

José Calvet de Magalhães • Álvaro de Vasconcelos • Joaquim Ramos Silva

P O R T U G A L

PARADOXO ATLÂNTICO

Diagnóstico das Relações Luso-Americanas

Prefácio

Jaime Gama

FIM DE SÉCULO



IEEI

PORTUGAL,
PARADOXO ATLÂNTICO

*O IEEI publicou em 1990 uma versão inglesa
do presente volume, com o título
Portugal, An Atlantic Paradox.
Para a edição portuguesa, foi feita uma revisão cuidada
dos manuscritos. Os capítulos II e III
foram substancialmente ampliados e actualizados.*



IEEI

José Calvet de Magalhães · Álvaro de Vasconcelos · Joaquim Ramos Silva

PORTUGAL

PARADOXO ATLÂNTICO

Diagnóstico das Relações Luso-Americanas

Prefácio

Jaime Gama

FIM DE SÉCULO

PORTUGAL, PARADOXO ATLÂNTICO
Diagnóstico das Relações Luso-Americanas

AUTORES

JOSÉ CALVET DE MAGALHÃES
ÁLVARO DE VASCONCELOS
JOAQUIM RAMOS SILVA

PREFÁCIO

JAIME GAMA

CAPA

JOÃO FRADE

EDIÇÃO

FIM DE SÉCULO EDIÇÕES, LDA.

APARTADO 3287 • 1307 LISBOA CODEX

JANEIRO DE 1993

© IEEL e Fim de Século Edições

Direitos reservados de acordo com a legislação em vigor.

Índice

PREFÁCIO	9
<i>Jaime Gama</i>	

I Esboço Histórico

DO RECONHECIMENTO DA INDEPENDÊNCIA AMERICANA À GUERRA FRIA	13
<i>José Calvet de Magalhães</i>	
• Tentativa de acordo comercial e início da representação diplomática	14
• O problema dos corsários de Artigas	17
• A revolução liberal e o regresso de D. João VI a Portugal	18
• A independência do Brasil	20
• A sucessão de D. João VI e o governo de D. Miguel	22
• A vitória liberal e o acordo de comércio de 1840	25
• O caso do <i>General Armstrong</i>	29
• A Regeneração e o «Manifesto Destino»	37
• A guerra civil americana	40
• A política de Andrade Corvo	41
• A conferência de Berlim	44
• A guerra hispano-americana	48
• Um período fértil em acordos	49
• O reconhecimento da República Portuguesa	52
• As relações luso-americanas a partir de 1911	53

II Segurança

A DUPLA ILUSÃO	59
<i>Álvaro de Vasconcelos</i>	
• As insuficiências da abordagem geopolítica	62
— O regime salazarista: os anos da desconfiança	63
• Do atlantismo ideológico ao atlantismo multilateral	66
• Relações bilaterais de defesa e seus limites	70
— A questão dos Açores	75
— O dilema peninsular	76
• O predomínio do quadro europeu	77
• Conclusão	81
<i>Anexo (acordo de defesa, 1951, 1983)</i>	85

III Economia

DESENCONTROS E CAMINHOS DE CONVERGÊNCIA	99
<i>Joaquim Ramos Silva</i>	
• O declínio das trocas comerciais	101
— Mercado americano, comércio e desenvolvimento	101
— Das bases comerciais frágeis e da sua melhoria	114
— O impacto da adesão à CE sobre o comércio bilateral	124
• Forças e fraquezas do investimento directo	136
• Fluxos económicos e financeiros: um quadro diverso mas relevante	153
— O contributo da emigração e do turismo	154
— As vicissitudes das transferências e da ajuda pública	159
— Participação americana num período crítico da dívida externa portuguesa	162
• Conclusões	164
<i>Anexo Estatístico</i>	182
<i>Bibliografia</i>	193
<i>Lista de quadros e figuras</i>	196

Prefácio

Jaime Gama

As relações entre Portugal e os Estados Unidos, embora constituindo um marco de referência no leque diversificado da nossa política externa, não têm dado lugar a um estudo sistemático com a profundidade que, em princípio, mereceria matéria de tão reconhecida importância.

O Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, ao promover o diagnóstico metódico do relacionamento bilateral entre o nosso país e os Estados Unidos, socorrendo-se de especialistas nas áreas da história diplomática, da segurança internacional e da cooperação económica, inicia uma actividade pioneira cuja falta, de há muito, se fazia notoriamente sentir. O mérito da pesquisa produzida por institutos não oficiais, em complemento criador da acção institucional do Estado, tem assim confirmação inequívoca, em matérias como as que dizem respeito ao acompanhamento minucioso e independente de um dos mais relevantes capítulos da nossa articulação internacional, nestes estudos exaustivos do Embaixador José Calvet de Magalhães, Álvaro Vasconcelos e Joaquim Ramos Silva.

Uma nova matriz estruturante condiciona e ordena, no presente, as relações luso-americanas. Com efeito, os Estados Unidos reequacionam a sua estratégia global, em especial num período em que cessou a confrontação estratégica bipolar devido ao desmoronamento do império soviético. O comportamento internacional dos Estados Unidos passa agora por outra hierarquia de prioridades em que assume especial relevo a função *competição-cooperação* com os países da Europa ocidental e com o Japão. O relacionamento com a CEI e a gestão de vários conflitos regionais não são alheios, na diplomacia norte-americana, a esse tipo de enquadramento.

Ao aderir às Comunidades Europeias, bem como ao Conselho da Europa e à União Europeia Ocidental, Portugal redefiniu as bases gerais dos seus termos de referência aos Estados Unidos. De certa forma, integrou-se num projecto amplo de auto-afirmação que, obstinadamente, visa a concretização de um mercado único, de uma união económica e monetária, de uma política externa e de segurança comum, de um espaço sócio-cultural, porventura de uma confederação política europeia. Portugal assumiu-se claramente como factor de identidade, autodeterminação e unidade da Europa. Esse dado tem vindo a ditar uma redefinição progressiva de objectivos e de práticas no diálogo diplomático entre Lisboa e Washington, não só no plano meramente comercial.

Discute-se, por vezes, a alternativa dicotómica para a grande orientação da nossa política externa: opção europeia versus opção atlântica. É um esquema caricatural, aliás sem fundamento geopolítico. Portugal foi historicamente tão ameaçado nos seus interesses pela sucessão das potências continentais como pela das potências marítimas. Não tem, também, o menor fundamento reclamar para os portugueses, na orla europeia ou mesmo no contexto peninsular, o monopólio da «maritimidade». Afigura-se, por isso, mais adequado utilizar o conceito de *euro-atlanticidade* para definir a específica função portuguesa no enquadramento internacional. *Enraizamento* europeu e *posicionamento* atlântico, mas não exclusivamente norte-atlântico, sintetizam o papel de Portugal na arquitectura das relações de poder à escala mundial. O que, de resto, coincide com a linha dominante que aponta para tornar igualmente necessário, no actual contexto de rápidas mudanças internacionais, acentuar em termos de política externa o reforço da individualidade europeia e o incremento da solidariedade atlântica.

Radicalidade europeia e posicionamento atlântico conferem a Portugal um papel específico no relacionamento com os Estados Unidos, papel que sublinha o carácter único dessa articulação. Para que uma maior multiplicação de potencial diplomático seja obtida através dessa ligação é, todavia, necessário, do lado americano, conferir valor acrescido ao factor português no processo peninsular e comunitário, bem como na cena internacional (pela projecção no espaço de língua portuguesa). E, do lado português, ultrapassar definitivamente o círculo vicioso da *subserviência-agressividade* que penosamente tem caracterizado alguns protagonistas do relacionamento imaturo entre um país como Portugal e a maior das potências. Todos os Estados europeus — e o exemplo é até mundial — competem duramente para obter uma relação activa com os Estados Unidos, mesmo quando a emulação euro-americana degenera na produção de retórica conflitual para efeitos de diplomacia pública. Portugal

não deve ser excepção quanto às vantagens de um país da Europa comunitária estruturar uma ligação especial e construtiva com os Estados Unidos.

À partida, nessa disputa, beneficia-nos a posição geográfica — que é a da maior proximidade. Mas não menos determinantes são os factores como a não-conflitualidade histórica, a relativa boa cotação de Portugal na escala de valores com que em Washington se ordenam aliados (pese embora algum melindre com o conflito do Golfo), a presença de comunidades laboriosas em solo norte-americano, a projecção do elemento linguístico em África e na América Latina. Tais vantagens, se valorizadas, potenciarão sempre resultados interessantes, mas, se recebidas como herança inerte, pouco ou nada representam. Há, por isso, que determinar *o que verdadeiramente queremos* da nossa relação especial com os Estados Unidos.

Na construção da nossa política externa norte-americana pesam fortemente elementos político-diplomáticos e esses, como sempre, dependem em grande parte de opções governativas e da sensibilidade profunda dos seus titulares. Mas não haja dúvidas de que, daqui até ao fim do século, nos devemos concentrar em *estimular e ampliar os pontos de contacto com a sociedade americana com maior efeito reprodutor no processo de desenvolvimento português*. A cooperação educacional terá no intercâmbio universitário, científico e técnico, domínios privilegiados, bem como a cooperação económica, em especial nas áreas do investimento e do comércio. A engenharia de produção e financeira, a gestão e o marketing, a proliferação dos serviços, justificam uma maior presença de bolseiros portugueses nos Estados Unidos e isso só será adequadamente rentável se o Estado e as empresas fizerem convergir esforços nesse sentido, à semelhança do que realizam, com enorme sucesso, outros países. As expectativas de intercâmbio não devem também ser frustradas no plano cultural e artístico, se atendermos à mundialização dos suportes materiais da informação e da comunicação e ao papel transnacional dos Estados Unidos na sociedade contemporânea.

A evolução do contexto internacional para um maior apaziguamento justifica plenamente um reexame das nossas relações de segurança com os Estados Unidos à luz da evolução da estratégia aliada e das opções defensivas de cada um dos parceiros. Fruto do desanuviamiento, as relações euro-americanas vão sofrer uma acentuada modernização, nomeadamente a que decorre da construção de um pilar europeu no âmbito da própria NATO. A essa luz — e tendo também em vista uma reestruturação do modelo de trabalho estratégico na zona da Península Ibérica — urge fazer evoluir para um *novo tratado de cooperação, segurança e amizade* a proliferação de instrumentos diplomáticos que regulam o relacionamento bilateral em

esfera tão sensível, não o fazendo concentrar apenas na temática militar, sobretudo na mera concessão de facilidades logísticas aos trânsitos de forças norte-americanas por território português. A lógica de reivindicações sectoriais na maximização de ajudas e contrapartidas deve dar lugar a uma visão mais consistente e equilibrada dos interesses nacionais na definição de um novo conceito de segurança comum. Só quando a razão de Estado prevalecer sobre as razões dos grupos de pressão (corporativos ou regionais) que tendem a influenciar as decisões de política externa, o relacionamento de defesa e segurança entre Portugal e os Estados Unidos poderá vir a dar um contributo adicional significativo aos mecanismos de articulação em funcionamento permanente entre aliados (no contexto NATO). Trabalhar com vantagem mútua essa especificidade é um desafio estimulante à luz dos mais recentes desenvolvimentos mundiais, em que a diplomacia se sobrepõe ao conflito e a política à guerra.

Numa civilização caracterizada pelo peso da informática, das telecomunicações e do audiovisual, com uma velocidade de circulação de informações — e de capitais — muitíssimo superior à de pessoas e mercadorias, os Estados Unidos emergem como *país mundial*, de uma forma ou de outra presente em todo o lado e incorporando na sua economia e na sua sociedade a participação de todos. Nesse contexto, de absoluta inovação estratégica, saber gerir o relacionamento com a potência mundial dinâmica — com o país global — é a questão chave de qualquer diplomacia substantiva, sobretudo enquanto essa vitalidade persistir. Não o compreender será passar à margem do essencial num período de acentuada mudança e permanecer no mais anacrónico dos imobilismos perante o desafio do século. A integração de Portugal nas Comunidades Europeias deve, por isso, significar não *menos*, mas *cada vez melhor e mais exigente* relacionamento com os Estados Unidos da América.

I

ESBOÇO HISTÓRICO

Do Reconhecimento da Independência Americana à Guerra Fria

José Calvet de Magalhães

Os historiadores americanos assinalam geralmente o facto de a França e a Holanda terem sido os únicos países que reconheceram a independência dos Estados Unidos da América antes da assinatura do Tratado de Paris que pôs termo à Revolução Americana. Esta afirmação tem, todavia, de ser corrigida pois, na verdade, Portugal também deve ser incluído nessa categoria de países visto ter reconhecido aquela independência em 15 de Fevereiro de 1783, logo após a assinatura do Tratado Preliminar de Paz de Novembro de 1782 e seis meses e meio antes da assinatura do Tratado de Paris de 3 de Setembro de 1783, pelo qual a Grã-Bretanha reconheceu formalmente a independência das suas colónias na América do Norte.

Este facto é tanto mais significativo quanto é certo que Portugal se achava ligado à Grã-Bretanha por uma velha aliança e a sua política externa ser geralmente influenciada pelo gabinete de Londres. Embora a primeira atitude oficial do governo de Lisboa, ainda sob o domínio do Marquês de Pombal, tenha sido de hostilidade para com as colónias britânicas revoltadas, ordenando, em 4 de Julho de 1776, a proibição da entrada nos portos portugueses dos navios americanos, logo após a morte do Rei D. José no ano seguinte e o afastamento do Marquês, a atitude portuguesa foi-se tornando cada vez mais amigável para com os Estados Unidos, até ao pleno reconhecimento logo que as operações militares foram suspensas.

Benjamin Franklin, que se encontrava em Paris como Comissário do Congresso Continental, juntamente com o seu colega Silas Deane, dirigiu em 16 de Julho de 1777 (D. José havia falecido em Fevereiro desse ano) uma carta ao Ministro dos Negócios Estrangeiros portugueses na qual solicitava a anulação da interdição decretada por Pombal. Embora sem revogar o decreto pombalino para não perturbar as relações com a aliada britânica, o governo de Lisboa conseguiu, no entanto, obter desta o reconhecimento da sua neutralidade no conflito, o que lhe permitiu, se não impedir totalmente, pelo menos limitar a utilização dos portos portugueses pelos navios de guerra britânicos. Após algumas medidas para impor a sua neutralidade nas águas portuguesas e reforçado o seu poderio naval, Portugal acabou por aderir, em 13 de Julho de 1782, à «neutralidade armada», iniciada por Catarina II da Rússia para proteger os direitos dos países neutros contra os abusos da Marinha de Guerra britânica.

Após a batalha decisiva de Yorktown, em que as forças britânicas foram derrotadas pelas forças franco-americanas, iniciaram-se contactos para o restabelecimento da paz tendo sido firmado em Paris, em 30 de Novembro de 1782, um tratado preliminar de paz anglo-americano, cujos efeitos só seriam definitivos após a assinatura do tratado geral entre todas as partes envolvidas no conflito. Três meses e meio após a assinatura do tratado preliminar, o governo português publicou o decreto real de 15 de Fevereiro de 1783, revogando o decreto pombalino de 4 de Julho de 1776 e reconhecendo a independência dos Estados Unidos da América.

Tentativa de acordo comercial e início da representação diplomática

Quer Benjamin Franklin, em Paris, quer John Adams, em Haia, não perderam tempo em contactar os representantes diplomáticos portugueses nessas capitais propondo a abertura de negociações para o estabelecimento de um acordo de amizade e comércio entre Portugal e os Estados Unidos da América. Portugal tinha na altura um lugar de relevo no comércio de exportação americano, sendo um importante importador de cereais americanos. Os contactos iniciados em 1783 prosseguiram até meados de 1785 mas só atingiram resultados positivos quando Luiz Pinto de Sousa Coutinho (mais tarde Visconde de Balsemão) regressou a Londres para ocupar o lugar de Ministro, em Setembro de 1785. Luiz Pinto de Sousa recebeu instruções para negociar com John Adams, que entretanto fora transferido

para Londres, ao qual se juntou por instruções do Congresso Thomas Jefferson, que era então Ministro em Paris. Destas negociações resultou um texto, acordado entre os três negociadores no final de Abril de 1786, assinado apenas por Adams e Jefferson, visto o seu mandato estar em vias de expirar, ficando Luiz Pinto de Sousa de assiná-lo logo que recebesse os necessários plenos poderes.

O projecto de acordo nunca foi, porém, assinado pela parte portuguesa em virtude de um problema que surgiu ainda no decurso das negociações e que a incompreensão do Congresso Continental não permitiu resolver a tempo. Ambas as partes reconheciam a necessidade de trocar representantes diplomáticos entre as duas nações, mas não foi possível chegar-se a acordo sobre o nível dessa representação. Portugal entendia que a categoria dos respectivos representantes não deveria ser inferior a Ministro Residente, mas o Congresso Continental, invocando razões financeiras, considerava que a categoria do representante diplomático americano em Lisboa deveria ser Encarregado de Negócios, a categoria mais baixa dos chefes de missão diplomática americanos. Era uma atitude mesquinha que não tomava em consideração a importância que Portugal representava então para o comércio americano e o facto de o governo de Lisboa, por um acto unilateral e gratuito, ter ordenado, em Maio de 1786, que a sua «esquadra do estreito» protegesse os navios mercantes americanos contra os corsários do Norte de África que frequentemente os atacavam fazendo inúmeros prisioneiros por cuja libertação exigiam pesados resgates.

Enquanto este diferendo sobre a categoria dos respectivos representantes diplomáticos perdurou, o governo português não se mostrou disposto a assinar o projecto de acordo que fora negociado por Luiz Pinto de Sousa, Adams e Jefferson. O problema só viria a ser solucionado após George Washington ter sido eleito Presidente dos Estados Unidos em Abril de 1789 e, mesmo assim, em virtude de Luiz Pinto de Sousa, nomeado entretanto Ministro dos Negócios Estrangeiros, ter forçado a mão do governo americano. Em meados de 1790, quando a guerra parecia iminente entre a Grã-Bretanha e a Espanha, o governo americano decidiu enviar a Madrid um emissário especial para se informar da situação, devendo ir igualmente a Lisboa para convencer o governo português a aceitar a troca de representantes diplomáticos ao nível de Encarregado de Negócios. Para esta missão foi nomeado o Coronel David Humphreys, amigo pessoal de George Washington. Chegado a Londres em Setembro de 1790, Humphreys tomou conhecimento de que o governo português havia já designado um Ministro Residente nos Estados Unidos, que era precisamente o Encarregado de Negócios interino em Londres, Cipriano Ribeiro Freire. A missão de Humphreys ficou assim altamente compromete-

tida e ele próprio recomendou ao Presidente Washington aceder aos desejos portugueses como única forma de resolver o impasse que se criara. Em 18 de Fevereiro de 1791, George Washington informou o Senado de que decidira nomear o Coronel David Humphreys como Ministro Residente em Portugal.

A eclosão da Revolução Francesa e as complicações políticas provocadas na Europa com este acontecimento criaram uma situação delicada ao governo de Lisboa, preocupado em não desagradar nem à França revolucionária nem à Grã-Bretanha, fazendo esquecer inteiramente o projecto de acordo com os Estados Unidos, apesar das insistências dos representantes diplomáticos americanos. A atitude tacanha do Congresso Continental, deixando escapar a oportunidade de concluir o acordo, impedira que tivesse sido assinado pela parte portuguesa um dos primeiros acordos comerciais entre os Estados Unidos e uma potência europeia, que poderia ter influído positivamente no desenvolvimento das relações entre ambos os países.

Em virtude da confusa situação política europeia, resultante das campanhas napoleónicas e das restrições financeiras impostas por Jefferson, Presidente dos Estados Unidos desde Março de 1801, a representação diplomática americana em Lisboa ficou reduzida, a partir deste ano, a uma simples encarregatura de negócios interina. Mas em 5 de Maio de 1808, dois meses após a instalação do Príncipe Regente e da corte portuguesa no Rio de Janeiro, fugindo às forças napoleónicas que haviam invadido Portugal, Thomas Jefferson dirigiu-lhe uma mensagem de boas vindas ao continente americano, através do Cônsul Henry Hill, nomeado para essas funções, e preparou a designação de um Ministro para o Rio de Janeiro que veio a ser nomeado pelo seu sucessor, Presidente Madison, em 3 de Maio de 1809, o qual só apresentou, porém, as suas credenciais em Junho de 1810. Em 1811 o Príncipe Regente designou um Ministro Plenipotenciário para os Estados Unidos que nunca assumiu, no entanto, as suas funções, tendo sido, finalmente, designado para essas funções, em Junho de 1816, um homem notável, que se encontrava nos Estados Unidos desde 1812 e onde havia adquirido a reputação de grande sábio e conquistado a amizade de homens como Thomas Jefferson, James Madison e outras personalidades do mundo cultural e político americano. Tratava-se do famoso Abade José Correia da Serra, que representou Portugal em Washington até 1820, num período particularmente difícil das relações entre Portugal e os Estados Unidos.

