
DILEMAS DA INTEGRAÇÃO PORTUGUESA

Jorge Braga de Macedo

Professor auxiliar de Economia e Assuntos Internacionais
Universidade de Princeton (EUA) e Universidade Nova de Lisboa

DILEMAS DA INTEGRAÇÃO PORTUGUESA (*)

SUMÁRIO: I — Introdução: Dilema económico e dilema político, a curto, e a longo prazo. II — O Dilema da politização da pequena economia aberta: 1. A lógica da situação económica; 2. Revolução e ajustamento macroeconómico: o modelo; as fases; 3. Integração e ajustamento estrutural: os tipos de especialização; as zonas e a experiência anterior; criação e desvio de comércio; a mobilidade internacional dos factores. III — O Dilema do executivo bipolar: 1. A ilógica do sistema constitucional; 2. A dinâmica das legitimidades paralelas; 3. A «constituição económica»: o problema da existência; o socialismo; a independência nacional; a equidade; a eficiência; a importância da lei no desenvolvimento do modelo constitucional. IV — Conclusão: o prato de lentilhas da «integração a qualquer preço».

I — INTRODUÇÃO: DILEMA ECONÓMICO E DILEMA POLÍTICO, A CURTO E A LONGO PRAZO

Este trabalho contém uma análise interdisciplinar que visa esclarecer os efeitos da projectada adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia. Embora não mereça dúvida a importância e a urgência daquele esclarecimento, é necessário começar por justificar a escolha duma abordagem interdisciplinar.

Na verdade, a investigação interdisciplinar, pouco sedimentada, é com frequência mal acolhida pelos especialistas das diversas disciplinas. Também é certo que as lições da história pátria correm o risco de ser esquecidas quando se usam os métodos próprios da ciência económica, da ciência política e do direito constitucional para enunciar os dilemas da integração portuguesa: os efeitos claros e imediatos desta na identidade nacional correm o risco de se perder no meio de tecnicismos alternativos. Mas não se percebem os factos sem um quadro lógico. A lição da história deve

(*) Versões anteriores foram expostas numa comunicação ao 2.º Congresso das Actividades Económicas, Cascais, em 27 de Abril de 1981, e em palestras no Instituto de Planeamento Económico e Social, Rio de Janeiro, em 22 de Julho, no Center for Strategic and International Studies, Georgetown University, Washington em 15 de Fevereiro, e no Centre Européen d'Education Permanente, INSEAD, Fontainebleau, em 8 de Janeiro.

escorar-se num raciocínio que saiba ignorar os aspectos secundários para revelar os aspectos fundamentais. Aspectos fundamentais que raramente se confinam nos limites escolares de uma disciplina. Em especial, no processo da integração europeia, aspectos económicos e aspectos políticos têm-se afectado mutuamente. É justamente essa interacção que torna a perspectiva disciplinar convencional insuficiente para esclarecer os efeitos da adesão portuguesa à CEE e aconselha a que se embarque numa aventura interdisciplinar.

A perspectiva analítica obriga, por outro lado, a presumir o conhecimento empírico onde este está longe de ser suficiente para concretizar os dilemas fundamentais que a análise consegue desvendar. Seria, porém, errado preferir a esses dilemas abstractos uma crença ingénua na natureza das coisas, ou números mais ou menos apoiados no bom senso. Além de sugerir direcções para a recolha de dados através dos quais se possa vir a quantificar os custos e benefícios da adesão, a análise qualitativa alerta para a urgência do esclarecimento público acerca da existência desses custos e benefícios. De opções políticas esclarecidas depende, na verdade, a continuação feliz da experiência histórica onde assenta a identidade cultural do povo português.

Como se sabe, é numa atmosfera internacional de turbulência económica e política que têm prosseguido as negociações visando alargar o Mercado Comum europeu à sua periferia meridional, Grécia, Portugal e Espanha. A atmosfera internacional da integração portuguesa difere pois da que prevalecia aquando da criação, no fim dos anos cinquenta, da CEE e da EFTA ou mesmo da adesão dos principais membros desta ao tratado de Roma, em Janeiro de 1973. De facto, interromperam-se no ano seguinte quase três décadas de crescimento ininterrupto para as economias do Atlântico Norte e instalou-se uma conjuntura de desemprego e inflação⁽¹⁾. Com a prosperidade da economia mundial desapareceu a coesão das nações europeias: a Comunidade encontrou dificuldades novas, da política energética à política militar, e viu agravarem-se dificuldades antigas, da política cambial à política agrícola.

(1) A alteração do ambiente económico internacional é documentada em P. Kouri e J. B. Macedo, *Perspectives on the Stagflation of the 1970's*, in H. Giersch, organizador, *Macroeconomic Policies for Growth and Price Stability: The European Perspective*, J. C. B. Mohr, 1981.

Por sua parte, Portugal, posto que desgastado pelo esforço militar nas antigas províncias africanas, registara por altura do tratado de associação com a CEE, em 1972, uma década de crescimento acelerado do consumo, movido pelas exportações de bens, serviços e trabalhadores⁽²⁾. Tendo beneficiado, depois da Segunda Guerra Mundial, da prosperidade crescente das economias do Atlântico Norte, o nosso País estava praticamente integrado com estas apesar de se manter politicamente distante das democracias ocidentais. Nem sequer os audaciosos esquemas de integração económica nacional concebidos no início dos anos sessenta impediram que diminuísse a quota relativa do então Ultramar nas nossas trocas externas, enquanto aumentava espectacularmente o comércio em manufacturas, exportadas sobretudo para a EFTA e os EUA e importadas sobretudo da CEE. O aumento do turismo, a saída de trabalhadores e a entrada de capitais também contribuíram poderosamente para transformar Portugal num «país recém-industrializado» (*nic*)⁽³⁾.

Seguiu-se ao embargo petrolífero e ao 25 de Abril um período tumultuoso durante o qual pareciam dominar as pressões ideológicas de tipo democracia popular. Restaurada a ordem em fins de 1975, eleições parlamentares e presidenciais feitas sob o signo da Europa ocidental estabeleceram um governo constitucional em meados do ano seguinte. Uma política económica expansionista agravou porém o défice da balança de pagamentos herdado dos choques anteriores e exigiu, em 1978, a negociação com o Fundo Monetário Internacional de um programa de austeridade, baseado na restrição do crédito e na desvalorização cambial. O sucesso notavelmente rápido desse programa deveu-se mais à correcção do desvio salarial sofrido durante a euforia populista e ao aumento das taxas de juro do que à disciplina das finanças públicas e à retoma do investimento privado⁽⁴⁾. De sorte que, para encarar uma política de crescimento que

(2) Uma perspectiva de longo prazo acerca das relações económicas externas de Portugal encontra-se no nosso Portuguese Currency Experience: An Historical Perspective, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Dr. J. J. Teixeira Ribeiro*, vol. IV, Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra, 1980.

(3) Abreviatura usual de «newly industrializing country». Sobre este período, ver o nosso *Interdependência Económica, Sistema Monetário Internacional e Integração Portuguesa*, Banco de Fomento Nacional, 1977, parte III.

(4) A experiência dos anos setenta encontra-se documentada no nosso Portuguese Currency Experience in the Seventies, comunicação apresentada numa Conferência do Instituto Universitário Europeu, Florença, Março 1981. Ver também J. B. Macedo e S. Serfaty, organizadores, *Portugal Since the Revolution: Economic and Political Perspectives*, Westview Press, 1981, e H. Schmitt, *Economic Stabilization and Growth in Portugal*, Occasional Paper 2, FMI, Abril 1981.

leve ao decréscimo da flagrante desigualdade de níveis de vida entre a média europeia e Portugal, não bastará manter a inflação e o défice externo sob controle, será também necessário ter em mão o défice do sector público.

A disciplina das finanças públicas, por seu turno, exige que o sistema político imprima uma dinâmica estável à vida social. Para além das dificuldades das democracias ocidentais avançadas neste particular, a jovem democracia portuguesa tem enfrentado dificuldades específicas. Democracia regida por uma Constituição na qual a legitimidade eleitoral, já de si dividida entre Presidente e Assembleia da República, coexiste com a legitimidade revolucionária de certos militares, aos quais pertence por inerência o militar Presidente da República. Democracia sujeita a uma Constituição que a quer transformar em original socialismo. A existência de um órgão de soberania revolucionário enxertado num dos pólos de um executivo bipolar e de um ambíguo programa constitucional explicam facilmente que os requintes da governação se tenham esgotado em compromissos entre as várias legitimidades, sem que se tenha favorecido a libertação da sociedade civil. Há poucos intérpretes institucionais eficientes dos anseios da população e os partidos democráticos têm tido dificuldade em estruturar-se.

Em suma, se a lógica da situação económica constitui um dilema da integração portuguesa, da ilógica do sistema constitucional resulta outro. O primeiro dilema traça os estreitos limites da politização dos mecanismos de afectação dos recursos na pequena economia aberta à concorrência internacional. O segundo dificulta não só a política macroeconómica anti-conjuntural mas também uma política externa requintada que possa extrair os benefícios da proximidade dos mercados e instituições europeias sem abandonar a interdependência atlântica tradicional no País. A superação destes dois dilemas é o desafio de fim de século. Desafio movediço porque dilema económico e dilema político interagem no curto e no longo prazo. Desde logo, a politização dos mecanismos de afectação dos recursos, favorecida pela dinâmica das legitimidades paralelas, só é atenuada quando o desequilíbrio externo é de tal maneira grave que se gera, no curto prazo, o equivalente a um consenso no sentido de restabelecer a credibilidade da República nos mercados internacionais. Por outro lado, o círculo vicioso dos dilemas de curto prazo vai repercutir-se cumulativamente nos dilemas de longo prazo. Dificultando o ajustamento estrutural da nossa economia que permitirá a esta continuar a beneficiar da expansão das trocas com

o exterior, em especial com os futuros parceiros do Mercado Comum. Dificultando a compatibilização da desejada integração europeia e da democracia política acolhida na Constituição de 1976 com outros fins transcendentes desta. A dinâmica das legitimidades paralelas, essa, determina em última instância se a integração portuguesa vai conseguir preservar a identidade cultural do nosso País ou se, aceite «a qualquer preço» como uma tutela para a incontinência económica e política da população, ela se vai transformar no prato de lentilhas da Bíblia.

