.

Mesmo fora da União ou do euro, as políticas nacionais teriam de ser determinadas pelas políticas europeias, de tal forma que o quadro alternativo em que as consequências da adesão deveriam ser medidas já não é o de Portugal fora da Europa, mas sim o de Portugal com as fronteiras fechadas ao resto do mundo, quadro obviamente impossível de conceber nas circunstâncias mais próximas. Resta agora integrar esta conclusão na análise mais geral da política e da economia portuguesa, acabando com uma distinção que parece revelar-se arcaica entre Portugal e a UE. No fundo, esta união é apenas o nome próprio da economia internacional, no quadro do continente europeu, e Portugal não só há muito que aderiu à economia internacional como foi um dos seus pioneiros. 

Data de receção: 15 de setembro de 2015 | Data de aprovação: 30 de outubro de 2015

BIBLIOGRAFIA

COPPOLARO, Lucia, e LAINS, Pedro – «Portugal and European integration, 1947-1992: an essay on protected openness in the European periphery». In *E-Journal of Portuguese History*. Vol. 11, N.º 1, 2013, pp. 61-81.

EICHENGREEN, Barry – *The European Economy since 1945: Coordinated Capitalism*

and Beyond. Princeton: Princeton University Press, 2007.

EICHENGREEN, Barry, e BOLTHO, Andrea – «The economic impact of European integration». In BROADBERRY, Steve, e O'ROURKE, Kevin – *The Cambridge Economic History of Modern Europe*. Cambridge:

Cambridge University Press, 2010, vol. 2, pp. 268-295.

MARSH, David – *The Euro: The Battle for the New Global Currency*. New Haven: Yale University Press, 2011.