O problema dos corsários de Artigas

Portugal procurara sempre estender a fronteira sul do Brasil até ao Rio da Prata, o que originou diversos conflitos com a Espanha. Com a transferência da corte portuguesa para o Brasil, as tentativas de expansão do território brasileiro adquiriram novo impulso, sobretudo depois do movimento de autonomia que eclodiu em Buenos Aires em 1810, que forneceu a oportunidade ao governo do Rio de Janeiro de procurar subtrair à influência da Junta de Buenos Aires as províncias de Paraguay, Entre Rios, Corrientes e Montevidéu. Nesta última província dominava o uruguaio José Artigas, que pretendia conquistar a independência para a região do Uruguay. De 1811 a 1812, forças portuguesas invadiram a Banda Oriental mas não conseguiram conquistar Montevidéu. Em Janeiro de 1817, porém, as forças portuguesas comandadas pelo General Carlos Lecor (mais tarde Barão de Laguna) conquistaram Montevidéu. Artigas refugiou-se no interior continuando a luta contra os portugueses e concedendo cartas de corso a vários capitães americanos que passaram a atacar os barcos mercantes portugueses.

Correia da Serra desenvolveu uma enérgica acção junto do governo americano para impedir que o território dos Estados Unidos pudesse servir para armar e equipar navios destinados ao corso contra Portugal, impossibilitar a venda de presas por eles feitas e promover a prisão e julgamento dos corsários americanos. Como se os problemas decorrentes da actuação dos corsários de Artigas não bastassem, em 6 de Março de 1817 rebentou uma revolta em Pernambuco e a junta revolucionária que se formou enviou emissários aos Estados Unidos para procurar auxílio, os quais foram bem acolhidos pelo público em geral e algumas importantes personalidades americanas.

A imprensa americana da época e diversas personalidades políticas eram abertamente favoráveis aos movimentos autonomistas das províncias espanholas e portuguesas na América, pelo que, apesar das medidas tomadas pelo governo de Washington, que procurava conservar escrupulosamente a sua neutralidade, quer os emissários dos revoltosos quer os próprios corsários encontraram sempre larga protecção nos diversos meios americanos, incluindo as próprias autoridades judiciais que quase sempre se deixavam influenciar pelo ambiente popular favorável aos corsários. É necessário também não esquecer que, não dispondo os Estados Unidos de uma verdadeira marinha de guerra, em tempo de hostilidade os corsários exerceram sempre uma actividade importante e patriótica, como acontecera na recente guerra de 1812 com a Grã-Bretanha. Finda a

guerra em 1815, numerosos corsários americanos encontravam-se sem ocupação o que os arrastou para o tráfico de escravos e outras aventuras, sendo vários os portos americanos do Atlântico cuja vida económica dependia consideravelmente da actividade dos corsários.

Esta situação fazia perder a cabeça ao Abade Correia da Serra, pouco preparado para as lutas diplomáticas, julgando, erradamente, que a sua reputação de sábio, amigo dos Estados Unidos e de homens notáveis como Jefferson e Madison, seria um factor decisivo para frustrar totalmente as actividades dos corsários americanos ao serviço de Artigas e dos emissários dos revoltosos de Pernambuco. Perante a ineficácia das suas diligências, Correia da Serra deixou os Estados Unidos profundamente desiludido com a democracia americana, recomendando ao governo português acções de represália contra o país que ele tanto admirara. E nem um eloquente apelo pessoal feito à última hora por Thomas Jefferson, procurando convencê-lo da boa-fé do governo dos Estados Unidos, conseguiu alterar o estado de espírito do impetuoso abade.

A revolução liberal e o regresso de D. João VI a Portugal

A revolução liberal que eclodiu no Porto em 1820 traria consequências importantes no quadro das relações entre Portugal e os Estados Unidos. Em 1 de Janeiro de 1821 surgiu igualmente no Brasil um movimento liberal que levou D. João VI a prometer o juramento da Constituição que estava sendo elaborada nas cortes reunidas em Lisboa, a constituição de um novo governo com personalidades afectas à causa liberal e a preparar-se para regressar a Portugal. A pasta dos Negócios Estrangeiros foi entregue a Silvestre Pinheiro Ferreira, que designou para Encarregado de Negócios em Washington Francisco Solano Constâncio, um liberal defensor entusiasta da independência das nações sul-americanas, que iniciou as suas funções em 12 de Novembro de 1822.

Com o regresso de D. João VI a Portugal o Governo americano nomeou um Ministro para Lisboa, tendo a escolha recaído no General Henry Dearborn que fora Secretário da Defesa durante os oito anos da presidência de Jefferson e que iniciou as suas funções em Agosto de 1822.

Silvestre Pinheiro Ferreira ao assumir no Rio de Janeiro as funções de Ministro dos Negócios Estrangeiros tomou medidas imediatas para resolver as dificuldades existentes com as nações vizinhas, em particular com os governos de Buenos Aires e Washington. Em

16 de Abril de 1821 o governo português reconheceu a independência das Províncias Unidas de Buenos Aires (o primeiro país a fazê-lo) e deu instruções ao General Lecor, comandante-chefe das forças portuguesas na Província Oriental, para iniciar uma consulta eleitoral para se definir democraticamente o destino a dar àquela província. Esta política, que levou à independência do Uruguay, terminou com a acção dos corsários de Artigas, suprimindo a causa do diferendo que durante anos opusera os governos de Lisboa e Washington.

Por outro lado, as instruções dadas a Dearborn concediam-lhe plenos poderes para assinar um acordo comercial com Portugal, objectivo que o governo americano não abandonara. A situação política portuguesa não facilitou, todavia, a missão do representante americano. Chegaram a iniciar-se negociações nos princípios de 1823, sendo a parte portuguesa chefiada pelo Conde da Lapa, mas os acontecimentos da «vilafrancada» em Maio desse ano vieram perturbar o funcionamento regular dos serviços públicos, protelando as negociações. Tendo a constituição de 1822 sido suspensa, Solano Constâncio demitiu-se das suas funções de Encarregado de Negócios em Washington.

Em virtude da intervenção francesa em Espanha e tendo sobrado a pasta dos Negócios Estrangeiros o Conde de Palmela, este, receoso de uma intervenção franco-espanhola em Portugal, solicitou a Canning o envio de tropas britânicas para Lisboa mas este acedeu apenas a enviar um esquadrão naval para o Tejo. Tendo a influência britânica aumentado consideravelmente em Lisboa, Dearborn informava Washington de que a conjuntura não favorecia o prosseguimento das negociações para um acordo comercial. Da parte americana exigia-se a inclusão no acordo da cláusula de nação mais favorecida, o que levaria a estender aos Estados Unidos os privilégios concedidos aos britânicos pelo acordo de 1810, ainda em vigor, que, consoante as suas cláusulas, só poderia ser revisto a partir de 1825.

A situação interna portuguesa agravou-se nos princípios de 1824 em resultado das manobras da Rainha Carlota Joaquina e do Infante D. Miguel, que pressionavam o Rei para restaurar o regime absoluto. Através do Conde de Suberra a influência francesa junto do governo começou a sentir-se, travando-se um duelo entre a França e a Grã-Bretanha para impor os seus pontos de vista ao Rei, duelo que Dearborn observava com atenção sem tomar qualquer partido e informando Washington de que se caminhava para uma séria crise. A tempestade política rebentou em 30 de Abril com uma sublevação militar comandada por D. Miguel que ficou conhecida pela «abrilada». Segundo o relato dos acontecimentos feito por Dearborn, que contrasta pela sua sobriedade com o exagerado relato do Embaixador francês Hyde de Neuville incluído nas suas *Memórias*, D. Miguel, na

manhã de 30 de Abril, reuniu as tropas em diferentes pontos da capital, cercando com um contingente o palácio da Bemposta onde se encontrava o Rei, enquanto destacamentos foram mandados prender o Conde de Suberra, Ministro da Guerra e da Marinha, o Conde de Palmela, Ministro dos Negócios Estrangeiros, e várias outras personalidades chegadas ao monarca. Palmela foi encerrado na Torre de Belém mas Suberra conseguiu escapar, sendo escondido por um amigo, recolhendo-se depois à embaixada francesa. O corpo diplomático reuniu-se, nessa manhã, em casa do Núncio, decidindo averiguar se o Rei estava ou não prisioneiro, dirigindo-se em grupo para o palácio da Bemposta e exigindo das tropas ocupantes irem à presença do monarca, o que conseguiram após certa resistência. Os diplomatas estrangeiros encontraram o Rei muito sucumbido, acompanhado apenas de dois camaristas e do Marechal Beresford, que ao ver o corpo diplomático em bloco reganhou coragem. Passadas algumas horas chegou ao palácio D. Miguel que se apresentou ao Rei e, certamente impressionado pela presença do corpo diplomático, prometeu obedecer às ordens de seu pai e retirar as tropas, o que de facto aconteceu passado algum tempo. O Rei manteve o corpo diplomático junto de si, retirando-se apenas depois do jantar e solicitando que os diplomatas voltassem na manhã seguinte. Não se opondo abertamente às medidas tomadas por D. Miguel, mas receando pela sua segurança e seguindo o exemplo de Palmela que entretanto se refugiara num navio inglês, D. João VI, acompanhado de duas das princesas suas filhas, refugiou-se no navio de guerra britânico *Wind-sor Castle*, onde o corpo diplomático ocorreu a visitá-lo. D. Miguel, intimado com esta medida do Rei, foi visitá-lo a bordo tendo sido aprisionado e enviado para França numa fragata portuguesa, escoltada por uma fragata britânica e outra francesa.

Dearborn, apesar da sua idade avançada, participou em todas as manifestações do corpo diplomático em apoio do Rei, que lhe manifestou efusivamente o seu agradecimento, mas desiludido pelas tentativas frustradas de negociar um acordo comercial com as autoridades portuguesas e pouco animado com as peripécias políticas a que assistira, deu por finda a sua missão em Portugal em 30 de Julho de 1824, logo após estes acontecimentos.

A independência do Brasil

Entretanto o Brasil havia proclamado a sua independência em 7 de Setembro de 1822 e o Regente D. Pedro havia sido proclamado Imperador Constitucional do Brasil em 12 de Outubro seguinte. Os brasileiros ansiavam pelo reconhecimento da sua independência

pelos Estados Unidos e as suas esperanças aumentaram grandemente com a célebre mensagem do Presidente Monroe de 2 de Dezembro de 1823 na qual se consagrava o princípio do reconhecimento dos governos *de facto*. Washington mostrou-se, no entanto, hesitante em reconhecer o governo brasileiro. John Quincy Adams, que era então secretário de Estado, havia declarado que o continente americano era um «hemisfério republicano» e o regime proclamado pelos brasileiros era um regime monárquico. Segundo as informações do Cônsul americano no Rio de Janeiro, os laços entre o Brasil e Portugal eram ainda muito fortes, existindo um importante partido favorável a uma reunião com Portugal e havendo outro partido, também poderoso, que preparava a proclamação da república, sendo a situação de D. Pedro muito crítica e esperando-se o embarque da família imperial para a Europa. Por outro lado, o jornal *Estrella*, favorável à Santa Aliança, declarara que D. Pedro era o ponto de apoio sobre o qual os monarcas europeus confiavam, considerando-o como um contrapeso às democracias do norte e sul da América. Acrescia ainda o facto de Dearborn estar tentando negociar em Lisboa um acordo comercial e o governo português não ter ainda reconhecido a independência brasileira.

O governo do Rio de Janeiro, procurando forçar a mão do governo de Washington, designou um Encarregado de Negócios que, em 20 de Abril de 1824, dirigiu a John Quincy Adams uma nota anunciando a sua chegada e solicitando o seu reconhecimento. Dada a confusa situação política em Portugal e o facto de Dearborn ter informado Adams de que não via grandes possibilidades de conseguir levar a bom termo as negociações que havia iniciado, o governo americano acabou por aceitar as credenciais do Encarregado de Negócios do Brasil, José Silvestre Ribeiro, em 27 de Maio de 1824. O Encarregado de Negócios de Portugal, Barroso Pereira, desprovido de instruções em virtude da confusão política existente em Lisboa, dirigiu um moderado protesto a Adams que respondeu que, por parte do governo americano, não houvera qualquer intenção de praticar um acto menos amigável para com Portugal, tratando-se apenas do reconhecimento de um governo que existia *de facto*, que se declarara independente de Portugal, lembrando que o governo português reconhecera também outros governos sul-americanos que se haviam declarado independentes da Espanha e terminando fazendo votos para que as negociações iniciadas em Lisboa sobre relações comerciais não fossem desfavoravelmente afectadas pelo reconhecimento americano da independência do Brasil.

Em Março de 1825 John Quincy Adams assumiu as funções de Presidente dos Estados Unidos sucedendo-lhe como Secretário de Estado Henry Clay, um fervoroso defensor da emancipação das

nações sul-americanas. Pelo Tratado de 29 de Agosto de 1825 Portugal reconheceu finalmente a independência do Brasil, renunciando D. João VI ao trono do Brasil a favor do seu filho primogénito D. Pedro, mas conservando o título honorífico de Imperador e reconhecendo D. Pedro como herdeiro do trono português. Esta ligação entre as coroas portuguesa e brasileira não foi vista com bons olhos em Washington, desagradando particularmente a Henry Clay que ao emitir diversos *exequatur* para cônsules portugueses omitiu neles o título de Imperador do Brasil nas referências feitas a D. João VI, o que motivou um protesto do Encarregado de Negócios português. D. João VI faleceu em Março de 1826, assumindo a Regência a Infanta D. Izabel Maria em nome do herdeiro do trono português que, segundo a carta-patente de 13 de Maio de 1825, era o Imperador do Brasil D. Pedro. Quando o Encarregado de Negócios Barroso Pereira comunicou estes factos a Henry Clay este levantou logo dúvidas sobre a legitimidade de a Regência ser instituída em nome do Imperador do Brasil.

A sucessão de D. João VI e o governo de D. Miguel

Os acontecimentos políticos em Portugal após a morte de D. João VI evoluíram por forma que o Infante D. Miguel, tendo jurado a Carta Constitucional outorgada por D. Pedro e aceitado casar com a sobrinha D. Maria da Glória, na qual D. Pedro abdicara o trono português, regressou a Portugal em Fevereiro de 1826. Faltando em breve aos seus juramentos, apoderou-se rapidamente do trono em Julho desse ano e restaurou o regime absoluto. Apesar dos princípios políticos de D. Miguel repugnarem a homens como John Quincy Adams e Henry Clay, estes viram claramente que a nova situação criada em Portugal, rompendo todos os laços entre Portugal e o Brasil, era favorável à política americana expressa na mensagem de Monroe de que Adams fora, aliás, o grande inspirador. Baseando-se no princípio consagrado naquela mensagem do reconhecimento dos governos *de facto*, admitiam o reconhecimento do governo de D. Miguel e só não o fizeram porque o problema surgiu no outono de 1828, em plena campanha eleitoral, que foi uma das mais renhidas até aí vistas, pelo facto de Andrew Jackson disputar a presidência a Adams acusando-o de ter-lhe roubado a eleição precedente, em virtude de um acordo que havia feito com o terceiro candidato que fora Henry Clay. Numa tal atmosfera de luta política encarniçada, o reconhecimento do governo despótico de D. Miguel seria notoriamente inconveniente.

Tendo Andrew Jackson triunfado, herdou, naturalmente, o problema do reconhecimento do governo de D. Miguel. Tendo ascendido ao poder numa onda de entusiasmo popular, Jackson não hesitou e, em 1 de Outubro de 1829, o Encarregado de Negócios Torlade de Azambuja, com credenciais de D. Miguel, recebia uma nota do Secretário de Estado Martin Van Buren dizendo que o receberia no dia imediato para aceitar as suas credenciais.

A imprensa americana não deixou, porém, de atacar violentamente o regime de D. Miguel, e, por conseguinte, o seu reconhecimento. Em 1832 o *American Annual Register* dizia: «A usurpação de D. Miguel foi uma tal violação de todas as obrigações, humanas ou divinas, que todas as potências da Europa sentiram a necessidade de retirar os seus ministros. Até a Espanha não pôde deixar de participar, a princípio, na expressão geral de desaprovação que a conduta de Miguel provocava, embora subsequentemente tenha determinado reconhecer o usurpador». Com efeito, além dos Estados Unidos, só a Espanha e, tardiamente, a Santa Sé, reconheceram o governo de D. Miguel. O governo de Washington defendia-se com o princípio consagrado na mensagem de Monroe, mas, na verdade, nada obrigava o governo americano a fazer o reconhecimento se não existisse um particular interesse em fazê-lo. Os princípios da mensagem de Monroe permitiam o reconhecimento mas não o impunham. O governo americano procedeu ao reconhecimento porque dessa forma consagrava a separação definitiva do Brasil da sua antiga metrópole europeia.

O regime instituído por D. Miguel arrastou para a emigração numerosos liberais portugueses que se concentraram sobretudo na Inglaterra, reunindo-se à volta de D. Maria da Glória, considerada a legítima soberana portuguesa, a qual chegou àquele país em Setembro de 1828. A ilha Terceira recusara-se a aceitar a realza de D. Miguel, tendo ali sido constituída, nesse mesmo ano, uma Junta Provisória. No ano seguinte o Imperador D. Pedro, como tutor de sua filha menor, ordenou a formação naquela ilha de uma Regência, abdicando em Abril de 1831 o trono do Brasil no seu filho D. Pedro de Alcântara, vindo para a Europa dirigir pessoalmente a luta contra D. Miguel e desembarcando em Angra em Março de 1832. D. Miguel havia ordenado o bloqueio da ilha Terceira o que provocou incidentes com os navios mercantes de vários países, nomeadamente com navios americanos. O Presidente Jackson aludiu a estes incidentes na sua mensagem ao Congresso de 7 de Dezembro de 1830 e a imprensa americana agitou o caso considerando a actuação do governo de Washington muito branda. A Câmara dos Representantes, em princípios de 1831, ocupou-se do assunto da captura, detenção e condenação de navios americanos e suas tripulações pelas forças navais de

D. Miguel, o que levou Jackson a dirigir, em Fevereiro, uma mensagem à Câmara anunciando a sua intenção de enviar um navio de guerra para as águas onde as capturas haviam sido feitas para proteger o comércio dos Estados Unidos. O Encarregado de Negócios Torlade de Azambuja, em nota dirigida a Van Buren, considerou que a mensagem presidencial continha uma ameaça de interferência em matérias da competência do governo português, assegurando que este daria ordens estritas às suas forças navais para não praticarem actos arbitrários contra os navios mercantes americanos e prometendo indemnizar os prejuízos já sofridos. Van Buren respondeu lembrando que medidas idênticas às anunciadas pelo Presidente haviam sido praticadas em diversas ocasiões por países neutrais para protegerem o seu comércio, servindo mesmo de um meio de controle sobre a actuação dos seus próprios navios mercantes, mas que, em virtude das garantias dadas por Torlade de Azambuja, o Presidente havia anulado as instruções dadas às forças navais americanas.

O problema da indemnização pela captura indevida de alguns navios americanos foi objecto de repetidas diligências do Encarregado de Negócios Thomas Brent junto do governo de Lisboa, o qual, a braços com uma séria crise financeira, procurou arrastar a questão, tanto mais que reclamações surgiram a todo o tempo de outros países, nomeadamente da Grã-Bretanha e da França. Este último país, que desde Julho de 1830 era governado por um governo liberal, enviou, em Julho do ano seguinte, uma poderosa esquadra a Lisboa que forçou a entrada do Tejo e impôs a aceitação pelo governo de D. Miguel de uma pesada indemnização e outras humilhantes condições. Impressionado com este triste episódio, o Ministro dos Negócios Estrangeiros, Visconde de Santarém, propôs a D. Miguel, em 1 de Agosto, que se tratasse expeditivamente de dar satisfação às reclamações americanas. Na sua mensagem ao Congresso, em 5 de Dezembro desse ano, Jackson volta a referir-se ao caso, dizendo que anulara o envio de uma força naval a Portugal em virtude das garantias oficiais portuguesas, em que confiara, que todavia havia demora na resolução do caso mas que continuava confiante que o assunto seria em breve resolvido. Brent, cumprindo as instruções de Washington, fez novas pressões sobre o governo de Lisboa e, a 4 de Janeiro de 1832, numa entrevista que teve com o Visconde de Santarém, assentou-se nos princípios em que se devia basear a resolução da pendência, que foram incorporados num ajuste que foi assinado por ambos em 19 de Janeiro. Segundo este ajuste o governo português comprometeu-se a pagar aos Estados Unidos a importância de 79.058 «pesos duros» e 27 céntimos pela captura de três navios americanos, quantia esta acrescida da conta a apresentar pelos proprietários do brigue *Planter* depois de examinada por ambas as partes. Esta inde-

mnização seria paga em quatro prestações iguais durante um ano, a partir da data do ajuste. O governo português pagaria também indemnizações aos tripulantes dos referidos barcos pelos prejuízos pessoais sofridos.