Para maior clareza da análise, separa-se no que segue o dilema económico, objecto da parte II, do dilema político, objecto da parte III, distinguindo relativamente a cada um deles o curto do longo prazo. A parte IV contém as principais conclusões que se extraem da análise interdisciplinar apresentada neste trabalho.

II — O DILEMA DA POLITIZAÇÃO DA PEQUENA ECONOMIA ABERTA

1. *A lógica da situação económica*

A lógica da situação económica traça estreitos limites à politização da pequena economia aberta. No curto prazo, ela condiciona as políticas macroeconómicas à manutenção dum défice externo sustentável (secção 2). No longo prazo, ela condiciona o crescimento económico ao aproveitamento das oportunidades oferecidas pela economia mundial (secção 3).

No que toca à lógica da situação económica no curto prazo, deve começar-se por compreender a lição das políticas económicas anticonjunturais dos anos setenta. Para tal é necessário isolar os aspectos fundamentais do processo de ajustamento macroeconómico observado, ilustrando o dilema macroeconómico pela pressão do desvio salarial no agravamento do desequilíbrio externo, dado o crescimento da economia. No que toca à lógica da situação económica no longo prazo, porém, não chega extrapolar o tipo de especialização internacional. Na verdade, só com base em tipos alternativos será possível definir políticas de transição susceptíveis de provocar reacções dos agentes económicos à nova atmosfera europeia e mundial que sustentem a prosperidade do nosso País.

Quer no curto quer no longo prazo, a lógica da situação económica deriva da caracterização da economia portuguesa como uma pequena economia aberta, a que se chama também economia dependente. Em sentido técnico, a economia é dependente quando a política económica não consegue alterar o preço relativo fundamental da economia aberta, o das exportações em termos de importações, e é portanto obrigada a sujeitar-se às consequências adversas de uma deterioração das razões de troca. Nestas condições, o preço relativo fundamental para a política económica de curto prazo passa a ser o poder de compra do salário sobre os bens objecto de comércio internacional, exportações e importações. Havendo um défice nas transacções correntes, esse poder de compra deverá descer de modo a libertar recursos para a exportação e a substituição de importações, e a orientar a procura para bens não transaccionáveis internacionalmente. O défice é assim corrigido quer pelo aumento da oferta, quer pelo decréscimo da procura interna de bens transaccionáveis.

A economia dependente pode, porém, ser mais dependente no mercado das importações do que no mercado das exportações, ou seja pode contar com uma oferta externa infinitamente elástica das suas importações mas não com uma procura externa infinitamente elástica das suas exportações. Mais, mesmo que a procura de exportações portuguesas seja infinitamente elástica, considerando-se a economia mundial como um todo, não o será certamente caso se considere apenas o Mercado Comum, ou alguns dos seus membros onde existam indústrias «sensíveis» à concorrência dos exportadores portugueses. A hipótese da economia dependente pressupõe, portanto, que as trocas internacionais estejam suficientemente diversificadas para que a produção exportável só esteja limitada pelos recursos internos e pela procura interna de exportáveis. É evidente que, no caso português, se está longe de ter explorado não só os mercados europeus mas também os mercados americanos, africanos e do Médio Oriente. Por isso, contar apenas com um melhor aproveitamento dos mercados europeus implicaria que Portugal encontrasse limitações quantitativas severas do lado da procura de exportação, pondo seriamente em dúvida a capacidade de melhorar a balança das transacções correntes através da desvalorização cambial e, portanto, a capacidade de atingir o equilíbrio macroeconómico sem profunda depressão da actividade económica e do nível de vida da população.

2. *Revolução e ajustamento macroeconómico*

O modelo

Seja uma economia dependente onde o equilíbrio macroeconómico é definido através de uma combinação determinada do produto real e do salário real. Se, a partir de uma situação de equilíbrio das transacções correntes, aumentar o salário real, aumenta a despesa relativamente à produção e verifica-se um défice. Para corrigir esse défice, sem diminuir o salário real, é necessário o desemprego e portanto o decréscimo da produção. O equilíbrio externo envolve pois uma relação inversa entre o produto nacional e o salário real. O equilíbrio interno, esse, define-se nesta economia pela ausência de desemprego, pressuposta a plena utilização da capacidade instalada. Em princípio, o aumento do salário real deveria levar a um aumento da produção para que se mantivesse o pleno emprego inicial, mas é mais claro o caso em que o produto nacional de pleno emprego é dado exogenamente pelo «stock» de capital e a tecnologia disponível, não havendo resposta da oferta de trabalho nem do produto ao aumento do salário real. Nessas condições, o equilíbrio interno define-se pela igualdade entre o produto nacional potencial dado e a procura efectiva. De qualquer modo, existe uma única combinação do produto real e do salário real que consegue manter a economia dependente em equilíbrio de curto prazo.

Havendo crescimento do produto nacional potencial e inflação externa, o equilíbrio de curto prazo da economia dependente deve interpretar-se em termos dos desvios das taxas de variação do produto real e do salário real, observadas relativamente às dadas pelo crescimento a longo prazo do produto e pelo aumento do salário real compatível com o equilíbrio intertemporal das trocas com o exterior. Se o crescimento observado for maior do que o crescimento sustentável, há aceleração da inflação, havendo decréscimo da taxa de aumento dos preços no caso inverso. Do mesmo modo, uma taxa de aumento do salário real excessiva agrava o défice real das transacções correntes e uma deflação salarial melhora-o. O gráfico 1 ilustra estas relações em termos da diferença entre as taxas observadas e as taxas compatíveis com o equilíbrio de longo prazo. Na origem 0, a taxa de crescimento do produto real é igual à taxa de crescimento dada pelo crescimento da população e a taxa de inovação tecnológica pelo que

o *desvio do crescimento*, que denotaremos por x , é zero. Na origem, por outro lado, a taxa de aumento do salário real, ou inflação salarial, é igual à inflação salarial de equilíbrio dada pela melhoria das razões de troca e da produtividade pelo que o *desvio salarial*, que denotaremos por w , também é zero. O eixo das ordenadas (onde $x = 0$) corresponde ao equilíbrio interno, enquanto a relação inversa entre crescimento e inflação salarial compatíveis com o equilíbrio externo é representada por uma recta com declive negativo. Os lugares de equilíbrio interno e externo dividem o espaço nas quatro zonas de infelicidade económica: nas zonas A e D (onde x é positivo) verifica-se aceleração da inflação interna e diminuição do desemprego; nas zonas B e C (onde x é negativo) verifica-se desaceleração da inflação interna e aumento do desemprego; acima da recta de equilíbrio externo (zonas A e B) verifica-se deterioração da balança de transacções correntes e abaixo desta recta (zonas C e D) melhoria. O dilema da política económica na economia dependente é claro: as zonas A e C (respectivamente défice externo e inflação acelerada e excedente e desemprego) são compatíveis com desvios salariais positivos ou negativos; enquanto na zona B o desvio salarial é positivo e o desvio de crescimento negativo e na zona D o desvio salarial é negativo e o desvio de crescimento positivo ⁽⁵⁾.

As fases

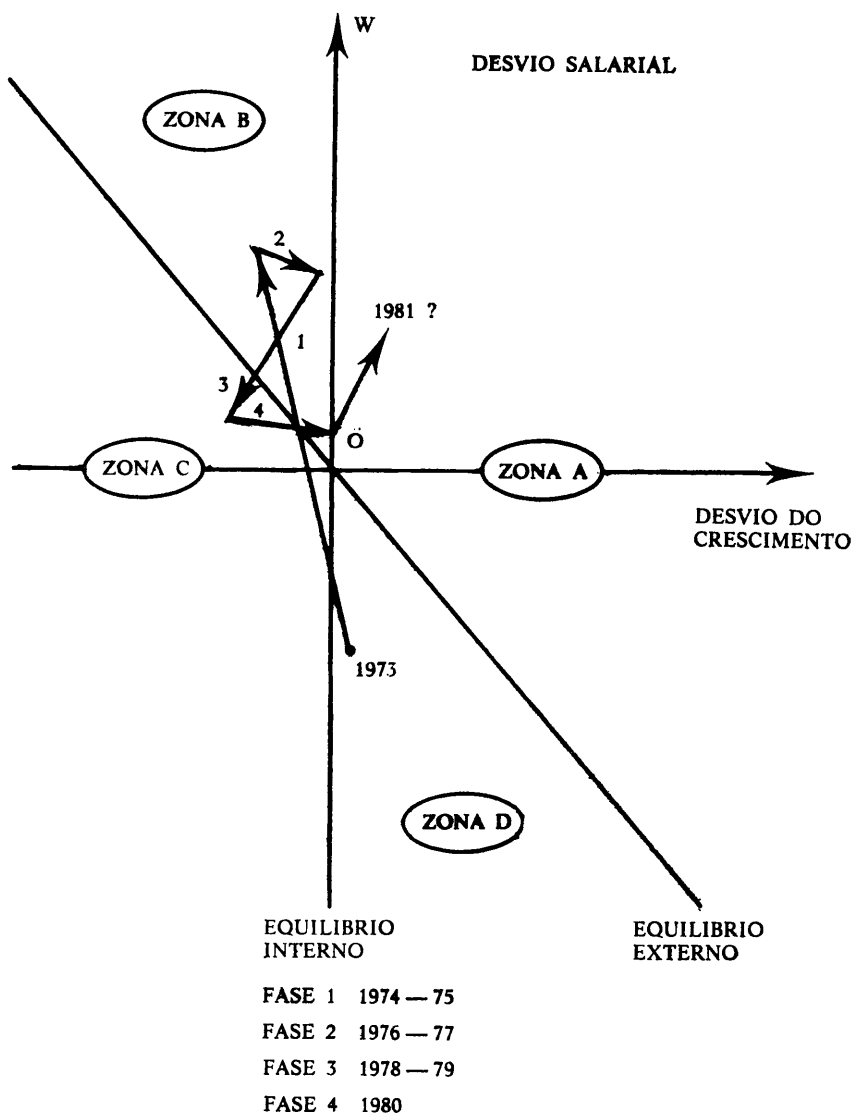
O gráfico 1 também inclui uma ilustração esquemática das fases do processo de ajustamento macroeconómico atravessadas pela economia portuguesa desde 1973, altura em que esta se situaria na zona D, com excedente das transacções correntes, desvio salarial negativo e inflação acelerada, mas não muito longe do equilíbrio macroeconómico ⁽⁶⁾. A crise do

⁽⁵⁾ Ignora-se nesta análise os efeitos da inflação de inércia na afectação dos recursos, em particular na estagnação do investimento e portanto no decréscimo do próprio produto nacional de pleno emprego. Os custos microeconómicos da inflação são analisados em A. Borges, Concorrência e Política de Preços, comunicação apresentada no 2.º Congresso das Actividades Económicas, Abril de 1981. Deve salientar-se que essas distorções podem retirar clareza à noção de equilíbrio interno e externo, dado que as reacções macroeconómicas observadas se baseiam em sinais distorcidos pelos controles de preços.