A notícia da celebração deste ajuste provocou natural satisfação em Washington, mas o primeiro prazo de pagamento (19 de Abril) passou sem que a devida prestação fosse satisfeita. Nos princípios de Junho apareceu no porto de Lisboa uma formação naval americana, constituída por uma corveta e uma fragata, mas as enormes dificuldades financeiras do governo de D. Miguel não permitiram que os pagamentos fossem cumpridos. A 3 de Julho de 1834 saiu de Nova York a fragata *United States* sob o comando do Comodoro Patterson, numa missão de clara pressão sobre o governo de Lisboa para cumprir com os termos do ajuste. Em Agosto seguinte Torlade informa Lisboa de que a «gazeta oficial» noticiara com satisfação o pagamento da primeira prestação das indemnizações ajustadas, mas Jackson, na sua mensagem de 4 de Dezembro desse ano, informa que até àquela data só um terço do que fora estipulado havia sido pago.

A vitória liberal e o acordo de comércio de 1840

A situação do governo de D. Miguel era, com efeito, cada vez mais difícil. As forças liberais agrupadas nos Açores entraram no Porto a 9 de Julho de 1832 e após uma luta de quase dois anos o regime de D. Miguel foi, finalmente, destituído, tendo ele abandonado o país em 30 de Maio de 1834. A questão da liquidação das indemnizações foi assim transferida para o novo governo liberal. Edward Kavanagh, neto do presidente Jackson, que iniciou a suas funções como Encarregado de Negócios em Portugal em 25 de Junho de 1835, ocupou-se logo diligentemente deste assunto. Palmela, Ministro dos Negócios Estrangeiros, em virtude do mau estado das finanças públicas em consequência da prolongada guerra civil, propôs o pagamento das importâncias ainda devidas no prazo de dois anos, mas antes que um acordo fosse firmado o governo demitiu-se e Kavanagh teve que voltar ao assunto com o novo Ministro, Marquês de Loulé. Em virtude das sucessivas crises ministeriais a questão foi-se arrastando, sendo finalmente resolvida no final de 1836 pelo Visconde de Sá da Bandeira, que mandou pagar aos Estados Unidos as indemnizações ainda devidas com a excepção da relativa a James Hall, cuja legitimidade suscitara dúvidas.

Nas instruções que Edward Kavanagh recebeu do Departamento de Estado continha-se também a directiva de diligenciar no sentido de se negociar um acordo de comércio com Portugal, retomando as negociações que Dearborn havia iniciado em 1823 mas que os acontecimentos políticos ocorridos em Portugal tinham feito fracassar. Logo após a sua chegada a Lisboa, Kavanagh levantou o problema junto do Duque de Palmela, voltando ao assunto com o Marquês de Loulé em Janeiro de 1836. A oportunidade de se reabrir o processo parecia excelente em virtude de ter sido notificada oficialmente, em 21 de Julho de 1835, a revogação oficial do acordo Luso-Britânico de 1810 a partir de 31 de Janeiro de 1836, data que foi depois prorrogada até 30 de Abril seguinte, e existir, por parte do governo português, um grande interesse em definir os termos das suas relações comerciais com outros países.

Em 18 de Março Kavanagh foi informado pelo Marquês de Loulé de que, em consequência de certas disposições estabelecidas na altura da separação do Brasil de Portugal, haviam sido garantidos princípios essenciais a serem concedidos reciprocamente entre os dois países. Com esta excepção, Loulé afirmou, no entanto, que o governo português estava disposto a conceder o tratamento de nação mais favorecida aos Estados Unidos em relação aos territórios de Portugal e ilhas adajacentes da Madeira e Açores, não podendo esse regime ser estendido às colónias sem compensações adequadas. A posição portuguesa em relação ao Brasil e às colónias criou uma certa decepção em Washington, mas as restrições apontadas não foram consideradas como obstáculos insuperáveis à celebração de um acordo. As conversas de Kavanagh prosseguiram com o nosso Ministro, Conde de Vila Real, sem que se tivessem iniciado, porém, verdadeiras negociações. Estas haviam, por outro lado, sido iniciadas com a Grã-Bretanha, dirigidas pela parte portuguesa pelo Duque de Palmela (cunhado do Conde de Vila Real) sem, todavia, prosseguirem favoravelmente.

A revolução de Setembro de 1836, destinada a restaurar a Constituição de 1822, veio provocar uma nova suspensão das diligências efectuadas por Kavanagh para iniciar as negociações de um acordo comercial, tendo o novo chefe de governo António Dias Oliveira, que ocupava também a pasta dos Negócios Estrangeiros, declarado a Kavanagh que o governo suspendera todas as negociações até que estivesse aprovada a nova Constituição, mas que, sendo a política comercial dos Estados Unidos para com as outras nações bem conhecida, fazia uma excepção para o caso americano, não vendo dificuldade em iniciar imediatamente as negociações para se concluir um acordo comercial. Kavanagh lembrou que há mais de um ano e meio que estava munido de plenos poderes do Presidente dos Estados

Unidos para assinar um tal acordo. Os incidentes resultantes da revolução e as tentativas de intervenção britânica provocaram uma forte onda anti-britânica em Portugal, sendo manifesto que o governo de então, de tendências mais liberais do que os anteriores, pretendia agora negociar previamente com os Estados Unidos antes de negociar com a Grã-Bretanha para que o acordo, em bases liberais, com os americanos pudesse servir de precedente útil para travar quaisquer tentativas britânicas de querer conservar privilégios no comércio com Portugal.

A 9 de Novembro o governo, porém, soçobrou e tomou a pasta dos Negócios Estrangeiros o Visconde de Sá da Bandeira, um homem envolvido na disputa com a Grã-Bretanha sobre a questão do tráfico de escravos e que assumiu a posição de que era necessário regularizar primeiramente as relações comerciais com a Grã-Bretanha antes de negociar com os Estados Unidos. A posição de Sá da Bandeira e de Palmela, que dirigia as negociações com os britânicos, era a de não agravar a já difícil situação existente entre os dois países aliados.

A polémica entre Sá da Bandeira e Palmerston azedou-se, porém, entre os anos de 1838 e 1839, e em 8 de Agosto deste último ano a Câmara dos Comuns, por proposta do Ministro britânico, aprovou um *bill* autorizando o aprisionamento de navios portugueses ocupados no tráfico de escravos e dando ao Almirantado britânico autoridade para julgar os navios portugueses apanhados ao norte e ao sul do equador, medidas estas que eram contrárias às disposições dos tratados existentes entre os dois países. Sá da Bandeira já havia então deixado o governo em Abril de 1839, assumindo a sua chefia e a pasta dos Negócios Estrangeiros o general Pinto Pizarro, Barão da Ribeira de Sabrosa. Os sentimentos antibritânicos atingiram em Portugal o seu auge e o governo enviou a Washington um emissário especial, António Cândido de Faria, que assumiu temporariamente a Encarregatura de Negócios, portador de uma mensagem de protesto contra as medidas britânicas e de uma proposta de reatamento de negociações comerciais. Quando, em 26 de Agosto, pouco depois do *bill* de Palmerston, Kavanagh se avistou com o Barão da Ribeira de Sabrosa, este manifestou-lhe o desejo de se negociar prontamente um acordo comercial com os Estados Unidos. O governo procedeu, no entanto, com certa cautela, pois, de acordo com a nova Constituição de 1838, os acordos comerciais teriam que ser aprovados pelas duas câmaras, pretendendo o governo que antes de iniciar quaisquer negociações se procedesse a um debate sobre a questão das relações comerciais com os outros países.

A 2 de Novembro o governo voltou a mudar, assumindo sucessivamente a pasta dos Negócios Estrangeiros o Conde de Bonfim e o Conde de Vila Real. As esperanças de Kavanagh em negociar um

acordo foram assim fortemente abaladas, pedindo autorização para se retirar do seu posto em 1 de Fevereiro de 1840. A 24 de Abril Kavanagh informou o Conde de Vila Real de que, em virtude de a questão de um acordo comercial estar já pendente havia tanto tempo sem qualquer resultado positivo, deixaria em breve o seu posto, a não ser que existisse qualquer séria expectativa de uma resolução rápida do assunto, posição que voltou a formular ao Ministro, em termos mais categóricos, em 16 de Junho. O Conde de Vila Real assegurou-lhe então que o assunto seria em breve presente às Cortes, sendo intenção do governo solicitar uma autorização para negociar um acordo na base de uma perfeita reciprocidade. As afirmações do conde não tranquilizaram Kavanagh, que conhecia bem a tendência das autoridades portuguesas para arrastar os assuntos e a particular falta de diligência do conde no tratamento daquela questão.

A 23 de Junho verificaram-se, no entanto, debates nas duas câmaras sobre as negociações comerciais com os Estados Unidos que se mostraram favoráveis ao início dessas negociações. O debate na Câmara dos Deputados azedou-se, todavia, tendo o Conde de Vila Real pedido a sua demissão à Rainha, que a aceitou. Substituiu-o Rodrigo da Fonseca Magalhães que logo a 27 de Junho convocou Kavanagh declarando que desejava iniciar as negociações quanto antes, perguntando-lhe se via inconveniente em negociar com um seu representante visto estar muito ocupado e não se sentir devidamente familiarizado com o assunto. Não tendo Kavanagh levantado objecções, a 4 de Julho recebeu a notícia de que a Rainha tinha concedido plenos poderes para negociar um acordo comercial com os Estados Unidos ao conhecido escritor e homem público João Baptista de Almeida Garrett. As negociações iniciaram-se em 10 de Julho e terminaram em 26 de Agosto, data em que foi assinado o texto acordado entre ambos os plenipotenciários. A rainha D. Maria II ratificou o acordo em 8 de Março de 1841 e o Presidente John Tyler em 23 de Abril desse ano, data esta em que foram trocados os instrumentos de ratificação em Washington.

Em 9 de Julho de 1842, catorze meses após a ratificação dos acordos de comércio entre Portugal e os Estados Unidos, foi assinado o novo acordo comercial luso-britânico, juntamente com o acordo sobre a abolição do tráfico de escravos que pôs termo ao diferendo existente nessa matéria entre os dois países aliados. A influência do acordo luso-americano nas negociações comerciais entre Portugal e a Grã-Bretanha é inegável. Aquele acordo baseava-se em princípios de liberdade de comércio e navegação e de reciprocidade, consagrando a cláusula de nação mais favorecida, que vemos reproduzidos no acordo luso-britânico e noutros acordos que foram negociados subsequentemente. Por esse motivo o acordo comercial entre

Portugal e os Estados Unidos de 1840, além da sua importância nas relações entre os dois países, constitui um marco importante nas relações externas de Portugal.

O caso do *General Armstrong*

As relações entre Portugal e os Estados Unidos sofreram uma grave crise com a ascensão à Presidência do general Zachary Taylor, em 5 de Março de 1849. Taylor, para dar cumprimento a um compromisso pessoal, ressuscitou uma velha pendência entre ambos os países que se encontrava praticamente enterrada, chegando ao ponto de provocar o corte de relações diplomáticas e de ameaçar Portugal com o emprego da força.

Tratava-se do caso ocorrido em 1814, durante a guerra anglo-americana de 1812, com o corsário americano *General Armstrong* que foi atacado e destruído no porto da Horta, na ilha do Faial, por uma formação naval britânica. Segundo os relatos conjugados das autoridades portuguesas, americanas e britânicas, a ocorrência poder-se-á resumir da seguinte forma: perto do meio-dia do dia 26 de Setembro de 1814 o corsário americano *General Armstrong*, sob o comando do capitão Samuel C. Reid, entrou no porto da Horta, na ilha do Faial, pertencente ao arquipélago dos Açores, para fazer aguada, tendo sido autorizado pelas autoridades portuárias a permanecer até ao dia imediato. Ao cair da tarde desse dia, surgiu no porto o brigue britânico *Carnation*, que ancorou perto do corsário, seguido logo pelo navio de linha *Plantagenet* e a fragata *Rota*, constituindo um esquadrão da marinha real britânica, comandado pelo capitão Roger Lloyd, que se dirigia para a Jamaica, provavelmente para reforçar as forças navais britânicas que procuravam defender Nova Orleans ameaçada pelas forças do General Andrew Jackson. O capitão Reid, verificando que lhe seria impossível escapar à vigilância desta formação, resolveu não mover o seu barco conservando-o sob a protecção de um porto neutral. Observando, porém, que os navios britânicos trocavam entre si sinais e receando um ataque aproximou o seu navio das muralhas do forte de Santa Cruz que dominava o porto. O brigue *Carnation* lançou à água duas lanchas bem equipadas, às quais se juntaram outras duas provindas do *Plantagenet*. Quando uma destas lanchas se aproximou do *General Armstrong* foi intimada a retroceder e como não obedecesse à intimação o capitão Reid deu ordem de fogo, tendo sido mortos e feridos alguns dos seus tripulantes e morrendo também na refrega um marinheiro e sido ferido um tenente do corsário.

O cônsul americano Dabney informou imediatamente do sucedido o governador da ilha, Elias Ribeiro, advertindo-o de que receava novo ataque por parte dos navios britânicos. O governador comunicou de seguida ao comandante britânico que não lhe consentia iniciar quaisquer hostilidades contra o corsário americano, mas uma lancha britânica aproximou-se novamente do *General Armstrong* e, depois de se afastar, três outras lanchas devidamente armadas dirigiram-se para o corsário, iniciando-se um tiroteio de parte a parte de que resultou ter ficado ferido o segundo oficial do corsário, morrendo dois tripulantes britânicos e ficando feridos mais sete. Perto das onze horas da noite, o governador apercebeu-se de que o comandante britânico, ignorando a sua intimação, preparava um novo ataque. Cerca da meia noite e dez minutos, um grande número de lanchas, pelo menos doze, voltaram, com efeito, a atacar o corsário durante vinte e oito minutos. As forças britânicas, constituídas por cerca de trezentos homens, foram seriamente destroçadas, sofrendo cento e dezasseis baixas.

Logo após este sangrento combate, o governador Elias Ribeiro recebeu uma nota do comandante Lloyd declarando que uma das lanchas do *Plantagenet* fora atacada pelo corsário sem provocação, tendo morrido dois homens e sido feridos mais vinte, que a neutralidade do porto havia sido violada e que, em virtude deste ultraje, tinha decidido apoderar-se do corsário, esperando que o governador ordenasse às guarnições dos fortes que protegessem a força utilizada nesta operação. O governador respondeu logo que, segundo as suas informações, tinham sido as embarcações britânicas que tinham iniciado o primeiro ataque, lembrando ao comandante britânico as relações de paz que existiam entre Portugal e a Grã-Bretanha, pelo que devia pôr termo às hostilidades. Não tendo recebido resposta a esta comunicação, o governador voltou a exortar o comandante britânico a suspender as hostilidades até ao momento em que ambos pudessem ter uma conferência. Lloyd responde, através do Cônsul britânico, que, tendo sido os americanos a violar a neutralidade do porto, decidira enviar um brigue para atacar o corsário e, se o navio britânico fosse atacado pelo forte, consideraria a ilha como território inimigo e trataria a cidade como tal. Pelas seis horas e um quarto da manhã do dia 27 de Setembro, o brigue *Carnation* bombardeou fortemente o corsário, que ripostou ao fogo. Verificando que não poderia resistir ao ataque, o capitão Reid sabordou o seu barco, dirigindo-se com a tripulação que estava a bordo para terra em várias lanchas. Pelas oito horas o *Carnation* aproximou-se do corsário, que voltou a bombardear, tendo o barco sido pilhado e incendiado pelos marinhos britânicos.

Nesse mesmo dia o Capitão Reid lavrou o seu protesto, junto do Cônsul americano, contra o governo português pela sua inabilidade em proteger e defender a neutralidade do seu porto, responsabilizando-o por todas as perdas, custos e danos que tinham resultado ou poderiam resultar aos proprietários, oficiais e tripulantes do *General Armstrong* em consequência da sua destruição pelas forças navais britânicas no porto da Horta. O protesto foi enviado pelo Secretário de Estado James Monroe ao ministro americano no Rio de Janeiro, Thomas Sumter, para ser presente ao governo português. O ministro dos Negócios Estrangeiros, Marquês de Aguiar, em nota de 23 de Dezembro de 1814, lamentou a ocorrência havida com o *General Armstrong*, condenando o ataque britânico e declarando que os cidadãos americanos não tinham, porém, razões de queixa contra o Governador do Faial, que usara de todos os meios ao seu dispor para evitar o ataque britânico e que, tratando-se de uma flagrante violação da neutralidade portuguesa, haviam sido enviadas instruções ao Ministro português em Londres para apresentar um protesto ao governo britânico e exigir a indemnização dos prejuízos sofridos não só pelos cidadãos portugueses como pelos cidadãos americanos. Esta resposta das autoridades portuguesas não satisfaz, naturalmente, o governo americano e, em 14 de Março de 1818, John Quincy Adams, respondendo a Correia da Serra acerca de uma reclamação por este apresentada pela captura de três navios portugueses por corsários americanos, volta a levantar a questão do *General Armstrong*, a que novamente se refere em entrevista que teve com o Abade em 17 de Outubro de 1818. No entanto, em virtude do agravamento das relações entre Portugal e os Estados Unidos por motivo do apresamento de navios portugueses pelos corsários de Artigas, a que já aludimos, e também por causa da evolução dos acontecimentos políticos em Portugal até ao desfecho da guerra civil em 1834, a questão do *General Armstrong* não foi objecto de outras diligências diplomáticas pela parte americana até 1837.

Em 22 de Outubro desse ano, o Secretário de Estado John Forsyth expediu instruções ao Encarregado de Negócios Edward Kavanagh para levantar de novo junto do governo português a questão do *General Armstrong*. Como este estava, na altura, empenhado em obter o pagamento das indemnizações relativas aos apresamentos de navios americanos durante o governo de D. Miguel, como referimos mais atrás, e o assunto se achava em vias de próxima solução, ponderou a Washington que seria arriscado levantar, naquele momento, a questão do *General Armstrong*, o que poderia prejudicar o andamento da negociação em curso. Resolvidos satisfatoriamente os referidos casos, Kavanagh, em 17 de Fevereiro de 1837, apresentou, mais uma vez, ao governo português a reclamação sobre este caso,

tendo o Ministro dos Negócios Estrangeiros, Manuel de Castro Pereira de Mesquita, declarado verbalmente ao representante americano que a indemnização pedida era inadmissível visto as forças na ilha do Faial na altura do incidente serem incapazes de resistir a um ataque da formação naval britânica e o Governador do Faial ter feito tudo o que poderia fazer para dissuadir os atacantes. O silêncio oficial voltou novamente a descer sobre esta questão até que, em 29 de Março de 1840, o Coronel Samuel C. Reid Jr., filho do Capitão Reid, dirige uma carta ao Presidente Van Buren sobre o caso, que foi respondida pelo Secretário de Estado Forsyth informando-o de que a questão havia sido apresentada por diversas vezes ao governo português sem qualquer resultado positivo visto aquele governo considerar a reclamação inadmissível, mas que o representante americano em Lisboa tinha instruções para renovar a reclamação sempre que considerasse oportuno fazê-lo.

Em 15 de Janeiro de 1842 o Secretário de Estado Daniel Webster envia novas instruções ao Encarregado de Negócios em Lisboa, Washington Barrow, para voltar ao assunto junto do governo português, iniciando-se uma fase que teria como desfecho o declarado desinteresse do Departamento de Estado por esta arrastada questão. Às diligências de Washington Barrow respondeu o Ministro dos Negócios Estrangeiros Gomes de Castro, em 3 de Agosto de 1843, repetindo os argumentos já aduzidos pelos seus antecessores e acrescentando um outro, ou seja, que, pela descrição dos factos ocorridos, se verificava que fora a tripulação do corsário americano que iniciara o fogo devendo este ser considerado como agressor. Esta resposta foi comunicada ao Coronel Reid pelo Secretário de Estado, Abel Upshur, o qual replicou contestando os argumentos do Ministro português. Em 11 de Janeiro de 1844, Upshur comunica a Reid que o Departamento de Estado havia, através dos seus representantes em Lisboa, apresentado repetidas vezes a reclamação relativa ao *General Armstrong* à consideração do governo português, empregando todos os argumentos possíveis em sua defesa, mas todos os esforços empregados haviam sido inúteis, não desejando o Departamento, nestas circunstâncias, renovar o pedido, estando convicto que todas as novas diligências ficariam sem resultado, não considerando justificável ou legítimo o recurso a outras armas. Reid não abandonou, porém, a luta junto de Upshur e depois junto do seu sucessor, John Calhoun, que, escrevendo a um Senador que se interessara pelo caso, em 4 de Agosto de 1844, declara que o caso do *General Armstrong* ficara arrumado pelo seu predecessor com fundamentos que lhe pareciam ser judiciosos e correctos.

Com esta atitude bem clara dos dois Secretários de Estado, parecia pois que o governo americano se desinteressara definitiva-

mente do caso do *General Armstrong* naquilo que dizia respeito a Portugal. Tendo, todavia, assumido a Presidência dos Estados Unidos o General Zachary Taylor, em 5 de Março de 1849, o Secretário de Estado John M. Clayton envia instruções ao Encarregado de Negócios George W. Hopkins para apresentar junto do governo português as reclamações relativas a um certo número de navios americanos, incluindo a reclamação relativa ao *General Armstrong*. As instruções eram peremptórias no sentido de pressionar fortemente o governo de Lisboa a satisfazer sem demora as reclamações, ameaçando com a suspensão de relações diplomáticas, seguida de represálias, no caso de recusa ou protelamento em dar satisfação aos pedidos americanos.

Como se explica uma mudança tão radical na atitude do governo americano em relação ao caso do *General Armstrong*? A explicação reside no empenhamento pessoal do Presidente Taylor que, antes de ocupar a Casa Branca, havia assumido um compromisso com o coronel Reid durante a campanha do México que transformou o General num herói popular e o elevou à presidência. Segundo o relato feito pelo próprio Reid, este encontrara-se com o General quando o exército que comandava marchava de Comargo para Monterrey e, ao despedir-se, Reid disse a Taylor que se ganhasse a batalha de Monterrey seria o próximo Presidente dos Estados Unidos. Na sua resposta o General disse-lhe que se isso acontecesse o pai dele ganharia a sua reclamação contra Portugal, ao que Reid replicou dizendo que aceitava a promessa.

Ao assumir a presidência, Taylor não se esqueceu da sua promessa e tomou um tal empenho na sua satisfação que só pode ser explicado pela sua inexperiência política.

Cumprindo as instruções recebidas, Hopkins iniciou, em 28 de Junho de 1849, uma viva troca de correspondência com o Ministro dos Negócios Estrangeiros Conde de Tojal, que foi continuada depois, com mais vigor, pelo seu substituto James Brown Clay, filho do célebre Senador Henry Clay. Em 4 de Dezembro desse ano, Taylor, na sua mensagem ao Congresso, refere-se às reclamações contra Portugal afirmando que a omissão deste país em fazer justiça aos reclamantes americanos assumia um aspecto tão grave e sério que em breve seria objecto de uma mensagem especial ao Congresso. O que este órgão desconhecia era o particular empenhamento do Presidente em relação ao caso do *General Armstrong*, que o levava a juntar a este caso outros casos menores, destinados, precisamente, a ocultar aquele interesse presidencial. A 4 de Janeiro de 1850 o Conde de Tojal mencionava a Clay a hipótese de submeter o caso do *General Armstrong* à arbitragem internacional, o que alarmou Clay e, naturalmente, as autoridades de Washington. Em 2 de Março o Secretário de

Estado Clayton informa Clay de que o Presidente ordenara que fossem enviadas «instruções finais» que seriam entregues ao Comandante da Esquadra do Mediterrâneo o qual deveria dirigir-se a Lisboa para solicitar uma resposta final do governo português e, no caso de uma resposta desfavorável, recebê-lo a bordo e conduzi-lo a um lugar onde pudesse embarcar para os Estados Unidos. O duplicado destas instruções chegou às mãos de Clay a 22 de Abril, que ficou aguardando o original das instruções que deveria receber das mãos do Comodoro Morgan, comandante da Esquadra do Mediterrâneo. Em 15 de Abril o Conde de Tojal, que entretanto tinha tomado conhecimento da mensagem de Taylor ao Congresso, propõe oficialmente a Clay a submissão do caso do *General Armstrong* à arbitragem do Rei da Suécia e Clay, conhecendo já o teor das «instruções finais», responde, a 24, a Tojal rejeitando esta proposta, o que fez igualmente o Secretário de Estado Clayton, a 30, em relação a proposta idêntica que lhe fora apresentada pelo Ministro português em Washington.

O Comodoro Morgan, esperado em Lisboa em princípios de Maio, só chegou ao Tejo em 19 de Junho. Recebendo das mãos do Comodoro as «instruções finais» do seu governo, Clay solicitou uma audiência privada ao Conde de Tojal, que teve lugar no dia imediato em casa do Conde. Clay insistiu no carácter privado do encontro, destinado apenas a encontrar a solução amigável da questão. Tendo o Conde instado com Clay sobre qual a sua opinião acerca da maneira de se proceder em face da situação, o representante americano acabou por sugerir que o Conde lhe escrevesse dizendo que, em virtude de a arbitragem ser recusada, gostaria de saber qual a quantia que aceitaria como indemnização para todas as reclamações, ao que ele responderia indicando essa quantia devidamente discriminada. Tojal, depois de conversar com os seus colegas de governo, enviou uma nota a Clay cometendo a *gaffe* de referir a conversa privada que tivera com o diplomata americano e solicitando que apresentasse por escrito a *proposta* que fizera. Clay recusou secamente um tal pedido, lembrando o carácter privado da entrevista e negando ter apresentado qualquer proposta. No dia seguinte, 21 de Junho, o representante americano dirigiu a Tojal a sua «nota final» na qual, depois de passar em revista as diversas reclamações relativas aos navios *General Armstrong*, *Shepherd*, *Miles*, *Colonel Blum* e *Magoun*, termina por dizer que, segundo as instruções recebidas, lhe cumpria solicitar, pela última vez, ao governo português a satisfação das reclamações apresentadas, informando que o navio de guerra que trouxera essas instruções aguardaria por um período de vinte dias a resposta portuguesa e, se esta não fosse favorável, solicitaria os seus passaportes e embarcaria no referido navio regressando aos Estados Unidos.

No dia imediato, o governo, que era presidido pelo Conde de Tomar, foi interpelado no parlamento acerca dos rumores que corriam na capital de sérias dificuldades que haviam surgido com o governo dos Estados Unidos. O Conde de Tomar, com a sua habilitade habitual, procurou tranquilizar o parlamento aludindo à proposta de arbitragem apresentada às autoridades americanas e assegurando que, dentro do prazo marcado por estas, o governo daria aquela resposta que entendesse como justa e conforme com a dignidade e o decoro da Nação. Em 28 de Junho Clay recebeu a visita do Ministro da Rússia, Sergius Lomonosoff, que a título pessoal o informou de que o Presidente do Conselho português estava desejoso de encontrar um entendimento, constituindo o caso do *General Armstrong* o principal obstáculo. Clay aceitou avistar-se com o Conde de Tomar tendo o encontro tido lugar em 1 de Julho, estando presente também o Conde de Tojal. O Conde de Tomar estabeleceu uma diferença entre o caso do *General Armstrong* e o caso dos restantes navios, sugerindo negociações separadas. Clay afirmou que as suas instruções não permitiam aceitar essa proposta. O Presidente do Conselho perguntou então, para seu uso pessoal, qual o montante das indemnizações pretendidas, tendo Clay indicado, a título privado, a importância de 211.659 dólares e 41 centimos (verba corrigida posteriormente para \$223.327). No dia imediato Tojal solicitou por escrito a Clay a indicação do montante das indemnizações solicitadas, o que ele fez indicando os seguintes montantes: *General Armstrong* — \$131.600; *Shepherd* — \$23.171; *Miles* — \$42.098; *Magoun* — \$17.294; *Colonel Blum* — \$8.911; casos menores (*Bolton*, *Long Island* e *Ganges*) — \$253. Estas importâncias totalizavam \$223.327, ou seja 205 contos de reis ao câmbio de 920 reis por dólar.

A posição final do governo português foi comunicada a Clay em 6 de Julho. Nela se dizia que, pretendendo o governo português manter as boas relações com o governo dos Estados Unidos e «cedendo à força das circunstâncias», sem entrar na questão da justiça ou injustiça das reclamações apresentadas, estava disposto a pagar as referidas indemnizações na importância de 91.727 dólares, com excepção da relativa ao *General Armstrong* em relação à qual propunha novamente que fosse submetida à arbitragem internacional, sugerindo como árbitro o Rei da Suécia. Clay responde, no dia imediato, dizendo que não lhe é possível aceitar a proposta portuguesa, mas abstém-se de dar execução às suas instruções finais na esperança, provavelmente, de uma mudança de última hora da posição portuguesa. Como esta não se verificou, Clay solicita, em 11 de Julho, os seus passaportes, embarcando no dia 20 no navio de guerra *Independence* com destino ao Mediterrâneo, seguindo de Génova para Paris e regressando a Washington apenas em Dezembro.

Dado o empenhamento pessoal do Presidente Taylor em relação ao caso do *General Armstrong*, a proposta portuguesa não poderia ter sido pior. Lisboa desconhecia, certamente, esse particular interesse do Presidente americano, não suspeitando sequer que as reclamações relativas aos restantes navios haviam sido juntas à reclamação relativa ao tão falado corsário americano para disfarçar ou ocultar aquele particular interesse presidencial. Se o governo português estivesse ao corrente dessa situação poderia ter feito, provavelmente, outra proposta, dispondo-se a pagar a indemnização referente ao *General Armstrong* e fazendo sujeitar as restantes reclamações à arbitragem internacional. É certo que a indemnização relativa ao corsário era superior em 40.000 dólares à soma das restantes indemnizações; mas se, da parte portuguesa, fosse oferecido o pagamento de 100.000 dólares (em lugar dos 131.600 dólares pedidos) talvez essa proposta fosse aceite por Taylor que assim daria cumprimento à promessa e evitaria um desagradável incidente internacional de consequências imprevisíveis.

Retirado o representante diplomático americano de Lisboa como consequência da proposta portuguesa ter sido considerada inaceitável, cabia agora ao Presidente Taylor solicitar ao Congresso os necessários poderes para exercer represálias contra Portugal. Um acontecimento inesperado ocorreu, porém, no preciso momento em que Clay se preparava para se retirar de Portugal. Taylor assistiu, em 4 de Julho, às cerimónias comemorativas da Independência, num dia de particular calor em Washington. No final das cerimónias sentiu-se mal, adoecendo gravemente e vindo a falecer a 9 de Julho, vítima de febres que naquela época eram muito frequentes na capital. Sucedeu-lhe o Vice-Presidente Millard Fillmore que designou como Secretário de Estado Daniel Webster, um político hábil e experimentado. A 6 de Agosto o Ministro português em Washington solicitou a Webster qual era a posição da nova administração em relação à proposta portuguesa e em 14 desse mês o Secretário de Estado declarou-lhe que chegara à conclusão de que era de aceitar a proposta portuguesa. O Ministro Figanière tentou ainda persuadir Webster a aceitar submeter todas as reclamações à arbitragem internacional, visto o governo português não ter reconhecido a legitimidade de nenhuma, mas aquele resistiu a uma tal manobra dizendo que não via razão em não aceitar o que o governo português já havia oferecido, e que pretendia resolver a questão rapidamente.

Em 26 de Fevereiro de 1851 foi assinada em Washington, por Webster e Figanière, uma convenção regulando o pagamento das indemnizações oferecido por Portugal e a submissão à arbitragem internacional do caso relativo ao *General Armstrong*. O novo Encarregado de Negócios americano em Lisboa, Charles Brickett Haddock,

sobrinho de Webster, recebeu instruções para assentar com o governo português a escolha do árbitro. O governo do Conde de Tomar havia, entretanto, sido derrubado por um golpe militar chefiado pelo Marechal Saldanha, que presidia ao novo governo, sendo Ministro dos Negócios Estrangeiros António Aloizio Jervis d'Atouguia. Em 18 de Junho ficou assente entre Atouguia e Haddock que o árbitro seria o Presidente da República Francesa Luiz Napoleão, que foi indicado pelas autoridades americanas e aceite pelas autoridades portuguesas. Luiz Napoleão aceitou o encargo e pronunciou a sua sentença em 30 de Novembro de 1852 dando razão a Portugal.

Terminou assim um incidente que poderia ter tido graves consequências nas relações entre Portugal e os Estados Unidos, provocado por uma imprudente promessa feita por um presidente a um particular antes de exercer essas funções.

A Regeneração e o «Manifesto Destino»

Após a sentença arbitral favorável a Portugal e até à eclosão da guerra civil americana, as relações entre Portugal e os Estados Unidos decorreram com relativa tranquilidade. Em Portugal, depois do curto período cabralista de 1849-1851, iniciou-se um período chamado da «regeneração» em que se procurou congregar as diversas forças políticas do país, orientando-o no sentido do progresso. Nos Estados Unidos o período de 1840-1850 constituiu uma importante fase de expansionismo continental cujo espírito renovador foi retomado em 1852 pelo movimento do partido democrático chamado «Young America» ou «Manifest Destiny Party».

Em 16 de Junho de 1854 iniciou as suas funções em Lisboa como Encarregado de Negócios (em breve elevado à categoria de Ministro Residente) John L. O'Sullivan, conhecido jornalista e autor da famosa expressão *manifest destiny* que serviu para caracterizar e justificar o impulso expansionista continental dos Estados Unidos iniciado nos anos 40 e, mais tarde, o radicalismo democrático e republicano do movimento «Young America».

O'Sullivan preocupou-se bastante com as correntes iberistas em Espanha e em Portugal pois os americanos seguiam com atenção particular tudo o que se relacionava com a Espanha em virtude da questão de Cuba, onde a insurreição contra o domínio espanhol se afirmava dia a dia. Em Washington pensava-se que a Grã-Bretanha e a França se haviam aliado secretamente para travar a expansão dos Estados Unidos e prejudicar os seus interesses particularmente no

que se referia a Cuba e ao Hawai. A guerra da Crimeia, que eclodiu na primavera de 1854, aumentara as preocupações americanas pois a Grã-Bretanha procurava impedir que os comerciantes americanos transaccionassem livremente com a Rússia. Como país neutral, os Estados Unidos sustentavam o princípio de que «os navios livres fazem as mercadorias livres», princípio a que os britânicos se vinham opondo. Iniciadas as operações militares, a Grã-Bretanha oferecia agora reconhecer esse princípio sob condição de os americanos aceitarem a proibição do emprego de corsários, pois receavam que barcos americanos aceitassem servir sob a bandeira russa. Em 22 de Julho de 1854 foi assinado um tratado entre os Estados Unidos e a Rússia que reconhecia fazer parte do direito das gentes aquele referido princípio. Com base neste acordo, os diplomatas americanos receberam instruções para negociarem acordos idênticos com os países com quem os Estados Unidos tinham relações diplomáticas. O'Sullivan, cumprindo estas instruções, apresentou um projecto de acordo ao governo português não depositando, porém, grande esperança na anuência portuguesa a um tal projecto pelo receio de desagradar aos governos britânico e francês. A situação continuou sem alteração até à celebração do Tratado de Paris de 30 de Março de 1856, que pôs termo ao conflito. Os países partes deste tratado adoptaram, em 16 de Abril, uma «declaração relativa ao direito marítimo» contendo os seguintes pontos: 1º o corso é, e continua, abolido; 2º a bandeira neutra cobre as mercadorias inimigas, com excepção do contrabando de guerra; 3º as mercadorias neutras, com excepção do contrabando de guerra, não são passíveis de captura sob a bandeira inimiga; 4º os bloqueios para serem aceites têm que ser efectivos. Por proposta do representante francês, os representantes das partes reunidas em Paris concordaram, pelo Protocolo nº 24 do Tratado, que as potências que aderissem à declaração de Paris não poderiam posteriormente celebrar acordos com outras potências que não assentassem nos quatro princípios da declaração.

Chegando ao conhecimento de O'Sullivan que o Ministro britânico recebera instruções para solicitar a adesão de Portugal à declaração de Paris, avistou-se imediatamente com o Ministro dos Negócios Estrangeiros, Visconde d'Atouguia, ao qual expôs o ponto de vista americano, que era contra a proibição do corso, e, referindo-se ao Protocolo nº 24, observou que as potências signatárias da declaração tinham todo o direito de assumir entre si o compromisso de não celebrar acordos com outras potências que não assentassem nos quatro princípios em questão, mas que excediam a sua capacidade ao determinarem que uma potência que aderisse à declaração ficava inibida de celebrar acordos com outras potências numa base diferente e que esperava que nenhuma potência se submetesse a tal

imposição que era claramente dirigida contra os Estados Unidos. Atouguia foi, entretanto, substituído pelo Marquês de Loulé a quem O'Sullivan dirige, em 12 de Junho de 1856, uma nota expondo a posição americana e acentuando que o 1º ponto da declaração de Paris, combinado com o Protocolo nº 24, constituía uma tentativa para coagir os Estados Unidos a aceitar o princípio anti-corso para benefício das grandes potências navais europeias e o sacrifício de um dos mais importantes meios de defesa dos Estados Unidos. Em sucessivas diligências verbais e escritas, O'Sullivan exerceu uma constante pressão sobre o governo de Lisboa para evitar que este se rendesse totalmente ao ponto de vista britânico e francês. A 26 de Junho o Marquês de Loulé manifestou a O'Sullivan a sua simpatia pela posição americana informando-o de que o governo português não havia tomado ainda qualquer decisão sobre o assunto.

A enérgica atitude de O'Sullivan na defesa da causa americana concitou uma contra-ofensiva colectiva dos países signatários do Tratado de Paris representados em Lisboa, tendo à cabeça os representantes britânico e francês, que, pelo seu lado, aumentaram a sua pressão sobre o governo português. O'Sullivan chegou a desesperar aludindo à excessiva influência britânica em Portugal que, na sua correspondência para Washington, chegou a apelidar de uma «província britânica». A 19 de Julho, encontrando-se O'Sullivan com o Marquês de Loulé na cerimónia de encerramento das Cortes, este disse-lhe que estava de acordo quanto ao ponto que o interessava e que a adesão portuguesa à declaração de Paris seria feita apenas em relação aos quatro pontos da mesma, não incluindo o Protocolo nº 24. O'Sullivan, agradavelmente surpreendido, declarou a Loulé que se achava feliz por ele, Marquês, ter tido uma oportunidade de demonstrar que nenhuma pressão estrangeira o fizera esquecer o que era devido à honra do seu país. A notícia provocou a cólera dos representantes diplomáticos adversários da causa americana, que protestaram colectivamente junto do Ministro português, sustentando que a adesão portuguesa à declaração de Paris sem a inclusão do Protocolo nº 24 seria recusada pelos seus respectivos governos. O Marquês de Loulé manteve-se firme na sua posição e por nota de 28 de Julho comunicou àqueles representantes que o governo português aderiria aos quatro princípios da declaração de Paris sem fazer qualquer alusão ao Protocolo nº 24. O'Sullivan, procurando explorar a vitória que havia conseguido, tentou ainda negociar com Loulé sobre direito marítimo, mas este foi protelando o assunto.

O Marquês de Loulé havia utilizado no tratamento desta questão as suas armas preferidas: a procrastinação e a ambiguidade. Tendo o governo português aderido à declaração de Paris mas não ao Protocolo nº 24, satisfizera os desejos veementemente manifesta-

dos pelo representante americano embora, com isso, tivesse irritado britânicos e franceses; não celebrando o acordo proposto pelos americanos sobre direito marítimo, procurou apaziguá-los. O episódio revela, porém, uma clara intenção de satisfazer interesses americanos em conflito com os interesses das grandes potências navais europeias e, em particular, com a política da Grã-Bretanha na altura.

A guerra civil americana

A guerra civil americana deu azo a que da parte do governo português fossem tomadas atitudes de simpatia e colaboração para com o governo da União em contraste com a política seguida pela Grã-Bretanha, a França, a Espanha e outras potências europeias.

Em ordem a dificultar o uso de corsários por parte dos confederados, o governo de Washington solicitou a Portugal, logo no início da guerra, a adopção de medidas destinadas a evitar que os portos portugueses pudessem servir para armar e equipar navios ao serviço dos Estados do Sul: as diligências, iniciadas pelo Encarregado de Negócios George Morgan em 27 de Maio de 1861, foram activamente prosseguidas pelo seu substituto James Harvey, que procurou convencer o Ministro dos Negócios Estrangeiros português, António José d'Ávila (mais tarde Conde, Marquês e Duque d'Ávila), a não seguir o exemplo da Grã-Bretanha, França e Espanha, que haviam declarado a neutralidade no conflito, o que equivalia a reconhecer a beligerância dos sulistas com vantagem para estes. As diligências de Harvey surtiram efeito pois, pelo Decreto de 29 de Julho de 1861, o governo português estabeleceu determinadas normas que impediam a utilização dos portos portugueses por corsários e suas presas, salvo em casos de força maior. Ávila, não seguindo as pisadas britânicas, produziu um texto hábil, que não era uma declaração de neutralidade, deixando grande liberdade ao governo português para tratar as marinhas de ambas as partes consoante os interesses de Portugal, embora satisfizesse o desejo de Washington de impedir a utilização de portos portugueses para a armação, equipamento ou operação dos corsários confederados. Durante o período da guerra civil o governo de Lisboa não opôs quaisquer obstáculos ao movimento dos navios de guerra da União em águas portuguesas e colaborou com as autoridades de Washington na vigilância exercida contra os corsários confederados demandando as mesmas águas.

Na sua correspondência para Washington, Harvey insurgia-se contra o facto de a atitude colaborante de Portugal não ter sido nunca

suficientemente reconhecida pelo governo da União, salientando o facto de, durante a guerra civil, não ter existido um único porto livremente aberto à marinha de guerra da União em toda a costa europeia excepto o de Lisboa ou os das ilhas atlânticas portuguesas. Mais tarde, na exposição que o governo dos Estados Unidos apresentou no tribunal arbitral de Genebra para decidir do pleito com a Grã-Bretanha relativo aos danos provocados pelo corsário confederado *Alabama* com a cumplicidade britânica, faz-se, todavia, homenagem ao procedimento do governo português durante a guerra civil, em contraste com o procedimento britânico, dizendo-se, entre outras coisas, que os Estados Unidos davam voluntário testemunho da «honrosa conduta de Portugal». Este reconhecimento, tardio e indirecto, não foi, porém, feito directamente e na altura própria, como Harvey, por mais de uma vez, lembrou aos seus superiores.