⁽⁶⁾ As três primeiras fases são expostas em pormenor em P. Krugman e J. B. Macedo, The Economic Consequences of the April 25th Revolution, 1979, reproduzido em Macedo e Serfaty, cit. cap. 2.

GRAFICO 1

O DILEMA DA POLITIZAÇÃO DA PEQUENA ECONOMIA ABERTA



petróleo e a recessão internacional subsequente levaram à queda das razões de troca, o que levou por seu turno à queda do salário real de equilíbrio. O aumento da população activa, devido à descolonização, teve o mesmo efeito. Face à queda do salário real de equilíbrio em 1974-1975, a militância e os controles de preços pós-revolucionários levaram a uma brusca aceleração da inflação salarial, logo a um enorme desvio salarial e ao aparecimento do desemprego, atirando a economia para a zona B (fase 1). A política expansionista do primeiro governo constitucional, acompanhada de limites à inflação salarial (quer através do tecto nos acréscimos nominais, quer através da liberalização dos preços) acelerou o crescimento e aproximou a economia do equilíbrio interno mas com isso afastou-a da recta do equilíbrio externo, criando-se o défice corrente insustentável de 1976-1977 (fase 2). Em 1978-1979, portanto, a deflação salarial teve de acelerar-se e ser acompanhada por uma política de restrição do crédito interno que travou o crescimento, aumentou o desemprego, eliminou o défice externo e transferiu assim a economia para a zona C (fase 3). O sucesso foi consolidado pelo sexto governo constitucional o qual, não obstante os efeitos da segunda crise do petróleo em 1979, conseguiu inverter a deflação salarial ao mesmo tempo que acelerava o crescimento e agravava o desequilíbrio externo. Em qualquer caso, a política anti-inflacionista de 1980 aproximou a economia do equilíbrio interno (fase 4).

Embora a eliminação do desvio salarial tenha demorado cinco anos, tê-lo conseguido representa um notável sucesso relativamente a outras economias europeias, em especial a espanhola onde o desvio salarial tem aumentado. As perspectivas para 1981 são, porém, no sentido de novo agravamento do défice externo e orçamental, o que pode acelerar a inflação e abrir novo desvio salarial, mantendo a economia na direcção da zona A. Se uma maior firmeza da política orçamental e anti-inflacionista travar o crescimento e agravar o desemprego, porém, a economia não sairá da zona B, verificando-se uma repetição atenuada do cenário macroeconómico, que não sectorial, de 1974-1975.

Só se a economia se mantivesse perto da origem em 1981 é que seria possível encarar imediatamente as consequências a longo prazo da integração europeia na afectação dos recursos e no nível de vida da população, ou seja, na alteração da origem do gráfico 1. Isso é feito na secção seguinte, onde se pressupõe, pois, resolvido o dilema macroeconómico.

3. *Integração e ajustamento estrutural*

Os tipos de especialização

Seja uma pequena economia concorrencial fechada que decide depender do comércio internacional. Dado que se abre a novos preços, essa economia pode exportar bens mais caros no estrangeiro e importar bens mais baratos, passando a consumir mais do que consumia sem comércio internacional. Se, além disso, a nossa economia tiver acesso à mesma tecnologia que a economia estrangeira, vai exportar os bens que usam intensivamente o factor de produção no qual está relativamente mais dotada. Com isso aumenta o rendimento desse factor e diminui, embora menos, o rendimento do factor escasso. Seria pois possível aos detentores do factor abundante compensar os detentores do factor escasso, levando uma democracia a votar no livre câmbio. Por isso a teoria ortodoxa do comércio internacional insiste em que o livre câmbio traz benefícios a toda a comunidade. Ora, na prática, o factor escasso é raramente compensado. Por outro lado, dada a existência de economias de escala e de diferenciação dos produtos, a estrutura dos mercados nacionais de bens e factores é raramente de concorrência perfeita. Estas duas excepções compensam-se pelo que a especialização internacional em produtos diferenciados não tem as consequências na distribuição funcional do rendimento que tem a especialização tradicional em produtos homogêneos. Explica-se desta maneira que a expansão das trocas entre as economias do Atlântico Norte depois da Segunda Guerra Mundial tenha sido apoiada por trabalhadores e empresas, quando deveria ter sido resistida por trabalhadores nos países abundantes em capital e resistida por empresas nos países abundantes em trabalho. Explicam-se desta maneira as espectaculares taxas de crescimento do comércio internacional entre economias com a dotação em factores e preços relativos tão semelhantes que dificilmente poderiam ganhar com o comércio tradicional⁽⁷⁾. Chegou-se, deste modo, a uma teoria da especialização intra-industrial baseada na existência de economias de escala (concorrência imperfeita) entre economias com dotações de factores semelhantes que completa a tradicional especialização inter-industrial baseada na ausência de economias de escala (concorrência perfeita)

(7) Ver o nosso Vinte años de integración económica europea, *Economia*, Maio 1977.

entre economias com dotações de factores muito diferentes. No entanto, se as dotações de factores forem muito diferentes e houver economias de escala elevadas, pode verificar-se um terceiro tipo de especialização, a especialização completa do país com vantagem comparativa no produto onde as economias de escala são inferiores. Essa especialização corresponde *grossa modo* à troca desigual e implica portanto dependência em sentido marxista. Se as trocas entre países industriais relevam do tipo de especialização intra-industrial, as trocas entre estes e os países recém-industrializados relevam do tipo de especialização inter-industrial, podendo as trocas entre países industriais e certos países subdesenvolvidos configurar-se como desiguais. O exemplo de escola deste último caso é o desaparecimento da indústria têxtil na Índia do século XIX, por pressão das economias de escala da manufatura têxtil inglesa ⁽⁸⁾.

As zonas e a experiência anterior

Ilustram-se no gráfico 2 os dois tipos de trocas mais relevantes para o nosso país, dividindo em zonas uma caixa onde se representam as economias de escala no lado horizontal (c) e as diferenças em dotações de factores (z) no lado vertical. Se as economias forem iguais, z é igual a um enquanto em concorrência perfeita c é igual a um. Quando z é zero, ao invés, as economias têm dotações muito diferentes e quando c é igual a zero as economias de escala são máximas. A curva divide este espaço em duas zonas, a zona I onde se observa especialização inter-industrial e a zona II onde se observa especialização intra-industrial. Estas curvas poderiam definir-se relativamente a cada um dos bens objecto de comércio internacional, ou, pelo contrário, às trocas tomadas como um todo. Neste último caso pode representar-se a evolução de Portugal nos anos sessenta como partindo de economias de escala reduzidas e diferença substancial na dotação factorial para um ponto próximo da fronteira da especialização intra-industrial ⁽⁹⁾. Não custa crer que, no mesmo período, um

⁽⁸⁾ Ver P. Krugman, Intraindustry Specialization and the Gains from Trad, *Journal of Political Economy*, 1981, e Trade, Accumulation and Uneven Development, *Journal of Development Economics*, 1981, para os modelos subjacentes a estes tipos de comércio.

⁽⁹⁾ Ver dados sobre comércio intra-industrial em manufaturas em Portugal, Espanha e Grécia em 1960 e 1976, em J. Donges e K. W. Schatz, Competitiveness and Growth Prospects in the Enlarged European Community, *The World Economy*, Maio 1979, e sobre economias de escala entre 1960 e 1970 em A. Sousa, Funções de produção com elasticidade de substituição constante na indústria transformadora portuguesa, *Economia*, Janeiro 1977.

país como a Espanha tenha atingido a zona II, mas parece difícil que isso tenha acontecido com a Grécia. A evolução portuguesa corresponde, em todo o caso, à substituição das tradicionais exportações de produtos alimentares — incluindo vinho — de cortiça e de madeira por exportações de produtos químicos, de manufacturas metálicas e não-metálicas, máquinas eléctricas e equipamento de transporte, ao passo que cresciam rapidamente as exportações de têxteis, vestuário e calçado⁽¹⁰⁾. Com a crise internacional dos anos setenta e a descapitalização das empresas portuguesas é provável que se tenha recuado nas economias de escala e na convergência das dotações (caso A). O benefício pela expansão das trocas exige, porém, que se continue na evolução para a fronteira do comércio intra-industrial (caso B), o que implica sucesso na comercialização de produtos diferenciados.

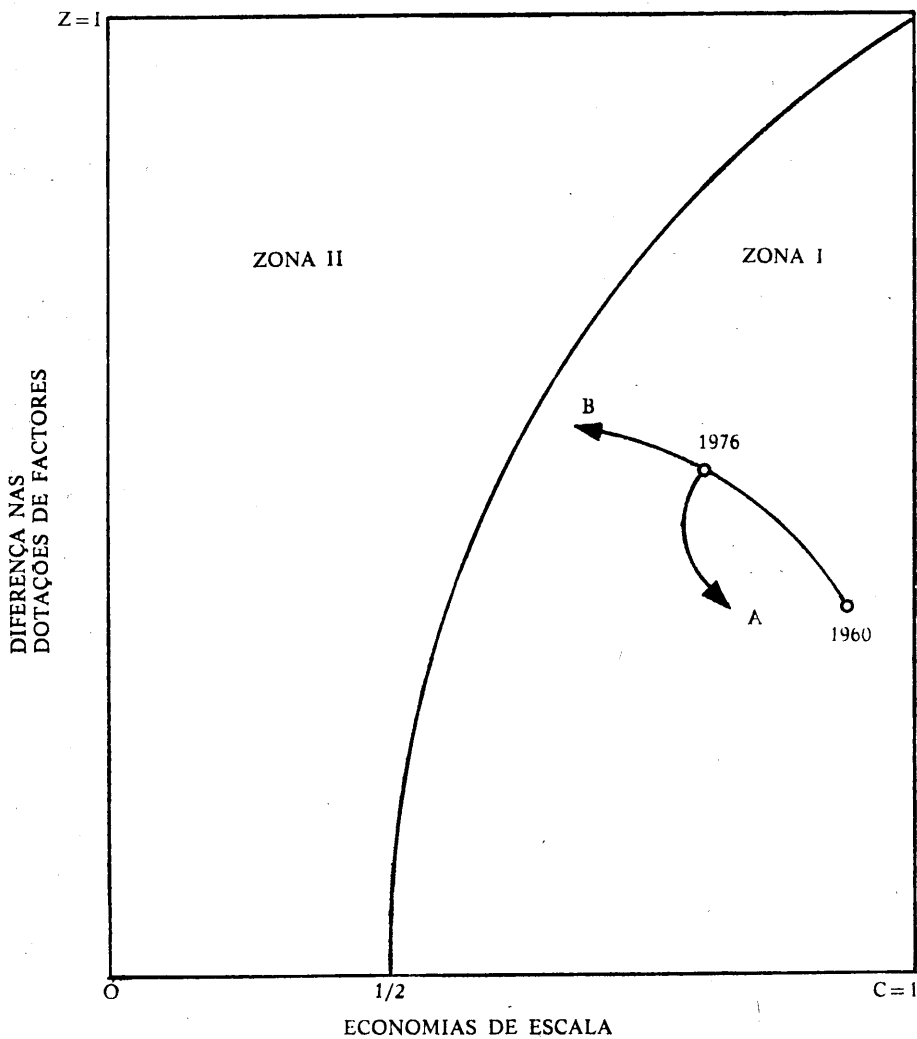
Criação e desvio de comércio

O efeito da desejada integração europeia é, porém, mais complicado do que a caixa pode levar a crer, na medida em que a existência de uma pauta exterior comum implica que Portugal caminhe para o livre câmbio no que se refere aos Dez mas para a protecção no que se refere ao resto do mundo, em particular a zona do dólar. Na medida em que a pauta exterior comum imposta pelo «acquis» comunitário é mais elevada do que a pauta portuguesa actual vai-se verificar criação de comércio com a CEE à custa de desvio de comércio com o resto do mundo. Mais especificamente, sabe-se que Portugal exporta a maior parte dos seus produtos industriais para a Comunidade enquanto importa a maior parte das suas matérias-primas da zona do dólar. A pauta externa comum vai portanto implicar protecção aduaneira na agricultura, ou seja desvio de comércio agrícola e livre câmbio na indústria, ou seja criação de comércio industrial. De acordo com as hipóteses da teoria ortodoxa do comércio inter-industrial, os factores são perfeitamente móveis internamente e perfeitamente imóveis internacionalmente. Daí que o aumento do salário na indústria exportadora portuguesa atraia trabalhadores e acelere o êxodo rural, enquanto o capital escasso se desvia para a agricultura, substituidora de importações. O resultado final é pois um aumento do salário real e um decréscimo do lucro.

⁽¹⁰⁾ Ver o nosso «Portugal and Europe: The Channels of Structural Interdependence», em Macedo e Serfaty, cit., cap. 4 e obras aí citadas.

GRÁFICO 2

OS TIPOS DE ESPECIALIZAÇÃO INTERNACIONAL



No caso mais realista, pelo menos no médio prazo, de a mobilidade factorial interna não ser perfeita, ou de se não agregar a terra, factor específico da agricultura, com o capital (e a respectiva renda com o lucro), o resultado é mais complexo porque aumenta a taxa de lucro na agricultura e diminui o salário medido em produtos agrícolas, enquanto na indústria diminui a rendibilidade e aumenta o salário medido em produtos industriais. Claro que se os produtos agrícolas constituírem uma parte substancial das despesas dos trabalhadores, o efeito no médio prazo da integração poderá aproximar-se da dependência no sentido marxista referido acima.

A mobilidade internacional dos factores

Se, por outro lado, se reconhecer que a integração aumentará os investimentos comunitários em Portugal, bem como o emprego de trabalhadores portugueses na Comunidade, as remunerações factoriais portuguesas aproximar-se-ão das europeias. Para serem iguais o capital nacional deverá ser detido, sobretudo, por estrangeiros e grande parte da população deverá ter emigrado, não podendo nesse caso falar-se de prosperidade do território nacional.

Mesmo sem pensar no caso pouco provável da mobilidade perfeita do trabalho e do capital entre Portugal e a Europa, não parece fácil ignorar «a priori» as consequências nefastas do tipo de especialização mais susceptível de ser observado quando um pequeno país pobre se associa a uma grande área rica. Essa ignorância só poderá justificar-se se não se der grande importância à identidade cultural do nosso País e se aceitar portanto que ela possa ser aniquilada pela integração europeia⁽¹⁾. Partindo de uma defesa dessa identidade, porém, é fácil mostrar que, se ela se reflectir na utilização consciente da política aduaneira e cambial, poderá permitir colher os benefícios da proximidade geográfica com a Europa, sem se sujeitar aos custos do abandono de vantagens adquiridas — ou a readquirir — nos mercados da América de Norte, do Brasil e das antigas províncias africanas. Em suma, acordos bilaterais óptimos seriam facilmente preferíveis à adesão mas, se a política externa for pouco hábil, o argumento desaparece e as instituições comunitárias poderão exercer a desejável tutela sobre o sistema constitucional, cuja ilógica cabe agora demonstrar.

⁽¹⁾ Ver J. Borges de Macedo, *Uma perspectiva portuguesa para a integração europeia*, Instituto Democracia e Liberdade, Lisboa, 1977, e *Mercado Comum, Uma Experiência Nova para Portugal?*, 1981.

III — O DILEMA DO EXECUTIVO BIPOLAR

1. *A ilógica do sistema constitucional*

Se a lógica da situação económica traça estreitos limites à politização da pequena economia aberta, a ilógica do sistema constitucional dificulta o aproveitamento desse reduzido espaço de manobra. É na Constituição que se estatuem os fundamentos do sistema político e é daí que se podem portanto inferir alguns dos condicionamentos políticos da dinâmica social portuguesa. De facto, como dissemos, para que seja possível uma aceleração do crescimento relativamente à Europa não são suficientes políticas susceptíveis de manter os equilíbrios macroeconómicos fundamentais. Também é preciso que o sistema político possa imprimir uma dinâmica estável à vida social.

Os condicionamentos constitucionais dividem-se nos derivados do regime político e sistema de governo e nos derivados do regime económico⁽¹²⁾. Estes últimos só poderiam reduzir-se à lógica da situação económica quando o Estado abdicasse inteiramente quer da política anticonjuntural quer do apoio ao crescimento económico, ou quando a condicionante externa não deixasse qualquer margem de manobra por se estar sempre a corrigir uma situação de desequilíbrio externo insustentável. Mas a não-intervenção do Estado, se é que caracterizou o liberalismo oitocentista, foi abandonada entre nós pelo menos desde os anos vinte⁽¹³⁾. Por outro lado, os condicionalismos derivados do regime político e sistema de governo também indicam em que termos se elabora e executa a política económica, sendo pois a contrapartida nítida do dilema macroeconómico de curto prazo⁽¹⁴⁾.

A Constituição de 1976 é um documento longo e ambíguo, cuja influência na vida política portuguesa não é fácil descortinar. Recorrendo à lei fundamental, encontram-se numerosos preceitos não-operacionais que dificultam a sua interpretação pacífica e explicam certo consenso no sentido da sua revisão. Ainda assim, é difícil pensar no sistema político

⁽¹²⁾ Ver outras posições em M. R. Sousa, *Direito Constitucional*, Livraria Cruz, 1980, p. 338.

⁽¹³⁾ Ver J. Borges de Macedo, A problemática tecnológica no processo de continuidade República-Ditadura Militar-Estado Novo, *Economia*, Outubro 1979.

⁽¹⁴⁾ Ver a literatura sobre «o ciclo político dos negócios» citada no nosso *Inflação, Desemprego e Emigração*, Suplemento *Economia e Finanças*, *Diário de Notícias*, 17-4-73.

existente ou a existir em Portugal sem dar uma atenção particular à ilógica do sistema constitucional. A ilógica refere-se à dificuldade em conciliar o regime político acolhido quer com a legitimidade revolucionária de certos órgãos da soberania, o que tende a tornar instável o sistema de governo (secção 2), quer com a existência de um programa económico de transformação de Portugal numa sociedade sem classes, o que parece ser incompatível com a abertura ao comércio internacional (secção 3).

Na verdade, o regime político acolhido na Constituição de 1976 baseia-se na regra do voto maioritário aplicada ao conjunto dos cidadãos. Assim, além de numerosas referências à democracia política e à vontade popular, é explícito que os cargos políticos devam ser periodicamente renovados por via do sufrágio directo e secreto (artigo 116.º, n.º 1, e artigo 121.º). Esta regra permite referir o futuro da sociedade política a um conjunto de cidadãos livres, sendo essa referência suficiente para as Constituições políticas de tipo ocidental. Ao contrário, no caso da Constituição de 1976, satisfeita essa regra, deve o Estado arranjar maneira de atingir a «sociedade sem classes» na ordem interna, dada «a paz e justiça nas relações entre os povos» na ordem internacional (artigo 7.º, n.º 2). Para além de a Constituição ser explícita em afirmar que Portugal está «empenhado» no objectivo interno, ao passo que «preconiza» o objectivo internacional, ela nem hierarquiza directamente nem sequer define os seus fins transcendentes, a não ser através dessa mesma transcendência. De facto, deduz-se do artigo 2.º que o empenho se refere a um objectivo longínquo e porventura contraditório. Fala-se aí do «exercício democrático do poder pelas classes trabalhadoras» (*in fine*), instrumental para «assegurar a transição para o socialismo» (*ibidem*), por seu turno considerada um «objectivo» do «Estado democrático» português.