Um facto que não deixou de aumentar a simpatia, já antes manifestada pelas autoridades portuguesas, para com os Estados Unidos, foi, sem dúvida, a arbitragem relativa à pendência entre Portugal e a Grã-Bretanha sobre a posse da ilha de Bolama e territórios adjacentes no continente africano. Após longas e difíceis negociações dirigidas, pela parte portuguesa, por António José d'Ávila, que se seguiram a uma longa disputa de mais de trinta anos, recheada de violências praticadas pela marinha real britânica, foi finalmente acordado por ambas as partes, em 1869, submeter a questão à arbitragem internacional, conforme Portugal havia proposto de longa data, tendo o governo britânico proposto como árbitro o Presidente dos Estados Unidos o que foi aceite pela parte portuguesa. O Presidente era na altura Andrew Johnson que foi, entretanto, substituído por Ulysses S. Grant a quem coube pronunciar a sentença. Esta foi dada em 21 de Abril de 1870 em favor de Portugal, dando como «provados e estabelecidos» os direitos portugueses à ilha de Bolama e à porção de território em frente desta ilha no continente.

A política de Andrade Corvo

Quando Ulysses Grant, terminadas as suas funções presidenciais, visitou Lisboa, em Outubro de 1878, numa viagem que fez à Europa, o governo português, a imprensa e o povo em geral, souberam manifestar ao herói da guerra civil o reconhecimento do país pela imparcial e nobre sentença que tinha pronunciado na pendência que o país tivera contra a maior potência naval da época. Era então Ministro dos Negócios Estrangeiros João de Andrade Corvo, que

considerava de grande interesse para Portugal o estreitamento das relações com os Estados Unidos. Andrade Corvo foi o estadista português que viu com maior clareza e realismo as vantagens que podiam advir para as duas nações atlânticas de uma colaboração estreita entre ambas. Preocupando-se com o destino das colónias portuguesas, entendia que a melhor política para as desenvolver e conservar seria, num primeiro passo, resolver através de negociações os problemas existentes com a Grã-Bretanha. Reconhecia que esta potência aliada havia frequentes vezes abusado do seu poder, mas considerava que seria fundamental para o país assentar num sistema de colaboração em África e na Ásia, ainda que isso pudesse acarretar alguns sacrifícios, visto saber perfeitamente que a Grã-Bretanha nada faria desinteressadamente. Distanciando-se dos anglófilos dogmáticos, também não alinhava com os anglófobos intransigentes. Estabelecidas as fronteiras coloniais portuguesas por acordos solenes com a Grã-Bretanha, entendia, numa segunda fase, que Portugal deveria procurar desenvolver as suas relações com os Estados Unidos, em virtude da sua importância crescente na vida internacional e da sua inevitável intervenção nas questões europeias. Para ele, a posição geográfica de Portugal, com as ilhas dos Açores situadas no caminho da América, indicava que Portugal era a nação da Europa cujas relações poderiam ser mais proveitosas à grande república americana.

Para a realização destes objectivos Andrade Corvo preconizava uma política comercial ousadamente liberal, suprimindo o sistema exclusivista, sistematicamente seguido nas províncias ultramarinas portuguesas, e abrindo as portas aos capitais, técnica e emigração estrangeiras, abolindo todos os monopólios e entraves à livre concorrência. Lembrava que a soberania não era um direito absoluto e que se enganavam aqueles que pensavam que o direito de soberania se podia levar ao extremo de contrariar os direitos da humanidade e um desses direitos era o de aproveitar, em benefício dos povos, as vantagens resultantes do livre comércio, de fazer chegar a todos as riquezas que a natureza pôs à disposição de todos. Lembrava ainda que os colonizadores tinham a obrigação de elevar os povos indígenas sob a sua soberania à civilização e conceder-lhes os direitos de que disfrutavam as demais nações.

Na execução da sua política Andrade Corvo faz apressar a entrada em vigor das disposições obtidas por Sá da Bandeira para a supressão definitiva da escravidão nos territórios ultramarinos portugueses. Além de tomar muitas outras medidas destinadas ao desenvolvimento desses territórios quando, juntamente com a pasta dos Negócios Estrangeiros, sobraçou a pasta da Marinha e Ultramar, de 1872 a 1877, negociou com a Grã-Bretanha o Tratado de Lourenço

Marques de 1879. Era sua intenção, após a negociação deste acordo, negociar com os britânicos um tratado sobre o Congo, resolvendo o problema da delimitação das fronteiras portuguesas naquela área. As divisões partidárias e as intrigas e oposições, que surgiram dentro do próprio partido regenerador a que pertencia Andrade Corvo, levaram à sua demissão, à queda do governo Fontes e à não ratificação do Tratado de Lourenço Marques. Se este tivesse sido ratificado e se tivesse sido negociado um acordo sobre o Congo, que na altura não levantaria a oposição das outras potências, certamente que não teria tido lugar nem a Conferência de Berlim sobre o Congo, em 1885, nem o *ultimatum* britânico contra Portugal em 1890. As divisões partidárias, as intrigas pessoais e o nacionalismo estreito e cego que sempre dominou na discussão dos problemas ultramarinos portugueses impediu que se executasse o plano gizado por Andrade Corvo, arrastando o país para crises sucessivas e inescapáveis.

Durante a sua permanência na pasta dos Negócios Estrangeiros, Andrade Corvo procurou por todos os meios desenvolver cordiais relações com os Estados Unidos. Como resultado do clima de entendimento criado surgiu a decisão do governo de Washington de instalar em Lisboa uma estação naval, pretensão apresentada durante o curto governo do Marquês d'Ávila, que durou de Março de 1877 a Janeiro de 1878, entre os dois ministérios presididos por Fontes Pereira de Melo de que fez parte Andrade Corvo. A ideia de estabelecer uma base naval americana no Tejo já fora sugerida pelos representantes diplomáticos americanos em Lisboa George Hopkins (1847-1849) e John O'Sullivan (1854-1858), sem qualquer resultado. Em 2 de Março de 1877, a poucos dias de deixar as suas funções de Secretário de Estado, em virtude da próxima inauguração do Presidente Hayes, Hamilton Fish envia instruções a Benjamin Moran, Encarregado de Negócios em Lisboa, para solicitar às autoridades portuguesas autorização e facilidades para instalar em Lisboa o quartel-general da esquadra americana na Europa, até aí baseado em Ville Franche. Tratava-se de uma medida de alto alcance estratégico, conforme O'Sullivan já, repetidas vezes, havia salientado e que certamente criaria entre Portugal e os Estados Unidos laços muito especiais. A resposta de Ávila foi imediata e positiva, o que surpreendeu o próprio Moran, mas poucos dias depois o almirante comandante da esquadra americana na Europa informou Moran que a decisão havia sido revogada pelo departamento da Marinha. A razão apresentada para esta inesperada revogação foi a eclosão da guerra entre a Rússia e a Turquia em Abril de 1877, o que só pode ser tomado como um pretexto visto que, tendo a decisão sido oficialmente «suspensa», finda a guerra o pedido não voltou mais a ser renovado. As razões verdadeiras devem ter provindo da oposição de certos secto-

res da marinha americana, incluindo naturalmente a equipagem da esquadra, que não queriam abandonar as agradáveis paragens do Mediterrâneo, como já notara, aliás, O'Sullivan. Ville Franche encontrava-se a duas milhas de Nice e próximo da Riviera italiana, numa zona de prazeres fáceis e de intenso turismo, em contraste com a sonolenta Lisboa daquela época que não poderia oferecer aqueles atractivos. Aproveitando a mudança de administração, foi fácil aos opositores da transferência da base alterarem a decisão tomada anteriormente, alteração que, significativamente, foi comunicada a Moran pelo próprio comandante da esquadra. O interesse estratégico da medida não foi, desta forma, seriamente ponderado pelos novos governantes.

A Conferência de Berlim

Duas questões vieram, no entanto, ensombrar as relações entre Portugal e os Estados Unidos na década de 1880-1890: a questão do Congo e a questão do caminho de ferro de Lourenço Marques.

Em consequência das explorações de Henry Stanley, que embora britânico agia como cidadão americano, e o seu recrutamento pela Associação Internacional Africana, fundada pelo Rei Leopoldo II da Bélgica com o objectivo de criar um vasto império na bacia do Congo ou Zaire, as relações de Portugal com os Estados Unidos sofreriam uma grave crise, dado o apoio que o Presidente Chester Arthur concedeu àquela associação, sucumbindo à influência do poderoso especulador americano Henry S. Sanford, o conselheiro mais próximo do Rei dos Belgas. Sanford, que possuía uma vasta fortuna e amigos influentes nos Estados Unidos, levou facilmente o Presidente Arthur, figura política medíocre que ascendera à presidência devido ao assassinato do Presidente Garfield, a reconhecer a Associação Internacional do Congo (como depois se chamou a Associação Internacional Africana) em Abril de 1884, como uma espécie de Estado, reconhecendo a sua bandeira da mesma forma que aquela de um governo amigo.

A decisão americana causou indignação em Portugal onde se sabia que, por detrás dos apregoados fins humanitários da Associação, existia o projecto político de criar um domínio africano controlado pelo Rei Leopoldo, usurpando vastas regiões que historicamente se encontravam sob a soberania portuguesa. Stanley, como agente da Associação, não se cansava de dirigir, aliás, ataques violentos contra Portugal, propagando falsidades sobre a administração

portuguesa. As actividades de Savorgnan de Brazza, ao serviço da França, e de Stanley, ao serviço da Associação, levaram Portugal e a Grã-Bretanha a encetar negociações para a definição das áreas sob domínio português na bacia do Congo e a forma como o comércio e a penetração nessas áreas deveriam ser ordenados. Depois de laboriosas negociações, ambos os países assinaram o Tratado sobre o Zaire, em 26 de Fevereiro de 1884. Portugal procedeu nesta matéria com um atraso de alguns anos. Se a política de Antrade Corvo não tivesse sido incessantemente obstaculada, a celebração de um tratado luso-britânico sobre o Zaire em 1880 ou 1881 teria sido facilmente aceite pelas potências europeias, conforme afirmam os historiadores que se ocuparam desta época. Na altura em que foi assinado, levantou enormes protestos em diversos países europeus e mesmo em certos meios britânicos. Deste facto resultou um considerável incremento da oposição interna na Grã-Bretanha contra o tratado e o reconhecimento do governo britânico da impossibilidade de o ratificar. O governo português exerceu enorme actividade diplomática no sentido de salvar o tratado, oferecendo introduzir nele diversas alterações, acabando por sugerir, talvez imprudentemente, a celebração de uma conferência internacional para tratar da questão.

Bismarck, que era na altura uma figura dominante na política europeia, que não tinha até então manifestado grande interesse pelas questões africanas, resolve ocupar-se do assunto persuadindo a França para, em conjunto com a Alemanha, convocarem uma conferência internacional para se ocupar da questão da bacia do Congo. A conferência, em que participaram delegados da Bélgica, Espanha, França, Grã-Bretanha, Países Baixos, Portugal e Estados Unidos da América, iniciou os seus trabalhos em Berlim em 15 de Novembro de 1884. A delegação americana foi constituída pelo Ministro americano em Berlim, John A. Kasson, e por Henry Stanford e, ainda, como conselheiro técnico, por Henry Stanley. Tratava-se, portanto, de uma delegação praticamente ao serviço da Associação Internacional do Congo e do seu patrono Leopoldo II da Bélgica, o que não foi muito dignificante para os Estados Unidos. No decurso da conferência foi patente a defesa, por parte da delegação americana, das teses do Rei Leopoldo, o que suscitou, não poucas vezes, a oposição da delegação portuguesa. A actuação americana na conferência foi alvo de severas críticas na imprensa americana e o Presidente Cleaveland, que iniciou o seu mandato logo após o termo da conferência, não apresentou o seu Acto Geral para aprovação do Senado.

A questão suscitada à volta da concessão para a construção de um caminho de ferro ligando Lourenço Marques à fronteira do Transval não foi mais feliz para o desenvolvimento das relações amistosas entre Portugal e os Estados Unidos. Em virtude de tratados

com a Grã-Bretanha e a República do Transval, o governo português comprometeu-se a construir aquele caminho de ferro. O Ministro da Marinha e do Ultramar Manuel Pinheiro Chagas, um famoso jornalista e escritor, aceitou ingenuamente, em Dezembro de 1883, a proposta da concessão para a construção da linha férrea apresentada pelo americano Coronel Edward Mac Murdo, que lhe fora recomendado pelo Ministro americano em Lisboa, John Francis. Mac Murdo era um aventureiro e especulador financeiro, cuja proposta seduziu o Ministro português por não solicitar quaisquer subsídios ou encargos por parte do Estado português, assumindo a responsabilidade total da construção e exploração da linha. O objectivo de Mac Murdo, que não dispunha dos capitais necessários para a construção, era fazer uma especulação financeira transaccionando a concessão, que lhe fora pessoalmente atribuída, com capitalistas estrangeiros, o que veio finalmente a conseguir, um tanto tardiamente. Para o efeito foi criada, a par com a empresa portuguesa, chamada «Caminho de Ferro de Lourenço Marques ao Transval», uma outra empresa britânica, a «The Delagoa Bay and East Africa Railway Company, Ltd», que, juntamente com Mac Murdo, era a proprietária das acções da empresa portuguesa.

Na execução das obrigações contratuais verificaram-se sucessivos atrasos até que o governo português, motivado pela hostilidade que entretanto se criara em Moçambique contra o procedimento dos concessionários e pela inabilidade de Mac Murdo se entender, no respeitante a tarifas, com a companhia holandesa construtora do troço da linha em território do Transval, resolveu pôr termo às maquinações de Mac Murdo. Tendo a fronteira entre Moçambique e o Transval sido finalmente delimitada, o governo português, em 24 de Outubro de 1888, fixou a data final de 24 de Junho de 1889 para o termo da construção da linha até àquela fronteira. Apesar dos protestos da Delagoa Bay Company, o governo declarou nas Cortes a sua intenção de confiscar a linha, nos termos contratuais, no caso de não cumprimento daquela obrigação, o que levou a diligências oficiais britânicas para se prolongar aquele prazo, o que foi recusado pelo governo português que, a 25 de Junho de 1889, enviou para o jornal oficial o decreto rescindindo o contrato de concessão.

Mac Murdo havia falecido, entretanto, mas antes disso tinha já promovido diligências junto do Departamento de Estado, diligências que foram depois prosseguidas pela sua viúva. Ocupava na altura o lugar de Secretário de Estado o famoso James Blaine, que por três vezes tentara conquistar a Presidência dos Estados Unidos, disfrutando, porém, de uma reputação de homem falso e pouco honesto. A defesa dos interesses da viúva Mac Murdo ficara a cargo de Robert G. Ingersold, célebre advogado de Nova York e camarada de partido

e amigo íntimo de Blaine, que fora, aliás, quem, como delegado do Illinois, o propusera como candidato à Presidência na Convenção Nacional Republicana de 1876. Por outro lado, representava os Estados Unidos em Lisboa, a partir de Agosto de 1889, George Bailey Loring, membro de uma família patricia de Massachusetts, estreitamente ligado ao Partido Republicano e a Blaine, que foi quem o nomeou para Lisboa para substituir Edward Lewis que não se mostrava favorável a um apoio oficial às pretensões de Mac Murdo. Com uma tal combinação de personagens, estreitamente ligadas por laços políticos e, porventura, de outra natureza, numa conjuntura difícil para Portugal, a braços com uma grave crise nas relações com a Grã-Bretanha, e na altura em que a aproximação entre Londres e Washington ganhava terreno, a intervenção oficial americana nesta questão não poderia, certamente, ser mais inoportuna e inconveniente para o governo português.

Blaine, com a sua costumada impetuosidade e ausência de escrúpulos, agiu decisivamente em favor da causa que lhe era posta pelo seu correligionário e amigo Ingersold e favor dos interesses da viúva de um reconhecido aventureiro americano, numa questão em que os interesses do Estado americano não se achavam envolvidos. O governo português aceitava plenamente a obrigação de indemnizar os accionistas do Caminho de Ferro de Lourenço Marques, mas entendia que, nos termos do contrato de concessão, o montante da indemnização deveria ser fixado pelos competentes tribunais portugueses, devendo cobrir o custo da construção efectuada. Os governos britânico e americano exigiam, porém, uma indemnização que cobrisse o valor das acções detidas pela Delagoa Bay Company, a ser fixada por árbitros internacionais. Da discussão havida entre Loring e os Ministros Barros Gomes e Hintze Ribeiro não resultou qualquer modificação do ponto de vista português, tendo Loring, em 7 de Abril de 1890, sugerido a Blaine o envio de um *ultimatum* ao governo português. Note-se que este havia sucumbido, meses atrás, ao célebre *ultimatum* britânico de 14 de Janeiro desse ano. Blaine, em 8 de Abril, envia então ao Ministro britânico em Londres, Robert Lincoln, um extraordinário telegrama no qual afirma que o Ministro americano em Lisboa comunicara que o Ministro dos Negócios Estrangeiros português havia solicitado, ele próprio, o envio de um *ultimatum* por parte do governo americano, querendo saber se o governo britânico acompanharia a acção do governo americano. Tratava-se de uma completa fabricação, conforme os documentos existentes nos arquivos americanos comprovam, mas da qual resultou a apresentação simultânea ao governo português das notas americana e britânica, de 26 de Abril, contendo um velado *ultimatum* que impunha a aceitação de uma arbitragem internacional para resolver a questão do montante da indemnização

devida. A 1 de Maio, Hintze Ribeiro aceita a arbitragem internacional, reafirmando todavia as razões da posição portuguesa e a falta de fundamento das posições britânica e americana.

Os três países concordaram, após negociações, em aceitar a Suíça como o país que deveria designar três árbitros, tendo o Conselho Federal Helvético designado para exercer essas funções Joseph Blaes, vice-presidente do Tribunal Federal de Lausanne; Andreas Henssler, professor de direito da Universidade de Bâle; e Charles Soldan, presidente do Conselho de Estado do Cantão de Vaud. O processo de arbitragem levou cerca de dez anos a ser discutido, tendo a sentença arbitral sido pronunciada em 29 de Março de 1900, condenando Portugal a pagar aos governos dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha, além das 28.000 libras que já adiantara, a importância de 15.314.000 francos suíços e os juros simples desta quantia à taxa de 5% a contar de 25 de Junho de 1889 até à data do pagamento. Este foi efectuado pelo governo português em 21 de Julho de 1900, na importância total de 23.792.000 francos suíços que, ao câmbio do dia, representavam 941.511-13-10 libras esterlinas que, acrescidas do adiantamento de 28.000 libras, perfizeram o total de 969.511 libras esterlinas. Os accionistas britânicos e americanos pretendiam uma indemnização no montante global de 2.575.000 libras esterlinas e o governo português pretendia pagar-lhes apenas 340.000 libras, que representavam o custo efectivo da construção feita. Se acrescentarmos a esta última quantia a importância dos juros, à taxa de 5%, obteremos uma importância de, aproximadamente, 500.000 libras. Pode pois dizer-se que Portugal veio a pagar o dobro do que pretendia pagar e que os accionistas estrangeiros receberam apenas um quarto do que pretendiam obter.

A guerra hispano-americana

Os dois episódios relativos ao Congo e ao Caminho de Ferro de Lourenço Marques, se perturbaram as relações entre Portugal e os Estados Unidos na década de 1880-1890, não chegaram, todavia, a criar qualquer animosidade profunda da parte portuguesa para com os Estados Unidos, talvez porque o furor anti-britânico originado pelo *ultimatum* de Janeiro de 1890 tenha obnubilado todas as outras divergências internacionais que Portugal teve de enfrentar. No aspecto positivo, além das razões geopolíticas já acentuadas, outra razão conjuntural aproximava Portugal e os Estados Unidos na década iniciada em 1890. A tensão entre estes últimos e a Espanha

aumentava dia a dia a respeito de Cuba onde, em 1895, eclodiu uma nova insurreição, e as desconfianças acerca dos intuitos expansionistas do governo de Madrid mantinham-se vivas em Portugal, em virtude das constantes afirmações iberistas de importantes homens públicos espanhóis pertencentes a todos os quadrantes políticos.

Não admira, pois, que, quando em 1898 surgiu a guerra entre a Espanha e os Estados Unidos, o governo português tenha manifestado uma discreta simpatia pela causa americana, se bem que a imprensa portuguesa em geral, seguindo o exemplo da imprensa continental europeia, favorecesse a causa espanhola, na convicção, em grande parte errada, de que a Grã-Bretanha apoiava os Estados Unidos. Em Fevereiro de 1898, nas vésperas do conflito, o Rei D. Carlos confidenciava, com efeito, ao Ministro americano Townsend que se admirava que a Espanha não compreendesse que tinha no Presidente McKinley o amigo mais paciente, justo e seguro. Em 14 de Março o Rei confidenciava igualmente a Townsend que a Espanha propusera recentemente a Portugal para, se a guerra fosse declarada, se juntar à Espanha para defesa comum das colónias contra a interferência estrangeira, oferecendo-lhe «vantagens substanciais». A proposta fora rejeitada enfaticamente, segundo o Rei, que assegurou ao representante americano que, na hipótese de um conflito armado, Portugal declararia a sua neutralidade. Declarada a guerra em 24 de Abril, logo a 28 o jornal oficial publicou um decreto declarando a neutralidade portuguesa no conflito, conforme o Rei tinha anunciado ao representante americano.