O efeito dos fins constitucionais transcendentes no comportamento político e económico dos cidadãos tem sido diminuto, dadas as condições que prevaleceram nos últimos anos e tenderão a prevalecer no futuro previsível. Tem-se argumentado com razão que a revisão constitucional deve expurgar o texto da retórica marxista mas cumpre frisar que não é só retórica a ilógica do sistema constitucional. Na verdade, a regra do voto maioritário tem permitido legislação compatível com a lógica da situação económica. Por outras palavras, a «constituição» da nossa economia deve conformar-se com aquela lógica, não podendo politizar o poder de compra do salário em termos do valor em moeda nacional dos bens objecto de comércio

internacional. Nas circunstâncias de 1977-1979, a «constituição económica» impõe logicamente o declínio do salário real.

2. Dinâmica das legitimidades paralelas

A ilógica do sistema constitucional mais sensível na prática dos últimos anos reside antes no facto de as legitimidades eleitorais paralelas do Presidente e da Assembleia da República competirem com a legitimidade revolucionária do Conselho da Revolução, a que preside o Presidente da República. Este aspecto articula-se com o anterior na medida em que este órgão é suposto assegurar que se cumpre a Constituição, podendo assim usar a retórica marxista como justificação para atraiçoar a regra do voto maioritário e a lógica da situação económica como é frequente nas experiências da União Soviética ou de países com sistemas nela inspirados.

O sistema de governo em que o Chefe de Estado e o Primeiro-Ministro detêm legitimidades eleitorais costuma ser caracterizado entre nós como semipresidencial⁽¹⁵⁾ embora a designação original de executivo bipolar (*bipolar Exekutive*) pareça mais acertada⁽¹⁶⁾. A dinâmica do sistema executivo bipolar é ilustrada no gráfico 3 através da combinação entre o grau de estruturação do sistema partidário⁽¹⁷⁾ (no eixo horizontal) e a influência que o Presidente da República detém nos partidos, de modo que estes conseguem produzir apoio parlamentar maioritário para o Governo (no eixo vertical). A origem representa a combinação estável dum sistema partidário estruturado e dum Presidente da República, que é também o chefe do partido do Governo, como aconteceu na 5.ª República Francesa e foi confirmado nas recentes eleições. O caso extremo de instabilidade é o do sistema partidário paralisado sem influência do Presidente,

⁽¹⁵⁾ Ver, por todos, M. R. Sousa, *Direito Constitucional*, cit., pp. 335-337, onde se dá particular realce às teses de M. Duverger, *Xeque-Mate*, Lisboa, 1978 (trad. do francês). Algo simplisticamente, Duverger considera *ibid.* «Portugal como o único país onde a prática corresponde à letra da Constituição».

⁽¹⁶⁾ Terminologia devida a W. Kaltefleiter, *Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie*, Westdeutscher Verlag, Köln, 1970, cap. 4, cuja análise inspirou Duverger (apesar de este não citar o alemão) e seguimos no texto. No mesmo sentido, ver J. Linz, *Some Comparative Thoughts on the Transition to Democracy in Portugal and Spain*, em Macedo e Serfaty, cit., p. 36.

⁽¹⁷⁾ A estruturação do sistema partidário refere-se ao número de partidos, à sua organização, à estabilidade das coligações e, sobretudo, à estabilidade do voto.

como aconteceu nos últimos anos da República de Weimar (1930-1932). Casos intermédios são o do sistema partidário estruturado em que o Presidente da República tem influência no partido do Governo como aconteceu na Áustria de 1966 a 1970, o do sistema em que o Presidente da República não tem influência no partido (caso dos restantes presidentes austríacos), e o do sistema partidário não-estruturado em que o Presidente da República é chefe do partido da maioria como aconteceu quer na República de Weimar de 1919 a 1922 quer na Finlândia desde 1956. A linha de evolução do jovem sistema português no gráfico 3 supõe que se trata de um sistema partidário não-estruturado em que o Presidente da República tem reduzida influência no partido maioritário. No caso A, em que se desagrega a actual coligação, é tentadora a analogia com a segunda presidência do velho Hindenburg no princípio dos anos trinta. No caso B, em que se considera que a presente coligação representa uma maioria estável e em estruturação, a analogia relevante passaria a ser a Áustria de Schärff na segunda metade dos anos sessenta. Mas a legitimidade revolucionária do Presidente da República, ao conferir um peso suplementar e este pólo do executivo, também é susceptível de aumentar o poder do Presidente da República à custa da estrutura partidária, sugerindo outra dinâmica insustentável, a do caso C.

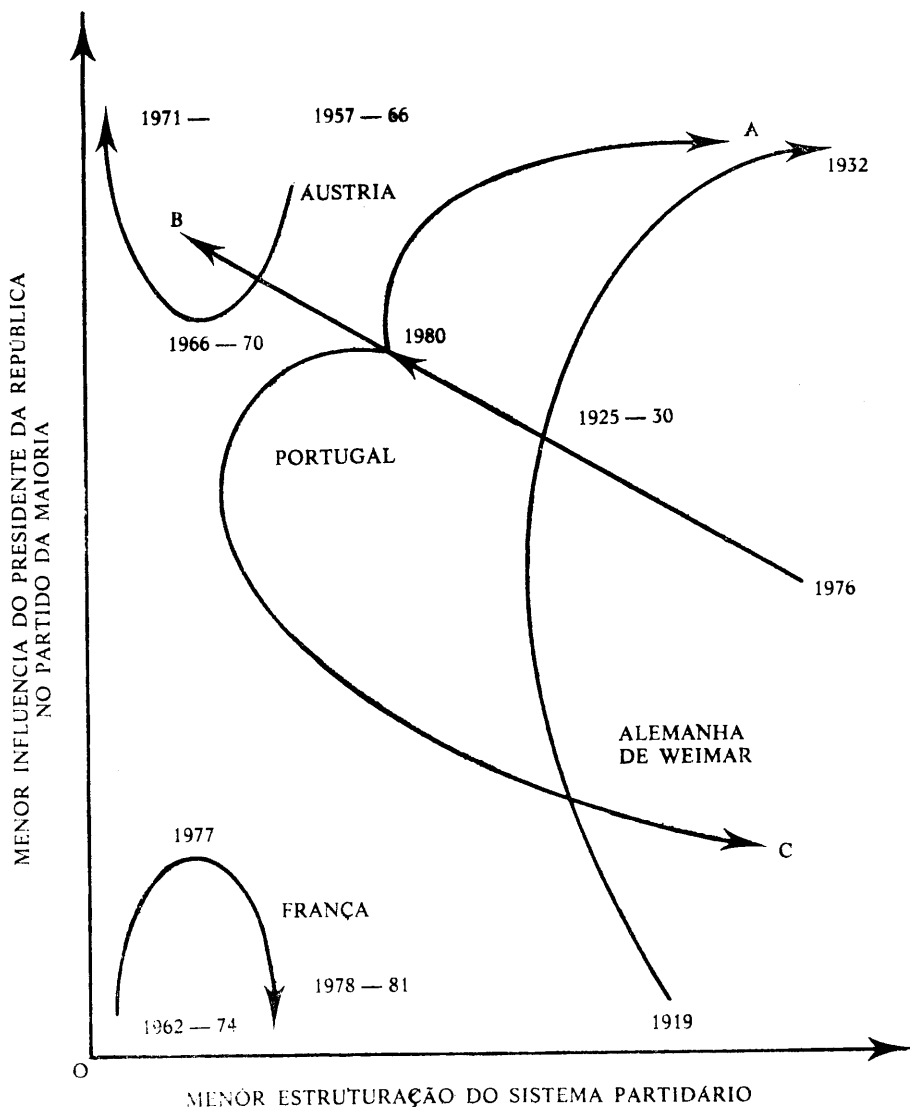
3. A «constituição económica»

O problema da existência

Poderá deduzir-se uma «constituição económica» dos «princípios gerais da organização económica» estatuídos no Título I da Parte II da Constituição, completados e hierarquizados através do recurso a princípios incluídos noutras disposições constitucionais? O problema põe-se porque a Constituição contém princípios que visam iniciar uma trajectória da sociedade portuguesa actual que leve à sua transformação por referência a uma sociedade abstracta considerada desejável, a «sociedade sem classes» do artigo 1.º da lei fundamental. Para apurar os efeitos jurídicos desse fim transcendente, dados os condicionamentos impostos pelo regime político e pela lógica da situação económica, torna-se aqui também necessário um esforço de conceptualização.

GRÁFICO 3

O DILEMA DO EXECUTIVO BIPOLAR



Começa-se por distinguir os «princípios» do Título I da Parte II não só de regras imediatamente aplicáveis, como a regra do voto maioritário esclarecida acima, mas também dos fins transcendentais a que chamaremos «postulados»⁽¹⁸⁾. Mais precisamente, o princípio envolve a definição de objectivos prioritários (ou «incumbências», na epígrafe do artigo 81.º) e, por vezes, a sugestão acerca dos modos de atingir esses objectivos. O postulado, esse, permite hierarquizar objectivos prioritários em termos da sua presumida contribuição para a «trajectória óptima» susceptível de atingir o fim transcendente.

Esta distinção básica tem implícito um critério para hierarquizar os preceitos constitucionais, que é o da sua aplicabilidade relativa e permite assim descobrir o alcance jurídico máximo da lei fundamental. Na verdade, de acordo com este critério, as regras, por serem imediatamente aplicáveis, condicionam a operação dos princípios os quais, por seu turno, condicionam o efeito jurídico-constitucional dos postulados. A natureza da norma jurídica obriga a um critério deste tipo, implícito ou explícito. Pode, porém, ser motivado analiticamente através duma analogia com a programação dinâmica através da qual se encontra a «trajectória óptima» para atingir certo objectivo, dadas as características do sistema e os instrumentos que permitem controlar esse sistema, além das condições iniciais e terminais. Esta parece a melhor maneira de capturar o carácter teleológico da Constituição, quanto mais não seja para tornar evidente a necessidade da eliminação deste.

A metodologia da programação dinâmica — largamente usada em vários ramos da economia⁽¹⁹⁾ — consiste em obter a solução terminal, devendo depois a hierarquização de postulados e princípios permitir assegurar que, dadas as condições iniciais, o programa de maximização condicionada tenha uma solução compatível com aquela solução terminal.

O condicionamento mais apertado deriva do próprio sujeito da maximização, expresso no artigo 2.º como o «Estado democrático». Este afloramento da regra do voto maioritário permite esclarecer a referida contradição entre o artigo 1.º, segundo o qual Portugal, como «República

⁽¹⁸⁾ Ver o nosso Princípios Gerais da Organização Económica, *Estudos sobre a Constituição*, vol I, Lisboa: Petrony 1977, pp. 189-205, que o resto desta secção desenvolve.

⁽¹⁹⁾ Ver uma descrição desta técnica e aplicações nos nossos Optimização fiscal, Suplemento Economia e Finanças, *Diário de Notícias*, 18-12-73, e Economia Política da Defesa, *Vação e Defesa*, Julho 1976.

soberana», está empenhado na sua própria transformação numa sociedade sem classes, e o artigo 22.º que indica como «objectivo» do Estado democrático a «transição para o socialismo». Mas há outras razões para que a sociedade sem classes não possa ser um objectivo do Estado democrático, revelando tão-somente o empenho de uma República soberana na sua própria transformação. Na verdade, a retórica marxista, que a Constituição frequentemente acolhe (20), ensina que o Estado desaparece no estágio terminal da sociedade sem classes, contrariando portanto a afirmação da independência nacional implícita na caracterização de Portugal como «República soberana». Ao invés, é considerado possível o socialismo fechado num só país. Isto não quer dizer que a própria referência à independência nacional não seja ambígua. De facto, esta pode entender-se de três maneiras. Desde logo, serve para enunciar o âmbito de aplicação da Constituição de um Estado soberano na ordem internacional. Segundo, pode entender-se a independência nacional como derivada do socialismo nacional fechado. Terceiro, a independência nacional pode referir-se à ordem internacional julgada justa e pacífica que, como vimos, Portugal «preconiza» (artigo 7.º, n.º 2). Se se considerar o primeiro entendimento exclusivo, a independência nacional configura-se como uma regra, prévia mesmo à regra do voto maioritário. Os dois outros entendimentos devem articular-se com o conceito de socialismo acolhido na Constituição, podendo portanto pensar-se que esta tem implícitos dois postulados, o postulado do socialismo e o postulado da independência nacional (entendido este como algo mais do que o enunciado do âmbito de aplicação da Constituição). Refiram-se, por outro lado, dois princípios do Título I da Parte II, o princípio da equidade e o princípio da eficiência. Deste modo, existe um condicionamento, a eficiência, e um objectivo composto a que se poderá chamar o *socialismo fechado equitativo e democrático*, enumerando os atributos na na ordem inversa da sua aplicabilidade.

Logicamente, o itinerário é o seguinte. Dentro de todas as organizações eficientes da economia portuguesa, escolhe-se através do voto maioritário aquela que estiver mais próxima da equidade desejada na Constituição. Esse compromisso democrático entre eficiência e equidade deve, além disso, evoluir para o socialismo fechado, de acordo com a mesma

(20) Por exemplo, «classes» [artigos 1.º; 2.º; 9.º, alínea c); 55.º, n.º 1; 74.º, n.º 1, alínea g); 80.º; 81.º, alínea a) e o), etc.], «forças produtivas» [artigos 54.º, alínea a); 81.º, alínea b); 105.º, n.º 1, etc.], «meios de produção» [artigos 10.º, n.º 2; 80.º; 87.º; 89.º n.º 1, etc.], «relações de produção» [artigos 80.º; 81.º, etc.].

regra. É esse o «desenvolvimento pacífico do processo revolucionário» (artigo 10.º, n.º 1). A configuração das preferências individuais deve pois ser tal que se possam agregar numa função bem-estar social não-ditatorial⁽²¹⁾, a qual é maximizada dada a eficiência e as condições iniciais. Se, para que o problema de maximização condicionada tenha uma solução, se deve descontar largamente («congelar») o objectivo do «socialismo fechado e equitativo», como tem acontecido na prática, ainda assim nos parece que a solução é referível aos preceitos constitucionais interpretados em termos jurídico-económicos⁽²²⁾. Embora esse método de interpretação seja pouco cultivado entre nós, os seus resultados parecem inspirar intérpretes influentes da Constituição de 1976⁽²³⁾. Passemos pois à análise dos postulados e princípios subjacentes à Constituição.

O socialismo

Como já notámos, o postulado do socialismo visa iluminar um processo prolongado de mudança — o processo revolucionário do artigo 10.º — que culmina com a «sociedade sem classes» do artigo 1.º⁽²⁴⁾. Não se compreenderia de outro modo que, como diz o artigo 80.º, a organização económico-social *assente no desenvolvimento* das relações socialistas. Os instrumentos desse desenvolvimento são, de acordo com o mesmo artigo, «a apropriação colectiva dos principais meios de produção» e «o exercício do poder democrático das classes trabalhadoras». Por outro lado, no

⁽²¹⁾ Sobre os requisitos da função bem-estar social não-ditatorial e a teoria da «escolha colectiva», podem ver-se as nossas *Noções de Análise Económica*, 2.ª edição, Textos Nação e Defesa, 1976, p. 182.

⁽²²⁾ Assim, podem ver-se, por todos, G. Calabresi, *The cost of accidents, a legal and economic analysis*, New Haven, 1971, A. Klevorick, *Law and Economic Theory: an economist's view in American Economic Review*, Maio 1974. Na vigência da Constituição de 1933 foi defendida uma metodologia inspirada na doutrina alemã; ver, em particular, V. Moreira, *A ordem jurídica do capitalismo*, Coimbra, 1973.

⁽²³⁾ Ver, por ex., J. Miranda, *A Constituição Portuguesa e o Ingresso nas Comunidades Europeias*, em *Portugal e o Alargamento das Comunidades Europeias*, Lisboa, 1981.

⁽²⁴⁾ Assim, no «Preâmbulo», fala-se em «abrir caminho para uma sociedade socialista», no citado artigo 2.º no objectivo de «assegurar a transição para o socialismo», no artigo 9.º alínea c) *in fine* em «abolir a exploração e a opressão do homem pelo homem», nos artigos 80.º e 81.º, alínea n) no «desenvolvimento das relações de produção socialista», no artigo 89.º, n.º 1, da «construção de uma economia socialista», no artigo 96.º da «construção da sociedade socialista», nos artigos 105.º, n.º 1, e 107.º, n.º 4, da «socialização da economia», etc.

artigo 50.º identificam-se como «garantias e condições para efectivação dos direitos e deveres económicos, sociais e culturais» não só a «democratização das instituições» e a «apropriação colectiva dos meios de produção» mas também a «planificação do desenvolvimento económico». Ora, para encadear a apropriação e a planificação, dada a regra do voto maioritário, é necessário explicitar melhor o que é socialismo.

A utilização já referida de conceitos da vulgata marxista⁽²⁵⁾, o esclarecimento pedagógico do artigo 91.º, segundo o qual «a construção de uma economia socialista» se faz mediante a «transformação das relações de produção e acumulação capitalistas», bem como as circunstâncias históricas em que a Constituição foi elaborada levariam a procurar a resposta nos textos clássicos do marxismo. Essa recepção no direito interno de obras referidas quer à crítica sociedade inglesa do século XIX quer à justificação da revolução russa (e porventura da chinesa e doutras) não teria precedentes na história do direito português. Com efeito, a recepção medieval do direito romano foi explícita e tratava-se de um ordenamento jurídico que, posto que em parte baseado na doutrina, não tinha a vocação científica e panfletária dos textos clássicos marxistas. Parece mais prudente, por isso, estender a moderna teoria do modo de produção ao socialismo como sociedade abstracta⁽²⁶⁾ e socorrer-se igualmente da teoria dos sistemas económicos⁽²⁷⁾. Como esta perspectiva teórica evita o historicismo necessarista do marxismo vulgar, ela impede o uso da Constituição por órgãos revolucionários no sentido de agravar a tendência para a instabilidade do sistema de governo. Talvez por isso mesmo, é a interpretação historicista que se houve com mais frequência, o que, repita-se, aconselha a que se eliminem as ambiguidades terminológicas da lei fundamental.

⁽²⁵⁾ A vulgata marxista encontra-se exposta por exemplo em M. Harnecker, *Conceitos Elementares do Materialismo Histórico*, Lisboa, 1975 (trad. do espanhol, 1971). Ver elaboração no nosso O Socialismo com Ideologia, *Nação e Defesa*, Novembro de 1976.

⁽²⁶⁾ Ver L. Althusser e E. Balibar, *Lire le Capital*, Paris, 1965 e N. Poulantzas, *Poder político e classes sociais*, Lisboa, 1971 (trad. do francês, 1968). Propomos uma visão «triangular» do modo de produção em *Abordagem sociogenética ao problema económico*, mimeo, Luanda, 1975, a qual está implícita no texto. Ver elaboração no nosso *Princípios*, cit.

⁽²⁷⁾ Assim faz o próprio Poulantzas (*ibid.*, introdução), no que se refere a literatura da ciência política. Sobre a teoria dos sistemas económicos ver a abordagem pioneira de T. Koopmans e J. M. Montias, *On the description and comparison of economic systems*, 1971. Surgiu recentemente uma fascinante crítica da aplicação desta teoria à economia soviética por A. Besançon, *Anatomie d'un Spectre: l'Economie Politique du Socialisme Réel*, Paris, 1981.