Um período fértil em acordos

O período que decorre entre 1899 e 1910 foi um período de activas negociações americanas devido a três sucessivos Secretários de Estado que se distinguiram pela sua iniciativa no campo da política externa: John Hay, Elihut Root e Philander Knox. Neste período os Estados Unidos negociaram com Portugal três acordos comerciais e mais três acordos sobre arbitragem, naturalização e emigração.

Sucumbindo à vaga proteccionista que dominou o mundo na última década do século XIX, Portugal denunciou todos os acordos comerciais baseados numa concepção livre-cambista, entre os quais o acordo comercial com os Estados Unidos de 1840, cuja denúncia foi notificada ao Departamento de Estado pelo Ministro português em

Washington em 31 de Janeiro de 1891, para produzir efeitos em 31 de Janeiro de 1892.

Mariano de Carvalho, que ocupou a pasta da Fazenda no governo presidido por João Crisóstomo de Abreu e Sousa em Maio de 1891, procurou negociar um novo acordo comercial com os Estados Unidos concebendo um plano de aproximação com este país remanescente das ideias de Andrade Corvo. Este Ministro pensava, efectivamente, na criação de entrepostos comerciais americanos em Lisboa, Nacala e Pemba, incluindo uma verdadeira estação naval americana no Tejo, transformando Portugal numa base de operações comerciais americanas na Europa e na África. Mariano de Carvalho conversou sobre o assunto com o Ministro americano em Lisboa e com certas individualidades americanas em Paris, no intuito de os levar a convencer o Secretário de Estado James Blaine a apoiar esse projecto. Devido às oposições criadas ao Ministro dentro do próprio governo a que pertencia, o ministério presidido por João Crisóstomo soçobrou em Janeiro de 1892 e Mariano de Carvalho deixou o poder. Do lado americano, Blaine não se manifestou sobre o assunto, talvez por se encontrar na altura convalescente de uma séria doença, tendo abandonado o governo em Junho de 1892. Mais tarde Mariano de Carvalho escreveria que o governo tivera medo do seu projecto; do lado americano o silêncio verificado só poderia significar indiferença.

Pela nova pauta americana de 1897, chamada «Dingley Bill», o Presidente dos Estados Unidos tinha a faculdade de negociar acordos de reciprocidade comercial com outros países concedendo reduções de direitos, até vinte por cento, contra vantagens equivalentes concedidas aos cereais, petróleo e às carnes secas de origem americana. Os vinhos contavam-se entre os produtos de importação que poderiam beneficiar destas reduções, o que interessava, naturalmente, a Portugal. Em virtude da pressão exercida pela Associação Comercial do Porto e do parecer favorável do Ministério da Fazenda, foram dadas instruções ao Ministro português em Washington para negociar um arranjo comercial com os Estados Unidos que foi assinado em Washington em 22 de Maio de 1899. Depois da anexação de Porto Rico pelos Estados Unidos este acordo foi estendido àquele território pelo acordo adicional assinado em Washington em 19 de Novembro de 1902.

Tendo a pauta de 1897 sido substituída em 1909 pelo Congresso americano, foram denunciados os acordos comerciais que o governo americano negociara com base nas disposições daquela primeira pauta. Das negociações que tiveram lugar em Washington em 1910 resultou o novo acordo comercial, por troca de notas, de 28 de Junho de 1910, que veio a ser modificado pelos arranjos de 18 de Maio e 26 de Agosto de 1946.

Como consequência da Conferência de Haia de 1899, que criou o Tribunal Permanente de Arbitragem, iniciou-se um movimento internacional para a celebração de acordos de arbitragem. Em 1904 o Secretário de Estado John Hay promoveu a negociação de dez acordos de arbitragem mas, em virtude de importantes alterações neles introduzidas pelo Congresso, o Presidente Theodore Roosevelt resolveu retirá-los da aprovação senatorial. Elihut Root, que sucedeu a Hay, considerou que haveria vantagem em negociar e aprovar tais acordos ainda que enfraquecidos pelas emendas do Congresso. Após a segunda Conferência de Haia em 1907 promoveu, com efeito, a negociação de vinte e quatro acordos de arbitragem, sendo um deles negociado com Portugal e assinado em Washington em 6 de Abril de 1908. Este acordo foi prorrogado em 28 de Junho de 1913, em 14 de Setembro de 1920 e em 5 de Setembro de 1923, vindo a expirar apenas em 14 de Novembro de 1928.

Os problemas suscitados pela emigração portuguesa para os Estados Unidos, particularmente a emigração dos açorianos, exigiam a celebração de um acordo entre Portugal e os Estados Unidos que regulasse, em particular, os problemas relativos à nacionalidade. Em Julho de 1870 o Ministro americano Charles H. Lewis havia proposto ao governo português um acordo de emigração que nunca chegou a ser negociado. Tendo-se agravado as repetidas fraudes cometidas nos Estados Unidos com falsas naturalizações, o governo empenhou-se, a partir de 1902, em encontrar com as autoridades de Washington uma forma de combater essas fraudes, do que resultou a negociação e a assinatura em Washington do acordo sobre naturalização de 7 de Maio de 1908.

Nesta mesma data foi igualmente assinada em Washington uma convenção sobre extradição que, pelo menos desde 1866, havia sido já proposta pela parte americana, mas que encontrara diversos obstáculos para a sua negociação, principalmente a exigência portuguesa de não aceitar a extradição de criminosos ou incriminados por crimes sujeitos à pena capital, que em Portugal foi suprimida para os crimes comuns pela lei de 1 de Julho de 1867. Em nota anexa ao acordo de extradição de 7 de Maio de 1908 o governo americano comprometeu-se a não aplicar a pena de morte aos criminosos entregues por Portugal aos Estados Unidos.

A esta actividade convencional no período de 1899 a 1910, atestando o desenvolvimento normal das relações entre Portugal e os Estados Unidos, deverá acrescentar-se a colaboração portuguesa dada à política de John Hay de fazer respeitar a neutralidade chinesa durante a guerra entre a Rússia e o Japão em 1904 e, sobretudo, a visita a Lisboa, em Junho desse ano, de uma importante esquadra americana cuja oficialidade participou na cerimónia solene de inves-

tidura no posto de aspirante da marinha do filho mais novo do Rei D. Carlos, o Infante D. Manuel, que se empenhara em ter presentes na cerimónia os oficiais americanos. O almirante comandante da esquadra transmitiu, num discurso feito no banquete efectuado no navio almirante em honra do monarca português, palavras de significativo apoio a Portugal contra quaisquer ameaças externas dizendo que o fazia por instruções expressas do Presidente Theodore Roosevelt.

Este, que fora um herói da guerra hispano-americana, que o levou à Vice-Presidência e depois à Presidência dos Estados Unidos pelo assassinato do Presidente McKinley em 1901, lembrava-se certamente da atitude amistosa do governo português, e particularmente do Rei, para com os Estados Unidos durante aquele conflito e mostrava assim a sua gratidão num gesto com poucos precedentes na história das relações entre os dois países. Mal poderia supor que, menos de quatro anos após esta manifestação de simpatia, o Rei D. Carlos, tal como o Presidente McKinley, morreria assassinado, arrastando com a sua morte a queda da monarquia portuguesa, a que pôs termo a revolução que proclamou a República em 5 de Outubro de 1910.

O reconhecimento da República Portuguesa

De acordo com a consagrada doutrina americana sobre o reconhecimento, fixada na célebre mensagem de Monroe de 1822, o governo americano reconheceria todos os governos *de facto*, não se preocupando com a forma constitucional que assumiam. Foi com fundamento nesta doutrina que o governo dos Estados Unidos reconheceu o governo de D. Miguel, cujos princípios políticos eram detestados pelo povo americano. Com o governo provisório da República Portuguesa, o governo de Washington procedeu, no entanto, por forma diferente, desviando-se da doutrina tradicional e assumindo uma atitude reveladora de pouca deferência e solicitude para com um país que sempre agira amigavelmente para com os Estados Unidos e para com um governo cujos princípios políticos lhe eram, certamente, simpáticos.

O governo de Washington, ao conhecer a transformação política operada em Portugal, instruiu a sua representação diplomática em Lisboa para manter com o novo governo apenas relações de facto, declarando que efectuariam o reconhecimento *de jure* após uma demonstração organizada da nação de adesão ao novo regime. Tendo

a Assembleia Constituinte reunido em 19 de Junho de 1911 e abolido solenemente a monarquia, proclamou a República Democrática. O Encarregado de Negócios americano, George J. Lorillard, notificou, nesse mesmo dia, o Ministro dos Negócios Estrangeiros de que o governo americano reconhecia formalmente o Governo da República Portuguesa.

O estranho procedimento do governo de Washington explica-se pela preocupação que então tinha pela repetida promoção de governos ditatoriais e arbitrários na América Latina, pretendendo não criar um precedente que as repúblicas daquela região pudessem invocar por ocasião das suas constantes revoluções, estabelecendo o princípio de que os novos governos só seriam reconhecidos pelos Estados Unidos após um voto popular confirmando as suas novas instituições políticas. A inovação desta política que vemos, no caso português, aplicada pelo Secretário de Estado Philander Knox durante a administração do Presidente Taft, é igualmente atribuída ao Presidente Wilson que, embora a tenha seguido, não foi, todavia, o seu criador, como o caso da República Portuguesa testemunha. Se era uma política com alguma justificação, a sua aplicação ao caso português foi, na verdade, despropositada e, sobretudo, injustificada em virtude das repetidas provas de colaboração dadas aos Estados Unidos por Portugal.

A 3 de Agosto de 1911 o primeiro Ministro americano acreditado junto do governo da República Portuguesa apresentava as suas credenciais ao presidente do governo provisório e um novo período se inciou nas relações entre as duas repúblicas.

As relações luso-americanas a partir de 1911

Se as relações entre Portugal e os Estados Unidos no tempo da monarquia exigiram uma descrição mais pormenorizada em virtude de serem pouco conhecidas, as relações entre ambos os países a partir de 1911 poderão ser referidas mais abreviadamente, visto existirem sobre elas mais elementos de informação publicados. Alguns dos aspectos mais relevantes dessas relações foram objecto do nosso estudo publicado na revista *Estratégia* (nº 3, Primavera de 1987) com o título «Portugal e os Estados Unidos — relações no domínio da defesa». Deste trabalho extrairemos algumas notas sobre três aspectos importantes das relações luso-americanas no período 1911-1974: a colaboração portuguesa durante a Primeira Guerra Mundial; a cooperação atlântica entre Portugal e os Estados Unidos durante a

Segunda Guerra Mundial e no período subsequente; e a tensão entre ambos os países em virtude da guerra das colónias portuguesas.

Durante a Primeira Guerra Mundial, em que participou Portugal desde Março de 1916 e os Estados Unidos desde Fevereiro de 1917, Portugal autorizou a instalação de uma base naval americana nos Açores para fazer face à campanha submarina alemã no Atlântico. A base naval americana em Ponta Delgada foi visitada, em Julho de 1918, por Franklin D. Roosevelt, que era então subsecretário da Marinha. Terminada a guerra, a base naval americana foi desactivada, sendo entregue às autoridades militares portuguesas alguma artilharia.

Quando eclodiu a Segunda Guerra Mundial, Portugal declarou a sua neutralidade, embora condicionada pelas obrigações decorrentes da aliança luso-britânica. Os Estados Unidos, por outro lado, ao participarem na guerra contra os países do Eixo, consideraram a utilização dos Açores como essencial para a luta anti-submarina no Atlântico, através do qual transitava todo o pessoal e material destinado ao teatro de guerra europeu. Nas conferências havidas entre Roosevelt e Churchill foi reconhecida a necessidade da utilização dos Açores pelas forças aliadas, tendo o governo britânico contactado o governo de Lisboa sobre o assunto e solicitado formalmente, em 18 de Junho de 1943, ao abrigo da aliança luso-britânica, a cedência de bases nos Açores. O governo português aceitou essa cedência após negociações, que levaram ao acordo luso-britânico de 18 de Agosto desse ano. Em 23 de Novembro o Encarregado de Negócios americano George Kennan avista-se com Salazar e manifesta o desejo americano de partilhar das facilidades concedidas nos Açores às forças britânicas. Como preparação deste pedido Kennan havia entregue ao governo português, em 25 de Outubro, uma nota em que o governo dos Estados Unidos se comprometia a respeitar a soberania portuguesa nas suas colónias. A reacção de Salazar foi no sentido de que os americanos só poderiam beneficiar de facilidades nos Açores no quadro do acordo luso-britânico e não fora dele. Segundo este acordo o aeródromo da ilha Terceira fora concedido apenas a forças britânicas; quanto ao porto da Horta, porém, as facilidades foram concedidas aos navios das Nações Unidas, o que compreendia os navios americanos. As negociações, que se arrastaram por um ano, levaram à assinatura do acordo luso-americano de 28 de Novembro de 1944 estabelecendo a forma de participação indirecta de Portugal nas operações do Pacífico e prevendo a construção por ambos os países de um aeroporto na ilha de Santa Maria para servir de base aérea, concedendo Portugal aos Estados Unidos a utilização, sem restrições, duma base que ficaria sob o comando da força aérea americana. Este acordo deveria expirar em 2 de Março de 1946, mas esta data foi

primeiramente estendida a 2 de Junho e, por acordo de 30 de Maio de 1946, estendida depois a 2 de Dezembro de 1947. Por este acordo os aviões americanos foram autorizados também a transitar pelo aeródromo das Lajes, na ilha Terceira. Em 2 de Fevereiro de 1948, já em plena «guerra fria» e nas vésperas da formação da NATO, um novo acordo luso-americano estendeu as facilidades concedidas às forças americanas nos Açores por mais cinco anos, ou seja até 2 de Dezembro de 1952. Em 5 de Janeiro de 1951, Portugal e os Estados Unidos assinaram um Acordo de Auxílio Mútuo para a Defesa e a 6 de Setembro desse ano um Acordo de Defesa pelo qual aquelas facilidades foram estendidas até 1 de Setembro de 1956. Pelo Acordo Suplementar de Defesa de 15 de Novembro de 1957, este prazo foi prolongado até 31 de Dezembro de 1962.

Com a eclosão de movimentos insurreccionais nas colónias portuguesas de África, as relações entre Portugal e os Estados Unidos iriam sofrer uma séria crise particularmente a partir da ascensão de John Kennedy à Presidência em 1961 e a política de intervenção por ele iniciada na questão ultramarina portuguesa. O governo de Washington era naturalmente favorável ao movimento de descolonização iniciado no após-guerra e fomentado no seio da ONU. Salazar recusava-se a aceitar o princípio da autodeterminação, conforme definido por aquele organismo, e decidiu resistir pelas armas aos movimentos de guerrilha que surgiram em Angola, Moçambique e Guiné, com o apoio de entidades estrangeiras, aguardando que a conjuntura internacional se modificasse em favor da política portuguesa. Kennedy tentou persuadir Salazar a aceitar o princípio da autodeterminação para as colónias portuguesas, exercendo forte pressão e oferecendo ajuda. Do choque destas duas posições resultou um estado de tensão entre os governos de Lisboa e Washington sem paralelo na história das relações entre os dois países. Na base desta confrontação de posições estavam divergências ideológicas irreconciliáveis. Kennedy e os seus conselheiros não se aperceberam que a alteração que pretendiam da política ultramarina de Salazar implicava o desmantelamento do regime político por ele criado. Este, por sua vez, não queria admitir como inevitável e irreversível o movimento de descolonização que surgiu no mundo do após-guerra, quando aplicado às colónias portuguesas. Este período difícil no relacionamento entre Portugal e os Estados Unidos foi estudado, com bastante profundidade, por Richard D. Mahoney, no seu livro *JFK — Ordeal in Africa* (Oxford Univ. Press, 1983), baseando-se em documentação dos mais reservados arquivos americanos como, nomeadamente, os National Security Files.

Quando, em meados de 1962, as autoridades americanas solicitaram ao governo português a abertura de negociações para a reno-

vação do Acordo Suplementar de Defesa de 1957, cujo termo estava fixado em 31 de Dezembro daquele ano, o pedido americano não teve andamento. Salazar, enfurecido com Kennedy, determinara não renovar o acordo e nem as diligências praticadas por Washington, ao mais alto nível, demoveram o chefe do governo português da sua atitude. Nas vésperas da expiração daquele prazo e em resposta a um apelo do Secretário de Estado Dean Rusk, o embaixador americano recebeu uma nota em que se dizia que o governo português autorizava, «a título de facto e durante as actuais conversações e negociações», o estacionamento das forças americanas na base das Lajes e, no caso daquelas chegarem a um resultado negativo, o prazo de evacuação não terminaria antes de 1 de Janeiro de 1964. Concedia-se, na prática, mais um ano de prorrogação do acordo, nada se garantindo, porém, a partir de 1 de Janeiro de 1964 e ficando tudo dependente das «conversações e negociações» que nunca chegaram, no entanto, a entabular-se. A presença americana na base das Lajes passou assim, a partir de 31 de Dezembro de 1964, a assentar numa base precária. Esta política não levou a qualquer alteração substancial da atitude americana, a não ser a um «fechar de olhos» à utilização de armas americanas destinadas a missões da NATO nas guerras do ultramar, atitude esta que deve ser, no entanto, mais atribuível à intervenção americana no Vietnam e às administrações mais moderadas de Johnson e Nixon.

Com o governo de Marcelo Caetano foi adoptada uma política mais realista em relação aos Estados Unidos. Evitou-se qualquer confrontação no terreno ideológico e político com o governo de Washington a respeito da política ultramarina portuguesa, que Marcelo Caetano, apesar de tudo, manteve inalterada, e procurou-se obter o máximo de cooperação americana possível, explorando a atitude menos agressiva do Presidente Nixon. Foi decidido abandonar a situação de facto quanto à presença de forças americanas nos Açores e foram propostas negociações às autoridades americanas em 6 de Janeiro de 1969. A orientação a adoptar nestas negociações, fixada no decurso do ano seguinte, assentava nos seguintes princípios: 1º não seriam solicitadas às autoridades americanas quaisquer garantias políticas; 2º abandonava-se a posição, até aí assumida, de não exigir contrapartidas materiais pela concessão de facilidades nos Açores; 3º essas contrapartidas seriam de carácter económico, excluindo-se os armamentos. Das negociações levadas a cabo em 1971 resultou o Acordo de 9 de Dezembro de 1971 para vigorar apenas até 3 de Fevereiro de 1974. Tratava-se de um acordo provisório, de curta duração e objectivos limitados, destinado a aguardar a reeleição de Nixon, dada como certa, prevendo-se que o presidente, no seu segundo mandato, teria menos inibições políticas no desenvolvimento de

uma política de cooperação com Portugal. Entretanto a política portuguesa procurou acumular créditos junto de Washington a fim de fortalecer a posição negocial portuguesa. Dois acontecimentos importantes aumentaram consideravelmente esses créditos: o apoio dado por Portugal aos Estados Unidos em Outubro de 1971 na votação processual na assembleia geral da ONU acerca da admissão da República Popular da China, o que motivou um agradecimento especial de Nixon ao governo português pela sua atitude; e, sobretudo, a autorização dada pelo governo português, em 13 de Outubro de 1973, para a passagem pela base das Lajes dos aviões americanos destinados a reequipar as forças israelitas fortemente atingidas pelo ataque egípcio-sírio do Yom Kippur. Esta orientação levou o Secretário de Estado Henry Kissinger a empenhar-se discretamente em ajudar as autoridades portuguesas a obter certos armamentos difíceis de obter como, por exemplo, os mísseis *Red Eye*.

Os objectivos do governo de Marcelo Caetano foram grandemente frustrados pelo escândalo de Watergate, ocorrido logo após a reeleição de Nixon que, em vez de uma posição politicamente reforçada, entrou numa fase de grave crise política que levaria, eventualmente, à sua demissão. A revolução portuguesa de 25 de Abril de 1974 subverteu inteiramente os dados do problema e o período de confusão e a má gestão política que se seguiu não permitiu a negociação do acordo das Lajes, que só foi efectuada, tardiamente, em 1979, para vigorar por 4 anos com fracas contrapartidas. Em Dezembro de 1983 um novo acordo foi negociado, para vigorar até 4 de Fevereiro de 1991, desta vez com substanciais contrapartidas para Portugal.

Entendemos não caber no âmbito deste esboço histórico das relações entre Portugal e os Estados Unidos a análise dessas relações no período subsequente à revolução portuguesa de Abril de 1974, dada a sua especialidade que exigiria, a nosso ver, um particular e desenvolvido estudo feito por alguém mais habilitado em relação a essa matéria do que o autor do presente trabalho.