Sem voltar aqui nem à teoria do modo de produção nem à teoria do desenvolvimento socialista, pode lembrar-se que, do ponto de vista das forças produtivas, a produção socialista se caracteriza pela tecnologia mecânica e, do ponto de vista das relações de produção, por um controle do trabalhador ou do Estado sobre o produto, que dá origem, na ordem política, à «exploração mútua»⁽²⁸⁾. O controle do Estado manifesta-se através do plano, pelo qual se resolve o problema da compatibilização entre eficiência e equidade em sede política. A ineficiência do plano num mundo de incerteza e falta de informação tem, porém, levado a considerar o mercado dirigido compatível com o socialismo abstracto, sabido que, dentro de certas condições, aquele economiza informação ao exigir que cada sujeito conheça apenas os seus próprios objectivos e os preços⁽²⁹⁾. E, de facto, embora o socialismo constitucional assente no plano e na reforma agrária, os quais são objecto de regulamentação própria, nas Partes III e IV respectivamente, do Título II, é notória a preocupação de evitar a centralização estadual num e noutro caso⁽³⁰⁾. Saudável preocupação, que respeitaria a lógica da economia dependente se não assentasse na noção de socialismo fechado.

A independência nacional

O Estado define-se geralmente como soberano na ordem interna e independente na ordem internacional. Mas, como vimos, a referência à independência nacional não parece reduzir-se ao enunciar do âmbito de

⁽²⁸⁾ Expressão devida a J. Martinet, *Os cinco comunismos*, Lisboa, 1973 (trad. do francês, 1971), que se reclama de E. Preobrajensky, *La Nouvelle economique*, 1965 (trad. do russo, 1925). Ver também A. Besançon, *op. cit.* A exploração tem um sentido técnico na teoria marxiana, embora a palavra se preste a receber conotações éticas. Ver os diversos sentidos em M. Desai, *Marxian Economic Theory*, Londres, 1974, e no nosso *O Socialismo como Ideologia*, cit., p. 19, nota 61.

⁽²⁹⁾ A tradição vem de E. Barone, II ministro della produzione nello stato collettivista, *Giornale degli Economisti*, 1908, e de O. Lange, *On the economic theory of socialism*, 1937. Ver as nossas *Noções*, cit., e S. Grossman e J. Stiglitz, *Information and Competitive Price Systems*, in *American Economic Review*, Maio de 1976.

⁽³⁰⁾ Nos termos dos artigos 94.º, n.º 2, e 102.º, n.º 1, e 104.º, respectivamente, as decisões referentes ao plano e à reforma agrária são participadas pelos interessados, trabalhadores (em sentido estrito), agricultores e empresários, ou «entidades representativas das actividades económicas» no circunlóquio do artigo 94.º, n.º 2. A Constituição usa «empresário» em sentido discriminatório no artigo 82.º, n.º 2, equiparando-o — se «grande» — ao latifundiário, grande proprietário e grande accionista.

aplicação da Constituição⁽³¹⁾, devendo antes articular-se com a teoria do modo de produção capitalista periférico. Esta noção marxista opõe a independência do capitalismo central à *dependência* do capitalismo periférico, falando-se assim de economia dependente num sentido globalizante que nada tem a ver com o sentido técnico usado acima⁽³²⁾. A noção marxista de dependência poderá estar mais próxima da noção constitucional, e a palavra é usada nesse sentido acerca da «política científica e tecnológica»⁽³³⁾. Note-se, porém, que só o entendimento da independência nacional como regra prévia se refere ao direito internacional, estando os outros dois entendimentos mais próximos da política internacional encarada no espírito «frentista» proposto pela ideologia soviética ou, pelo menos, no espírito do «não-alinhamento». Assim, no artigo 7.º, a «abolição de todas as formas de imperialismo, colonialismo e agressão» (n.º 2) é condição da nova ordem internacional, a qual se deve entender como resultante da vitória da frente socialista sobre a economia mundial capitalista.

De acordo com o artigo 9.º, alínea a), a primeira das «tarefas fundamentais do Estado» é «garantir a independência nacional e criar as condições políticas, económicas, sociais e culturais que a promovam». A versão frentista da teoria da dependência associa-a ao capitalismo mundial de tal modo que socialismo implica independência e vice-versa. Nesses termos, os dois postulados fundir-se-iam num só. Realisticamente, porém, a Constituição não procede a essa fusão e, na alínea f) do artigo 81.º, ao incumbir o Estado de «desenvolver as relações económicas com todos os povos», acrescenta: «salvaguardando sempre a independência nacional e os interesses dos portugueses e da economia do País»⁽³⁴⁾. O postulado da independência nacional aflora também no artigo 110.º, acerca do comércio externo, onde

(31) A referência do «Preâmbulo» poderia, quanto muito, reduzir-se ao primeiro entendimento. Diz-se: «A Assembleia Constituinte afirma a decisão do povo Português de defender a independência nacional...»

(32) A teoria neo-marxista da dependência é descrita em pormenor no nosso *Interdependência*, cit. parte I.

(33) Esta deve privilegiar «os domínios que interessem ao desenvolvimento do País, tendo em vista a progressiva libertação de dependências externas...» (artigo 77.º, n.º 2).

(34) É certo que o artigo 86.º parece mais restrito na medida em que exige que o Estado garanta a contribuição da actividade económica de entidades estrangeiras «para o desenvolvimento do país, de acordo com o Plano, defendendo a independência nacional e os interesses dos trabalhadores». No entanto, não se poderá considerar legítimo que o Estado autorize um investimento estrangeiro ou multinacional que, favorecendo os trabalhadores (por exemplo através de vantagens salariais), cause prejuízo aos produtores nacionais, públicos ou privados.

se refere expressamente a necessidade de «diversificar as relações comerciais externas». Para tal, o Estado deve, de acordo com a alínea *a*), controlar as operações de comércio externo através do «empresas públicas ou outros tipos de empresas». Estas empresas podem ser mistas ou privadas nacionais, não sendo de excluir associações de empresas estrangeiras ou multinacionais. De acordo com a alínea *b*) do mesmo artigo 110.º, o Estado deve disciplinar e vigiar a qualidade e preços das mercadorias importadas ou exportadas. Relevante quanto à qualidade, e à comercialização, a intervenção do Estado quanto aos preços só poderá resultar da política aduaneira e cambial. Na verdade, dificilmente se poderá pensar que os preços em moeda estrangeira das nossas exportações se possam afastar dos dados pelos mercados dos nossos clientes, o que, como se apontou acima ao referir a dependência em sentido técnico, retira as razões de troca do controle das autoridades portuguesas.

Esclarecida a dimensão dos postulados subjacentes à organização económica portuguesa, passemos à análise dos princípios, começando pelo princípio normativo de equidade.

A equidade

A primeira das catorze «incumbências prioritárias do Estado» enumeradas no artigo 81.º — já anunciada como «tarefa fundamental do Estado» no artigo 9.º, alínea *c*) — é a de «promover o aumento do bem-estar social e económico do povo, em especial das classes mais desfavorecidas».

Este critério de bem-estar social parece corresponder à ideia de justiça como equidade, a qual implica o critério dito maximínimo de maximizar o bem-estar daqueles que têm bem-estar mínimo⁽³⁵⁾. A justificação é a de que a equidade envolve que cada cidadão se ponha mentalmente na pior das situações sociais para formular juízos éticos, na medida em que não deve formulá-los de modo a favorecer a sua própria situação social. Esta ficção justifica-se porque a situação social pode ser incerta ou, no limite, ignorada.

Embora a hipostasia do proletário na ideologia socialista oitocentista tenha algo que ver com o critério maximínimo, na medida em que se não considera que o «lumpen-proletariado» se encontra em situação de bem-estar

⁽³⁵⁾ Devido a J. Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge, 1971.

inferior ao proletário industrial e mesmo agrícola, é importante notar que o critério maximínimo elimina a necessidade da luta de classes a nível nacional. Por isso nos parece mais compatível com a Constituição, que nunca se lhe refere, assegurando antes que o processo revolucionário é «pacífico» (citado artigo 10.º, n.º 1). Não é, todavia, fácil articular o critério maximínimo com a ordem internacional justa que a Constituição preconiza.

A proibição da discriminação em razão da «situação económica ou condição social» (artigo 13.º, n.º 2) não é contrária ao critério maximínimo porque aí se está a pensar na situação *ex post* dos cidadãos e não num princípio que norteia o Estado no sentido de aumentar o bem-estar do povo. O mesmo princípio é expresso nas alíneas c) e d) do mesmo artigo 81.º, nas quais se impõe a igualdade entre os cidadãos e a correcção das desigualdades existentes na distribuição do rendimento e da riqueza, correcção apenas limitada pela operação do princípio da eficiência⁽³⁶⁾.

Antes de analisar este, convém recordar a vantagem prática em apreço os postulados e o princípio da equidade no objectivo do programa constitucional, o socialismo fechado de maximínimo, o qual deve ser prosseguido, com as oscilações derivadas da regra do voto maioritário, uma vez conseguida a eficiência na afectação dos recursos nacionais e o equilíbrio macroeconómico. Não é difícil retirar da experiência constitucional portuguesa dos últimos anos que aquelas oscilações impliquem um afastamento do objectivo, mas daí não se pode concluir que esse afastamento tenha envolvido uma violação da Constituição, visto que se aplicaram as regras imediatamente aplicáveis que ela prescreve.

A eficiência

Ora, tal como a regra do voto maioritário, o princípio da eficiência condiciona todos os anteriores. De facto, dada a raridade dos recursos económicos e a tendencial insaciabilidade das necessidades humanas, é natural

⁽³⁶⁾ Outro afloramento do princípio da equidade consiste na repressão dos abusos do poder económico e de todas as práticas lesivas do interesse geral, onde parece claramente de incluir a greve selvagem, apesar do carácter permissivo do artigo 59.º, n.º 2, *in fine*. Por outro lado, um instrumento privilegiado na promoção da equidade é o sistema fiscal, como resulta dos artigos 106.º, n.º 1, e 101.º, n.º 1 e n.º 4, onde se impõe a isenção dos impostos indirectos sobre os bens necessários à subsistência dos mais desfavorecidos, numa tentativa pouco eficiente de evitar os efeitos regressivos do imposto indirecto.

pensar que quanto mais ambiciosos os objectivos sociais ou individuais, mais necessário se torna aproveitar os recursos disponíveis. Como dissemos, dentro de certas condições, existem preços — como medidas de escassez — que favorecem o referido aproveitamento. Esses preços podem resultar de um equilíbrio de concorrência ou, se houver informação suficiente acerca das preferências e da tecnologia, ser calculados por decisão central. Esse conceito de eficiência, dito de Pareto, implica que ninguém pode consumir mais sem alguém consumir menos. É, portanto, a situação em que se devem fazer os juízos éticos, implícitos no princípio da equidade. Como a sociedade só pode distribuir na medida do excedente que gera, a redistribuição implica uma tensão para a eficiência. Numa economia aberta, a tensão para a eficiência resulta desde logo da lógica da situação económica analisada acima. Na Constituição faz-se eco da ideia geral de eficiência. A defesa da concorrência é expressamente considerada como incumbência prioritária do Estado na alínea *j*) do citado artigo 81.º Directamente relacionada com este propósito está a alínea *m*) do mesmo artigo, onde se impõe a protecção do consumidor. De facto, a eficiência à Pareto é equivalente à «soberania do consumidor» e, se esta não resulta directamente do mercado, importa ao Estado intervir neste de modo a impedir o decréscimo do excedente do consumidor, derivado dos monopólios, públicos ou privados ⁽³⁷⁾. Por outro lado, o artigo 109.º, n.º 1, a propósito dos circuitos de distribuição, considera que o Estado deve intervir «na formação e no controle dos preços». De novo, para que essa intervenção seja eficiente, deve ser conforme com aquilo que estabeleceria um mercado em concorrência perfeita.

A Constituição dá também um conceito de eficiência de curto prazo, na medida em que impõe ao Estado a estabilização da conjuntura e quer a plena utilização das forças produtivas [artigo 81.º, alínea *b*)] quer apenas o pleno emprego [artigo 52.º, alínea *a*)]. Claro que a prossecução do equilíbrio interno não é o único objectivo da política macroeconómica, como vimos acima. Mas a política keynesiana de economia fechada, implícita naqueles preceitos, deve completar-se por uma política de crescimento

⁽³⁷⁾ É, nesse sentido, restritiva a redacção da alínea *g*) onde se considera dever o Estado impedir a formação de monopólios privados. A explicação para esta contradição com a alínea *j*) está no facto de o resto da alínea enumerar nacionalizações ou outras formas como remédios, o que se tornaria absurdo no caso de o monopólio ser público. Nesse sentido se deve também interpretar a enumeração da intervenção, nacionalização, e socialização no artigo 82.º, n.º 1.

equilibrado entre sectores e regiões, nos termos da alínea e) do mesmo artigo 81.º, a qual implica o controle do sector público e externo, além de supor uma afectação eficiente dos recursos escassos em investimento.

Resta saber como se conseguirá um desenvolvimento equilibrado sem um mercado de capitais ou um mecanismo de intermediação financeira que vá transformando essa «relação de acumulação capitalista» (artigo 91.º, n.º 1) num esquema viável de financiamento do planeamento, dado o objectivo do sistema financeiro de conseguir «garantir a captação e a segurança das poupanças» (artigo 105.º, n.º 1). A teoria da intermediação financeira sugere que, independentemente da propriedade pública ou privada do capital, a taxa de juro interna não pode ser muito inferior à internacional. Trata-se de escolher entre capital nacional e estrangeiro mais do que entre capital público ou privado.

O crescimento equilibrado entre sectores de actividade tem uma concretização importante na alínea i) do artigo 81.º em que se referem os sectores urbano e rural mas já não é tão claro o equilíbrio entre os três sectores da propriedade — o público, o cooperativo e o privado — enumerados no artigo 89.º, na medida em que o artigo 90.º considera que o primeiro «tenderá a ser predominante», renegando não só o estímulo do cooperativismo como a permissão da livre iniciativa privada «enquanto instrumento do progresso colectivo» (artigo 85.º, n.º 2). Deve, parece, interpretar-se essa tendência como afloramento do postulado do socialismo, condicionado portanto à eficiência da transição que obriga, como se disse, ao crescimento equilibrado entre sectores. O crescimento equilibrado entre regiões, por seu turno, é expressamente incorporado na orgânica do planeamento através das regiões-plano (artigo 95.º).

A importância da lei no desenvolvimento do modelo constitucional

Seria decerto temerário retirar dos princípios enunciados, da sua articulação com os postulados e com a regra do voto maioritário, um «modelo de desenvolvimento». Será antes adequado apontar para a solução constitucional como o «desenvolvimento de um modelo» baseado na compatibilização dinâmica de regras, princípios e postulados. Nem de outro modo poderia compreender-se que a própria Constituição tivesse deixado a uma das institucionalizações imediatas da regra do voto maioritário

— a Assembleia da República — a tarefa de tornar aplicáveis muitos dos princípios enunciados.

Assim, é frequente a chamada à «lei» para definir aspectos de organização económica, devendo entender-se lei em sentido estrito, como resultante das deliberações da Assembleia ⁽³⁸⁾. O exemplo principal no Título I encontra-se no artigo 85.º, n.º 2, segundo o qual é a lei que deve definir «os sectores básicos da economia nos quais é vedada a actividade às empresas privadas e outras entidades da mesma natureza». Este preceito, claramente subordinado ao princípio da eficiência, tem ainda assim sido objecto de controvérsia, servindo como boa ilustração da dinâmica instável das legitimidades paralelas.

A relevância da lei nos restantes títulos da Parte III também é notória, nomeadamente em matéria de planeamento (artigo 94.º, n.º 1) e de sistema financeiro e fiscal, onde, no artigo 106.º, n.º 3, se consigna expressamente o princípio da legalidade do imposto. De notar, por fim, que, dada a garantia do direito de propriedade privada consignada no artigo 62.º (salvos os casos previstos na própria Constituição), esta delegação na Assembleia da República poderia pôr em perigo certos postulados da Constituição, se esta não os tivesse já subordinado à regra do voto maioritário.

IV — CONCLUSÃO: O PRATO DE LENTILHAS DA «INTEGRAÇÃO A QUALQUER PREÇO»

A projectada integração de Portugal no Mercado Comum europeu exige uma resolução para dois dilemas, um sobretudo económico, o outro sobretudo político. O dilema económico revela-se, desde logo, no apertado condicionamento a que está sujeita a política de estabilização macroeconómica na pequena economia aberta ao comércio internacional. Numa situação de equilíbrio de curto prazo, o dilema económico passa a exprimir-se no tipo de comércio internacional susceptível de beneficiar essa pequena economia aberta. Dada a conjuntura económica internacional da última década, um dos principais benefícios do comércio internacional para a pequena economia aberta (poder vender toda a sua produção de exportação a um preço determinado no mercado internacional) não se aplica a muitas das exportações portuguesas para o Mercado Comum. Por consequência, deve usar-se

⁽³⁸⁾ Ver mais desenvolvimento no nosso *Princípios*, cit.

o período de transição no sentido de aperfeiçoar os mecanismos de mercado para a colocação dos nossos produtos no estrangeiro. Se os produtos portugueses exportados conseguirem diferenciar-se nos mercados internacionais, a maior abertura de Portugal ao comércio internacional será benéfica para empresas e trabalhadores do sector de exportação e do sector de produtos que concorrem com produtos importados. Só assim se conseguirá aumentar a riqueza criada no território nacional, única forma de se manter a identidade cultural do País.

Para aumentar a colocação de produtos diferenciados nos mercados europeus e internacionais, é necessário que uma política externa esclarecida contrabalance, através de acordos bilaterais com regiões atlânticas tradicionalmente importantes, os inevitáveis aspectos negativos quer da concorrência de indústrias europeias em crise com exportações tradicionais portuguesas quer do proteccionismo agrícola europeu.

A experiência macroeconómica recente mostra que Portugal demorou cinco anos a restabelecer o equilíbrio externo perturbado pela primeira crise do petróleo e pela Revolução. Sendo lento, esse ajustamento é notável em termos de comparações internacionais, em particular com países da periferia europeia. Tendências recentes levam, no entanto, a temer que a economia se esteja de novo a afastar do equilíbrio macroeconómico de curto prazo. Se assim for, depressa se fará sentir a necessidade de ajustamento conjuntural, com consequências negativas para o ajustamento estrutural, e, portanto, para a possibilidade de manter relações frutíferas com a Europa, as Américas e a África. De facto, a condicionante económica só é favoravelmente cumprida quando a economia está em equilíbrio macroeconómico e, além disso, a afectação dos recursos entre sectores público e privado é susceptível de fomentar os investimentos em produtos diferenciados no interior das indústrias de exportação.

O dilema político coloca-se sobretudo quando a condicionante económica não opera. Ele deriva de a combinação de um sistema de governo semipresidencial com órgãos de legitimidade predominantemente revolucionária se configurar como uma variante do sistema de executivo bipolar que torna este particularmente atreito a crises políticas. As crises derivam com frequência de o conflito entre as duas legitimidades eleitorais ser agravado pela legitimação revolucionária das referências da Constituição a fins que parecem transcender a regra do voto maioritário. Quando estas crises distraem os governantes do aproveitamento das condições de equilíbrio

económico, este é, a breve trecho, destruído. Não sendo cumprida a condicionante económica, volta a colocar-se o primeiro dilema.

Este círculo vicioso entre a condicionante económica externa e a dinâmica instável da política interna atenua cumulativamente a identidade cultural do País, levando à tentativa política de opor o prato de lentilhas da «integração europeia a qualquer preço» às propostas inspiradas pela retórica marxista da Constituição. Na verdade, uma vez vencidos os choques internos e externos da década de setenta, deve conseguir-se negociar uma adesão que reforce a identidade nacional. A incapacidade em fazê-lo seria a mais perversa vingança dos que querem resolver os dilemas da integração sobrepondo a ideologia do socialismo fechado de maximínimo à lógica da pequena economia aberta e à regra do voto maioritário.

Jorge Braga de Macedo

Professor auxiliar de Economia e Assuntos Internacionais
Universidade de Princeton (EUA) e Universidade Nova de Lisboa