II

SEGURANÇA

A Dupla Ilusão

Álvaro de Vasconcelos

Há entre os portugueses uma generalizada convicção, mais arraigada nalguns círculos políticos, diplomáticos e militares, de que existe uma relação especial entre Portugal e os Estados Unidos. Decorreria esta parente mais pobre da *special relationship* entre a Inglaterra e os Estados Unidos de razões semelhantes — ou seja, de ambos os países serem nações atlânticas e da convergência de pontos de vista entre os governos dos dois países sobre as grandes questões mundiais que se verificou na década de oitenta.

Nos Estados Unidos, designadamente nos departamentos governamentais e do Congresso com responsabilidades na área de segurança — sector em que Portugal essencialmente se integra, na perspectiva americana —, há por sua vez a convicção de que Portugal é um fiel aliado, ao qual não é preciso prestar especial atenção, pois sempre corresponderá de forma positiva, por fraqueza ou por convicção, às solicitações da grande potência ocidental.

Estas duas atitudes pertencem ao domínio da ilusão. Nem Portugal tem uma relação especial com os Estados Unidos, nem é obrigatoriamente um apoio certo das posições americanas.

Este duplo mal-entendido transatlântico resulta primeiramente de um recíproco desconhecimento, cuja extensão é ilustrada pela quase absoluta falta de pesquisa e de estudos sobre as relações políticas entre eles¹. Resulta ainda do carácter verdadeiramente excepcional das relações entre os dois países (importantes sobretudo no sentido Estados Unidos/Portugal) nos anos logo após a crise de 1974-75. As relações luso-americanas foram tão intensas e tão acentuadamente políticas na segunda metade dos anos setenta e nos princípios da década seguinte que é realmente tentador aceitar que a apregoada natureza especial dessa relação decorre naturalmente da

posição geográfica de Portugal e da tradição histórica dos dois países. Olhando mais atentamente, porém, verifica-se que este breve período constitui uma excepção no curso normal das relações entre os dois países e que os factores internos e internacionais que para ele contribuíram se atenuaram e tendem a desaparecer.

Nem Portugal vive uma situação de crónica instabilidade política, em que os governos se sucediam ao ritmo de um por ano, na incerteza de vir a fazer parte da Comunidade Europeia, nem a percepção de uma ameaça interna ou global tem qualquer relevância actualmente, depois das revoltas democráticas de 1989. Durante a guerra fria, aliás, a ameaça militar soviética era percebida como mais ou menos remota, tendo a sua percepção resultado antes do mais de factores internos: o envolvimento soviético na crise de 1974-75 e a total identificação entre a União Soviética e o PCP que então prevalecia na sociedade portuguesa.

Na metade final dos anos oitenta, a estabilização democrática e a condição de membro das Comunidades impuseram uma reorganização das relações entre Portugal e os Estados Unidos, que por força das circunstâncias se não podiam confinar já quase exclusivamente ao capítulo da segurança, em que a Portugal cabia o papel de plataforma estratégica no quadro da NATO e no quadro extra-europeu. Este tipo de função deixou de ser compatível com a diferente inserção de Portugal no quadro internacional — quer no espaço europeu quer no espaço norte-sul, que agora assume maior relevância dada a evolução da ordem europeia.

Do ponto de vista político, científico e técnico, tal como do ponto de vista comercial, as relações entre Portugal e os Estados Unidos nunca atingiram níveis significativos, sobretudo se postas em confronto com as que ligavam Portugal aos seus actuais parceiros europeus. A desglobalização estratégica das relações internacionais que resultou do fim da guerra fria veio retirar à relação de segurança a preponderância que tivera, além de que a progressiva redução das contrapartidas financeiras pelo uso da base das Lajes — contrariando as expectativas que criara na parte portuguesa a assinatura do acordo de 1983 — contribui ainda para o decréscimo do seu peso relativo.

No final da década de oitenta, era patente a vontade portuguesa em reorganizar as relações de segurança com os Estados Unidos, recentrando-as no quadro multilateral da NATO e procurando simultaneamente, aliás em vão, impor o cumprimento das contrapartidas financeiras previstas nos acordos firmados. Constatava-se ainda a preocupação em retirar ao domínio da segurança a quase exclusividade, para perspectivar as relações com os Estados Unidos no quadro mais amplo da política externa, dos domínios económico e comercial, científico e tecnológico. Após a adesão à Comunidade Europeia, a

potencialidade desses outros domínios manifestou-se num certo incremento dos investimentos americanos, como se documenta no capítulo seguinte.

Progressivamente, o governo e o Congresso dos Estados Unidos vão tendo que tomar em consideração não tanto o discurso atlantista de um ou outro líder político mas as prioridades de uma política externa mais realista e de uma opinião pública mais exigente, para quem as relações com os Estados Unidos não são decorrência de uma defunta aliança anti-soviética, antes se perspectivam num quadro mais decididamente europeu.

A desintegração do Pacto de Varsóvia, que precedeu de pouco tempo a desintegração da própria União Soviética, a diminuição da presença militar americana na Europa (inclusive, evidentemente, nos Açores), e, a par destes dois factores, a aceleração do processo de integração europeia, a subalternização das forças armadas em Portugal, o maior envolvimento do país nas questões do hemisfério sul — quer por virtude de uma política externa mais esclarecida e empenhada, quer por virtude do próprio compromisso europeu — são outros tantos factores que consideravelmente ampliam a temática envolvente da reorganização das relações luso-americanas.

Apesar da gradual perda de dominância da ideologia atlantista antitotalitária que fez de Portugal um aliado quase incondicional dos Estados Unidos, e da progressivamente mais forte coordenação da política externa com a dos parceiros europeus — ou por causa disso mesmo —, estão presentes as condições, possivelmente pela primeira vez, para fazer assentar as relações entre Portugal e os Estados Unidos numa base sólida, para as fazer assentar numa apreciação realista de interesses comuns, de carácter menos transitório, numa apreciação mais lúcida das dimensões estratégica, económica, cultural e política.

Na presente década, e em face do processo de união europeia, Portugal voltar-se-á mais para a cooperação europeia no capítulo da defesa, participando nos desenvolvimentos da União da Europa Ocidental dela decorrente (a adesão à UEO, em 1988, constituíra já uma indicação de «europeização» em matéria de segurança e defesa), mas terá simultaneamente maior necessidade de afirmar a sua identidade própria no seio da grande Europa e definir o seu contributo específico para a inserção internacional da União Europeia. Dessa afirmação e desse contributo faz evidentemente parte a intensificação das relações com espaços extra-europeus — a América Latina e particularmente o Brasil, a África lusófona — que são áreas privilegiadas da sua política externa e aspectos claramente distintivos da sua definição como país euro-atlântico. Uma relação lúcida e sólida com os Estados Unidos pode constituir igualmente uma das compo-

nentes desse contributo, tanto mais que a solidez do elo transatlântico não deixa de ser essencial à própria estabilidade europeia.

O interesse do governo português nas relações com os Estados Unidos não diminuiu com as actuais transformações nos equilíbrios europeus, que geraram nos países do sul um certo temor de marginalização, antes reforçam a afirmação por parte de Portugal, inclusive nas várias instituições europeias, da «indispensabilidade» do elo transatlântico. Na ausência de um quadro coerente para a reformulação das relações luso-americanas, não serão porém as declarações de intenções que irão impedir o progressivo afastamento de Portugal em relação aos Estados Unidos, reflexo de um progressivo desinteresse — que as dificuldades nas negociações em curso sobre as Lajes ilustram — dos Estados Unidos em relação a Portugal, que, graças ao fim da guerra fria, perdeu o seu principal e não invejável atractivo de plataforma na espinha dorsal atlântica. Excessivamente centradas na importância da base das Lajes, as relações entre Portugal e os Estados Unidos confrontam-se com a perspectiva de a presença militar americana nos Açores, cuja redução substancial num prazo relativamente curto está programada, poder inclusivamente vir a cessar de todo.

AS INSUFICIÊNCIAS DA ABORDAGEM GEOPOLÍTICA

De um ponto de vista geopolítico, instalou-se, com foros de verdade habitualmente aceite, a ficção de que as relações entre Portugal e os Estados Unidos são o prolongamento natural das relações com a Inglaterra. Os Estados Unidos, que desde o final da Segunda Guerra substituíram a Inglaterra como potência marítima dominante, ter-se-iam pois limitado a assumir o papel da sua antecessora na região peninsular. A regra de ouro da política externa e de segurança de Portugal é, para os defensores desta tese, a aliança com a potência marítima dominante — e daí a razão da necessidade de uma aliança preferencial com os Estados Unidos².

Partindo do princípio de que existiu, a aliança com os Estados Unidos não teve, nem poderia ter, o mesmo conteúdo e o mesmo significado que a secular aliança luso-britânica em duas áreas cruciais: preservar as colónias e contrariar o peso da Espanha na península Ibérica. É interessante notar, a propósito, que os nacionalistas tradicionais se obstinam em dar às relações luso-americanas um cunho anti-espanhol e em considerá-las em oposição à integração europeia. Na persistência, em certos sectores, do legado salazarista

em matéria de política externa encontra explicação o facto de alguns justificarem a necessidade de uma aliança com os Estados Unidos como substituto da aliança inglesa, ao passo que outros, mais fiéis à doutrina, encontram nela sustentáculo de um acérrimo anti-europeísmo que acaba por ser, ironicamente, antiamericano.

O regime salazarista: os anos da desconfiança

Com o final da Segunda Guerra, o ocaso do império britânico, a afirmação do predomínio americano no Atlântico e o progressivo alastrar da descolonização, viu-se o governo português confrontado, muito a contragosto, com a necessidade de ampliar as relações com os Estados Unidos. Nunca essas relações foram fáceis e só renitentemente aceites durante o governo de Salazar (1932-68).

Politicamente, caracterizaram-se as relações luso-americanas quase até aos últimos dias da ditadura pela desconfiança dos portugueses e o desconforto dos americanos, a quem incomodava, mais que o regime ditatorial propriamente dito, a política colonial do governo português. Economicamente, nunca foram significativas.

Foi com relutância que Salazar aceitou o facto de que os Estados Unidos se tinham tornado, a seguir à guerra, a maior potência económica mundial. Apologista do isolacionismo também no campo económico, via com maus olhos a crescente integração de Portugal num mundo que se ia tornando mais interdependente. As doutrinas isolacionistas que conformavam a política externa portuguesa eram resultado de uma falta de realismo e de uma recusa em aceitar o muito maior grau de interdependência no sistema interestatal do após-guerra. Uma sintomática prova dessa falta de realismo foi o facto de Salazar, que recusara o Plano Marshall no seu primeiro ano (levando a sua leviandade ao ponto de oferecer ajuda financeira aos países devastados pela guerra), se ter visto naturalmente forçado a retractar-se e a pedir a aplicação do Plano a Portugal.

A relação estratégica seria, no contexto da confrontação leste-oeste que vigorou no após-guerra, o elo mais forte entre os dois países. Note-se que os Açores se contavam entre as bases americanas consideradas mais importantes fora dos Estados Unidos (além da Islândia e da Groenlândia). E Salazar, partidário fervoroso da cruzada da guerra fria, estava além disso perfeitamente ciente das vantagens a tirar, inclusivamente para consumo interno, da aliança estratégica com os Estados Unidos e da participação no dispositivo colectivo de segurança, a par das nações democráticas que tinham

ganho a guerra. São estas duas ordens de razões que estão na base do facto de ter sido Portugal um dos originais signatários do Tratado do Atlântico Norte, em 1949. Ano e pouco mais tarde, foi assinado, em 5 de Janeiro de 1951, o Acordo de Ajuda e Defesa Mútua entre Portugal e os Estados Unidos da América. Com base neste acordo, foi assinado a 6 de Setembro o Acordo de Defesa pelo qual Portugal cede aos Estados Unidos a utilização de instalações militares nos Açores (base das Lajes), no quadro da Aliança Atlântica³. O acordo de 1951 representa o prolongamento, no após-guerra e no clima da estratégia de *containment* então vigente, do acordo luso-americano de 1943, que cedia aos Estados Unidos o controle da base aérea de Santa Maria e definia no essencial o envolvimento de Portugal na guerra.

Nos anos sessenta e na primeira metade dos anos setenta, a política externa de Portugal caracterizou-se por uma prioridade central e praticamente única: tentar obter auxílio para as guerras africanas e defender-se do isolamento internacional crescente que estas originavam. Era pois uma atitude eminentemente defensiva, baseada no facto de Portugal ser membro fundador da Aliança e no valor geoestratégico do seu território (designadamente da sua parcela açoriana), mais valorizado ainda pelo facto de a Espanha não fazer parte da NATO. Os limites e a valia desses trunfos, a que hoje chamam alguns «poder funcional» do território, ficaram claramente expressos na utilização diplomática do acordo feita por Salazar e posteriormente por Caetano, com o intuito de influenciar a política americana no que respeitava às guerras coloniais. As relações com os Estados Unidos ficaram bastante mais tensas durante o governo de Kennedy⁴, altura em que tanto a Frelimo, dirigida então por Eduardo Mondlane, como a FNLA de Holden Roberto recebiam ajuda dos Estados Unidos. Em 1961, após a eclosão da guerra em Angola, o Congresso impôs um embargo de armas a Portugal. Salazar respondeu recusando-se a renegociar o acordo de 1951, esperando assim fazer com que os americanos temessem pelo futuro da sua presença nas Lajes. Os Estados Unidos vieram de facto a fazer algumas concessões com respeito à sua política africana, e as relações sofreram alguma melhoria durante o governo de Marcelo Caetano (1968-74). Em consequência do cada vez maior envolvimento americano na guerra do Vietnam, houve alguma aproximação entre as posições do governo de Nixon e do governo português, embora continuassem no mesmo tom as críticas do Congresso à política colonial portuguesa. Num memorando dirigido ao presidente, Henry Kissinger recomendava uma «*quiet relaxation*» do embargo através da transigência em relação a equipamentos com utilização simultaneamente civil e militar, considerando a utilidade de uma maior liberalidade na política

de fornecimentos, dado que as negociações dos Açores se aproximavam⁵.

Durante a guerra do Yom Kippur, o governo de Marcelo Caetano foi posto numa difícil posição pela solicitação de sobrevoo do território português feita pelo governo de Nixon. A princípio, Marcelo Caetano viu nela uma oportunidade para conseguir concessões várias no capítulo do fornecimento de armamentos para as guerras africanas, mas Nixon ameaçou tomar posições mais firmes contra a política colonial portuguesa nas Nações Unidas. Caetano cedeu pois a utilização das bases portuguesas, tendo sido o único país europeu a não recusar idêntico pedido americano. Mais tarde, porém, talvez por influência do poderoso lobby judaico, o governo e outros sectores da administração mostraram-se mais tolerantes para com o esforço de guerra em África⁶. Esta mudança de atitude não chegou porém a fazer sentir os seus efeitos, uma vez que seis meses depois se dava o golpe militar de 25 de Abril de 1974. Apenas as consequências económicas da cedência das bases se fizeram sentir, sob a forma do embargo petrolífero decretado pelos países árabes.

A atitude americana em relação a Portugal no período anterior à democracia não teve a influência negativa que teve na Grécia ou em Espanha, em que a opinião pública associava a ditadura aos americanos, e não contribuiu portanto para criar sentimentos de hostilidade à NATO semelhantes aos existentes nesses países da Europa do sul, apesar de também aqui haver uma identificação entre a Aliança e os Estados Unidos. Esta identificação funcionou porém em Portugal num sentido positivo, uma vez que as relações entre Salazar e o governo americano sempre haviam sido menos que cordiais. A opinião portuguesa não confundiu ditadura com apoio americano — e algum equipamento que de facto veio para apoio do exército português provinha sobretudo de alguns países europeus. Inversamente, as relações com os Estados Unidos tiveram até alguma influência no desenvolvimento das correntes democráticas nas forças armadas portuguesas. O exemplo mais conhecido e mais citado é o do general Humberto Delgado, candidato presidencial em 1958, que mais tarde viria a ser assassinado pela polícia política de Salazar.

Os sentimentos antiamericanos mais fortes existiam exactamente nos sectores tradicionalistas, defensores acérrimos da política colonial, que acusavam (e acusam ainda hoje) os Estados Unidos de terem favorecido os movimentos anticoloniais, e cujos ressentimentos estão ainda hoje subjacentes à desconfiança que determinados sectores da elite portuguesa nutrem em relação à política americana, particularmente no que respeita a África. Não havia, no período anterior ao 25 de Abril, qualquer corrente antiamericana com peso significativo entre os sectores democráticos originada em razões

especificamente nacionais: havia no entanto correntes ideológicas em que o antiamericanismo estava bem presente, entre o Partido Comunista e a extrema-esquerda, ou porque os Estados Unidos eram identificados com o imperialismo ou porque se amalgamava a guerra colonial portuguesa e a guerra no Vietnam.

O Partido Socialista, o único partido democrático criado (pouco) antes do 25 de Abril — foi fundado na Alemanha em Abril de 1973 —, o Partido Social-Democrata (PSD) e o Centro Democrático Social (CDS) viriam a ser muito mais marcados nas suas orientações em matéria de política externa e de segurança pelos acontecimentos de 1974-75 do que pelo período anterior, apesar de na política externa o nacionalismo de Salazar e a forma julgada hábil (respeitáveis autores afirmam que essa habilidade foi sobretudo fruto da circunstância) como foi capaz de defender a neutralidade de Portugal durante a guerra permanecerem como uma referência, designadamente em sectores de direita, mas também nalguns sectores de esquerda.

DO ATLANTISMO IDEOLÓGICO AO ATLANTISMO MULTILATERAL

O período que vai de 25 de Abril de 1974 a 1988 pode ser simplificadamente dividido em três fases⁷, no que diz respeito à política de segurança portuguesa: a neutralidade atlântica, o atlantismo antitotalitário e o multilateralismo euro-atlântico. O que distingue as três fases é a atitude progressivamente assumida pelos dirigentes dos partidos democráticos, com relevo para o PS e o PSD, em relação aos Estados Unidos, uma vez que a integração europeia passou a ser a prioridade cimeira da política externa de partidos e governos democráticos a partir da saída da crise, em 1976, e mais acentuadamente a partir da entrega do pedido de adesão, em 1977.

A característica dominante destas três fases é que, tendo-se sucedido no tempo pelo predomínio de uma corrente sobre as outras, continuam a coexistir na sociedade portuguesa e até nesta ou naquela opção actual da política externa e de segurança, quantas vezes decididas pelo mesmo governante. São faces diferentes de uma mesma política externa à procura de uma definição clara e muito provavelmente coexistirão ainda para além dessa definição.

A neutralidade atlântica. A fase da neutralidade atlântica predominou no período da «unidade antifascista» que se seguiu imediatamente ao 25 de Abril de 1974, o período extremamente curto que durou a aliança PS-PCP. Nenhum partido político, nem mesmo o PCP, punha em causa a participação de Portugal na NATO. O Movimento

das Forças Armadas (MFA) apressou-se a tornar claro no seu programa que «o governo provisório respeitará os compromissos internacionais decorrentes dos tratados em vigor». Os Estados Unidos eram encarados não tanto como um aliado a privilegiar, mas uma fonte de potencial ameaça, quer política como até economicamente, que era preciso tranquilizar.

Os partidos políticos democráticos, que procuraram em 1974 a sua «legitimidade revolucionária» na aliança com o PCP e o MFA, consideravam nesses primeiros anos de convulsão e desatino que Portugal não tinha inimigos: todos, sem excepção, eram nossos aliados. As razões que explicam estas posições eram na sua maior parte (nomeadamente as de ordem política) meramente conjunturais. Havia também, no entanto, factores de carácter mais permanente, como a posição excêntrica de Portugal em relação à frente europeia, a inexistência da percepção de uma ameaça directa ao território e a debilidade da relação com a Aliança Atlântica, factores estes que contribuíram para que os partidos democráticos, ao mesmo tempo que defendiam a permanência na NATO e a adesão à CEE, preconizassem a dissolução simultânea da NATO e do Pacto de Varsóvia (a «dissolução dos blocos político-militares» continua ainda hoje a estar consagrada na Constituição) e que o PSD, então chamado PPD, no seu primeiro programa, considerasse em relação à NATO que «a contribuição portuguesa, financeira e humana, deve diminuir progressivamente, assim como devem ser progressivamente extintas as bases estrangeiras em Portugal». Os sectores dominantes do MFA pretendiam a neutralização de Portugal no seio da NATO em nome do não alinhamento terceiro-mundista, pensando que apenas a fatalidade geopolítica obrigava à participação na Aliança.

Atlantismo antitotalitário. O que transformou fundamentalmente a atitude dos partidos democráticos em relação aos Estados Unidos foram factores de ordem interna. Ao breve período da «unidade antifascista» seguiu-se um período mais longo de intensa luta entre os partidos democráticos e o PCP. Nesse período de luta aberta, os Estados Unidos encontravam-se do lado certo e foram um factor importante na vitória das forças democráticas sobre as forças totalitárias. A URSS, por seu turno, apoiou abertamente o PCP; e se não existia então a clara percepção de uma ameaça externa, criou-se na opinião pública portuguesa a partir dessa altura a convicção de que a URSS era uma ameaça real. A intervenção soviética e cubana em Angola, em apoio do MPLA, foi confundida com a própria luta interna portuguesa e serviu para reforçar ainda as posições pró-atlânticas e favoráveis a uma forte aliança anti-soviética com os Estados Unidos na opinião pública e sobretudo nas camadas políticas que saíram vitoriosas da crise de 1974-75. As condições que deram corpo a esta

atitude explicam o carácter marcadamente ideológico das posições em política externa de dirigentes como Mário Soares, Francisco Sá Carneiro ou Diogo Freitas do Amaral.

O governo em que esta posição a que chamei atlantismo anti-totalitário se manifestou mais nitidamente foi o da Aliança Democrática (coligação PSD-CDS) em 1979, que tomou medidas retaliatórias de natureza económica e cultural contra a URSS e que inscrevera no seu programa, como destacada prioridade em matéria de política externa, a luta contra «o expansionismo político e militar da União Soviética».

Foi neste clima de excepcional e inédita aproximação dos pontos de vista americanos e portugueses, que coincidiu com o final do governo de James Carter, que o secretário de Estado Cyrus Vance dirigiu uma mensagem ao ministro dos Negócios Estrangeiros Y1b YFWvAmaral, em Fevereiro de 1980, em que era pedido o alargamento das facilidades concedidas ao território continental português, incluindo a base de Beja, já utilizada pelos alemães. Ao mesmo tempo, exprimia claramente o desejo de que essas facilidades pudessem ser utilizadas duma forma permanente e não só no quadro NATO mas também pelas forças de intervenção rápida, tendo mesmo sido feito um levantamento dos pontos de apoio viáveis em território português.

Para os Estados Unidos, Portugal era nesta altura o fiel aliado por excelência, de quem se espera anuência em toda e qualquer circunstância. Para o governo português e para o então líder do PS, Mário Soares, a possível cedência de facilidades, desde que acauteladas as contrapartidas financeiras adequadas, era uma consequência natural da aliança contra a ameaça global comunista que emergira tão claramente aos olhos dos portugueses em 1974-75.

Foi ainda sob o efeito do bom momento por assim dizer ideológico nas relações entre os dois países que se iniciaram as conversações para renovar o acordo de defesa. Embora entretanto se tivesse manifestado um muito maior realismo, foi ainda num clima semelhante que foi assinado, em 13 de Dezembro de 1983, numa altura em que não era ainda seguro que Portugal aderiria de facto às Comunidades e em que Mário Soares (entretanto primeiro-ministro) declarava que se o velho continente não cumprisse o seu dever para com Portugal, o país tinha sempre como alternativa «a opção americana».

Multilateralismo euro-atlântico. A 28 de Março de 1977, Mário Soares, por intermédio do então ministro dos Negócios Estrangeiros, Medeiros Ferreira, formalizou o pedido de adesão às Comunidades Europeias. A adesão só viria a concretizar-se, porém, em 1 de Janeiro de 1986. Em Novembro de 1988, Portugal adere à UEO. O pedido de

adesão é muito anterior (Outubro de 1984), embora a ratificação parlamentar necessária só viesse a ocorrer em Abril de 1990.

Anteriormente à sua concretização, a adesão às Comunidades era vista como uma opção primordialmente política, uma escolha indispensável à sobrevivência da própria democracia portuguesa. As elites políticas encaravam a adesão não apenas como um acto de pragmatismo económico, mas como uma opção de fundo — o culminar do período de transição que em 1974 se tinha iniciado. Para um político tão comedido como Jaime Gama, «a entrada para as Comunidades dá um horizonte concreto e positivo ao futuro da economia e da sociedade portuguesa, a integração na CEE é, depois da independência nacional e dos descobrimentos, o acto politicamente mais jovem praticado na história portuguesa»⁸.

As transformações que entretanto se verificaram, quer no PSD quer no PS, foram no sentido de dar um conteúdo menos ideológico à política externa em geral e consequentemente às relações com os Estados Unidos e de optar por uma atitude mais europeia, dita pragmática ou realista, mais centrada na prioridade do desenvolvimento do que na defesa de uma política de valores antitotalitária.

Evoluiu-se em Portugal, findo o império, reinstaurada a democracia e concretizada a integração europeia, para uma posição que visa integrar as relações de segurança do país num quadro multilateral que se define como euro-atlântico, afirmando-se simultaneamente a vontade de compensar a dependência estratégica dos Estados Unidos com a integração europeia. A aceleração da construção europeia que se verificou, após a unificação da Alemanha, no caminho percorrido até Maastricht, e o crescente ascendente da Europa nas negociações internacionais levaram a que o peso relativo de cada um dos vectores deste euro-atlantismo (que hoje parece estar definitivamente estabelecido), que durante bastante tempo variou um pouco ao sabor da conjuntura, pendesse mais fortemente para o lado europeu. O atlantismo assume também contornos mais largos, sem que se esgote pois na relação com os Estados Unidos, antes signifique de uma forma crescente a procura de uma relação privilegiada com os países africanos de língua portuguesa — que ocupam uma posição cada vez mais central na actividade externa portuguesa. As relações com o Brasil estão a tomar também uma feição bastante mais concreta, fora do domínio a que durante muito tempo estiveram confinadas — o das relações culturais.

RELAÇÕES BILATERAIS DE DEFESA E SEUS LIMITES

Devido à sua capacidade financeira e aos seus interesses globais, os Estados Unidos foram durante os anos oitenta considerados como o único país em condições de contribuir de forma decisiva para a modernização das forças armadas portuguesas. Visão tanto mais influente quanto o foram as forças armadas nas negociações dos acordos com os Estados Unidos. Foi essa orientação que dominou as negociações que culminaram na troca de notas de Dezembro de 1983 (o chamado acordo das Lajes) e depois na troca de notas de Janeiro de 1985 (o chamado acordo GEODSS, que nunca se concretizou). O novo acordo foi assinado num clima de evidente satisfação mútua. O governo português obtinha um significativo aumento da ajuda financeira que passava para 205 milhões de dólares anuais, 125 em ajuda militar e 80 em ajuda económica. Os Estados Unidos obtinham o prolongamento da utilização das instalações nos Açores, nomeadamente nas Lajes, por quatro mais três anos, ou seja até 1991, existindo a possibilidade de revisão do acordo em 1988. O governo americano obtinha também o acordo implícito de que a Força de Intervenção Rápida teria, para operações fora de área, quando, por exemplo, a segurança de países árabes moderados estivesse em risco ou estivessem em causa interesses comuns do Ocidente, a possibilidade de utilização da base das Lajes. Obtinha ainda, pela primeira vez, facilidades fora dos Açores, que durante décadas lhe tinham sido negadas, para a construção de uma estação GEODSS — estação electro-óptica para o rastreio de satélites, a incluir na rede formada pelas do Novo México, Coreia do Sul e Diego Garcia. Ao mesmo tempo, abriam-se perspectivas de, em futuras negociações, serem cedidas facilidades em território continental (falou-se de Beja, para aviões de abastecimento) e na Madeira, na ilha de Porto Santo, para um *home port* destinado a abrigar navios pré-posicionados. A ampliação das instalações fora dos Açores nunca chegou a concretizar-se. Relativamente à estação GEODSS, argumentaram os americanos com a exigência do governo português de sujeição das obras ao IVA, que os americanos consideravam infundada. As discussões à volta desta matéria arrastaram-se por algum tempo, e uma vez que diminuiu claramente o interesse na sua construção, o diferendo ficou por resolver.

As expectativas criadas em Portugal pelos acordos assinados e que levaram à elaboração de um programa (mínimo) de modernização das forças armadas, consubstanciado na lei de programação militar 1986-1991, não foram porém correspondidas, ficando fortemente posta em causa a possibilidade de dar cumprimento a esse programa. De facto, o governo americano, argumentando com os

cortes globais feitos pelo Congresso na ajuda externa e com o aumento da parte das verbas destinadas a essa ajuda directamente fixadas pelo Congresso, atribuída a determinados países em que Portugal não se incluía (Egipto e Israel, por exemplo), reduziu significativamente a ajuda militar e económica a Portugal. Os 205 milhões inicialmente garantidos (dos quais 80 para ajuda económica) foram reduzidos pelo governo americano para 189 milhões em 1986, 147 milhões em 1987 e 117 em 1988. Em 1989, a parte da verba destinada à ajuda económica desceu dos 80 milhões previstos para 32, a utilizar em planos de desenvolvimento nos Açores.

Quadro
Ajuda económica e militar
dos Estados Unidos a Portugal (1979-1990)
(milhões de dólares)

	Ajuda Económica (EFS)	Ajuda militar (créditos)		Formação e treino (IMET)	Total da ajuda militar	Total
		(FMS)	(MAP)			
1979	0.00	0.00	26.90	2.30	29.20	29.20
1980	20.00	0.00	29.90	1.80	31.70	51.70
1981	20.00	0.00	51.00	1.80	52.80	72.80
1982	20.00	45.00	20.00	2.38	67.37	87.38
1983	20.00	52.50	37.50	2.00	92.00	112.00
1984	40.00	45.00	60.00	2.89	107.89	147.89
1985	80.00	55.00	70.00	2.50	127.50	207.50
1986	76.56	43.50	66.99	2.29	112.78	189.34
1987	64.81	0.00	80.00	2.55	82.55	147.36
1988	80.00	40.00	85.00	2.55	127.55	207.55
1989	50.00	100.00*	0.00	2.55	102.55	163.05
1990	40.00	84.60*	0.00	2.60	87.20	127.20
1991	42.00	100.00*	0.00	2.60	102.60	144.60
1992	40.00	100.00*	0.00	1.80	101.80	141.80
1993 (previsão)	0.00	a)	0.00	1.20	—	—

a) 100 milhões de dólares propostos pelo governo, cortados pelo Congresso.

* A fundo perdido (tal como os totais da ajuda económica).

Fonte: compilação de dados de fontes oficiais americanas e portuguesas

O vigor da reacção portuguesa⁹ aos cortes na ajuda surpreendeu os americanos menos atentos, habituados a incluir Portugal na lista dos países que não levantam problemas. «Leal aliado na NATO e amigo certo»¹⁰, Portugal não utilizou plenamente a cláusula de salvaguarda prevista no acordo, não tendo pedido a sua revisão mas optando por iniciar, ainda em 1988, um processo de consultas centrado na análise das razões do não cumprimento das cláusulas financeiras do acordo pela parte americana e na forma de compensar a parte portuguesa. Note-se que estas foram consultas consideradas em Portugal como o ponto de partida para uma discussão mais ampla que levasse à clarificação das questões políticas e estratégicas que decorrem da relação de defesa entre Portugal e os Estados Unidos, quer da relação bilateral, quer da participação comum na NATO, de que a utilização de facilidades pelos Estados Unidos em território nacional é naturalmente a questão central. Foi por alguns preconizado na altura que tal discussão deveria dar origem a um tratado. As consultas terminaram em Janeiro de 1989. A parte americana concordou em conceder 100 milhões de dólares anuais a fundo perdido a utilizar na aquisição de material e equipamentos constantes de uma lista estabelecida por acordo de ambas as partes, até ao montante de 600 milhões de dólares. A parte de leão do programa de aquisições então assente e assim financiado era representada pela projectada compra de vinte caças F-16.

A atitude portuguesa tinha entretanto mudado, porém, e já não se considerava que os Estados Unidos estivessem em situação de tomar a seu cargo, a troco da cedência de facilidades, uma parte substancial dos encargos de defesa dos países do sul da Europa. As expectativas viravam-se assim, sobretudo, para um contributo europeu bastante mais significativo para a modernização das forças armadas portuguesas, designadamente como resultado das negociações sobre as reduções das forças convencionais na Europa (FCE) e o «efeito de dominó» das reduções quantitativas com reflexos positivos na modernização necessária dos equipamentos militares em Portugal.

Esta atitude e o debate que então decorria sobre o futuro das relações bilaterais não significavam porém menor preocupação dos portugueses relativamente ao equilíbrio na Europa, no quadro leste-oeste.

Tinham razão os autores do relatório *Discriminate Deterrence* ao constatar «uma tendência de longo prazo desfavorável aos Estados Unidos, relativamente a menores possibilidades de obter, em tempo útil, autorização de utilização de bases ou de sobrevoo». E inferiam, noutro passo, que «a utilização das nossas bases nos Açores pode igualmente ser restringida». O que já não estava certo era afirmar que

tais restrições se aplicariam no uso das bases «para zonas ameaçadas de agressão soviética»¹¹. Nada de mais errado. A europeização da política externa portuguesa teve como consequência aumentar o empenhamento de Portugal na defesa da Europa e na Aliança Atlântica. A utilização das facilidades nos Açores no contexto da NATO, tal como é definida no acordo de 1951, não era pois passível de ser afectada por qualquer tipo de constrangimento decorrente de uma mudança de atitude por parte de Portugal. Desaparecida a ameaça soviética, não diminuiu o empenhamento de Portugal na Aliança Atlântica. Portugal encontra-se entre os países que afirmam a sua imprescindibilidade e o seu papel central na nova arquitectura de segurança.

Um dos motivos que explica erros de apreciação como os expressados no relatório *Discriminate Deterrence*, é o facto de os Estados Unidos não terem, regra geral, uma ideia clara da situação em Portugal. O mais flagrante exemplo é o total desconhecimento de que deu provas Henry Kissinger quando, durante a crise de 1974-75, considerou Portugal um caso perdido e vaticinou que Mário Soares viria a ser o Kerenskii português. O facto de a actividade diplomática americana (excepção feita a momentos de crise ou ao aproximar das renegociações dos acordos de defesa) ser em relação a Portugal bastante irregular é um sintoma claro da pouca atenção que os Estados Unidos dão regra geral a Portugal. Muito citado é o facto de Frank Shakespeare, nomeado embaixador em Lisboa em 13 de Outubro de 1985, ter ficado pouco menos de um ano no seu posto, que só voltaria a ser preenchido, depois de intermináveis discussões no Congresso, em 23 de Janeiro de 1988. Esta demora, que causou certo mal-estar em Lisboa, foi naturalmente interpretada como revelando o pouco interesse dos Estados Unidos pelas relações com Portugal nos períodos mortos, ou seja, fora das negociações relacionadas com as bases.

A importância dos Açores para os Estados Unidos transcendeu evidentemente, na década passada, o quadro da NATO. Aliás, a utilização das facilidades para voos fora da área, sujeita a uma autorização caso por caso, representou claramente mais do dobro da sua utilização no quadro NATO, mesmo em situações normais. Foi e é na utilização das facilidades para missões fora da área coberta pelo Tratado que o problema da restrição à sua utilização pode colocar-se.

Em 1991 principiou a renegociação do acordo de 1983, cujo prazo de vigência terminava em Fevereiro de 1991, e as negociações prolongaram-se sem resultados por todo o ano de 1992. A partir de 1 de Outubro de 1992, os Estados Unidos deram início a um programa de sensível redução da sua presença nos Açores no âmbito de um programa mais vasto de reduções de forças estacionadas no exterior,

obedecendo aos importantes cortes no orçamento de defesa. Perante o novo panorama estratégico mundial, e particularmente perante o desaparecimento da ameaça submarina soviética no Atlântico Norte, decidiram fechar o centro para a guerra anti-submarina nos Açores bem como eliminar ou reduzir drasticamente todas as estruturas de manutenção, armazenagem e comunicação relacionadas com a marinha. Isto além da redução das forças e do pessoal americano em permanência e do pessoal contratado nos Açores (havia antes de se iniciar este decréscimo, que tal como foi feito contraria as disposições tomadas no seguimento do acordo de 1983, designadamente o acordo laboral, cerca de 1300 pessoas contratadas localmente).

A par destas medidas, foi suprimida completamente a ajuda para o desenvolvimento prevista no acordo de 1983, ou seja, os 40 milhões de dólares destinados aos Açores — verba que o governo não propôs ao Congresso para o ano fiscal de 1993, contrariando o estabelecido no referido acordo — uma vez que os restantes 40 milhões do total inicialmente previsto a canalizar para a Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento já tinham sido reduzidos a 2 milhões em 1991 e a zero em 1992.

A ajuda militar a fundo perdido acordada nas consultas de 1989, que representa uma parte muito substancial dos financiamentos a utilizar para dar cumprimento ao projectado programa de reequipamento militar, cobrindo designadamente o contrato para a aquisição de vinte aviões F-16 orçados em 400 milhões de dólares (e que em 1991 e 1992, respectivamente, foi de 100 milhões), ficou entretanto comprometida. Dedicou o Congresso americano — contra a posição do Departamento de Estado — aprovar o corte integral da ajuda a fundo perdido a Portugal, à Grécia e à Turquia por forma a aumentar os fundos disponíveis para a construção de infraestruturas nos Estados Unidos. Assim sendo, Portugal não receberá a segunda metade da ajuda necessária para completar o programa dos F-16 — e, mais uma vez, o prometido fica por cumprir. As primeiras negociações luso-americanas em pleno após-guerra fria ficam pois marcadas pelo facto de o fim da ajuda para o desenvolvimento e o previsível fim da ajuda militar, pelo menos em montantes expressivos, porem em causa o objectivo fixado em 1991 para a renegociação do acordo de defesa entre os dois países.

Portugal, particularmente os Açores, continua a ter um papel no planeamento estratégico americano, quer no reforço do continente europeu no quadro da Aliança Atlântica quer no quadro mais previsível de conflitos no Médio Oriente e no Golfo, a par das bases em Espanha ou mesmo em Inglaterra e na Alemanha. Porém, os condicionalismos americanos e a política de redução da presença militar na Europa e noutros pontos (foram ao todo fechadas 450 facilidades

militares desde o início de 1991), podem levar ao termo da presença militar americana nos Açores. A pouca probabilidade de que tal venha a acontecer, nas circunstâncias vigentes, justifica-se pelo continuado e expresso interesse americano em manter acesso estratégico às Lajes, designadamente como ponto de apoio ao reabastecimento de aviões em trânsito.

A questão dos Açores

As questões mais melindrosas, no quadro das relações entre os dois países, são sempre as que se relacionam com os Açores. Este arquipélago desde sempre de forte emigração, projecção atlântica extrema da Europa que a leva a 2500 milhas das costas americanas (a distância às costas portuguesas é de cerca de mil milhas), tem perto de quatro vezes a sua população actual (de 250 mil pessoas) radicada nos Estados Unidos¹².

O separatismo foi tendência que por vezes se manifestou, tanto nos Açores como entre a comunidade açoriana emigrada nos Estados Unidos. Não que as tendências independentistas tenham alguma vez tido verdadeira importância política nas ilhas. Mas em 1974-75 o separatismo foi de facto usado por sectores americanos e até franceses como factor de pressão e de possível alternativa, caso os presságios pessimistas de Kissinger se concretizassem.

Como conta Helmut Schmidt nas suas memórias, Ford e Kissinger pediram a sua opinião, em 1975, sobre qual seria a reacção dos europeus caso os Açores viessem a tornar-se independentes. Schmidt disse não considerar essa eventualidade, e acrescentou estar convencido de que as forças democráticas haveriam de levar a melhor em Portugal¹³. Este episódio, a que há que acrescentar o facto de algumas pessoas numa dada altura bem posicionadas na administração americana apoiarem abertamente a Frente de Libertação dos Açores (FLA) em 1974-75, contribuiu para que em Portugal surgissem algumas suspeitas relativamente às intenções americanas, mormente no exército, que se viu então na necessidade de considerar a «ameaça» que podia representar o aliado americano — como ficou claro nas discussões por altura da redacção do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, em 1985.

No entanto, com a derrota do PCP e a consagração da autonomia regional na Constituição de 1976, o separatismo evaporou-se e o PSD firmou-se subsequentemente como força política largamente predominante.

O facto de o território continental e a Madeira estarem dentro da área do Iberlant, comando NATO com sede em Oeiras (que passou, desde 1982 a estar sob o comando de um almirante português), ao passo que os Açores eram abrangidos pelo Westlant, com sede em Norfolk, na Virgínia, muito embora ambos sejam comandos subordinados ao mesmo grande comando, o Saclant, era igualmente tomado como um factor «centrífugo». Foi esta possivelmente a razão que levou a que Portugal tivesse pedido a integração dos Açores no Iberlant, o que realmente veio a acontecer em 1988, apesar de terem sido incluídas apenas as ilhas e as águas imediatamente adjacentes, amputadas das áreas oceânicas envolventes, que permaneceram sob a responsabilidade do Westlant.

Com a integração europeia, as coisas mudaram muito. Os Açores passaram a ser contemplados de forma importante pelos fundos comunitários, e os montantes recebidos destes fundos ultrapassaram a parte das contrapartidas americanas destinadas especificamente aos Açores (40 milhões de dólares anuais, no período 1983-91). Em 1986, 21,8 por cento dos recursos orçamentais dos Açores provinham dos acordos internacionais (fundamentalmente com os Estados Unidos) e 5,8 por cento de fundos comunitários. Para o período de 1989-92, o governo açoriano estimava em 10,5 por cento os recursos provenientes de acordos internacionais e em 24,5 por cento os provenientes dos fundos comunitários¹⁴. Os Estados Unidos puseram entretanto completamente de parte as contrapartidas para os Açores, como atrás se viu, não as tendo o governo proposto ao Congresso para o ano fiscal de 1993, invocando justamente o argumento da integração europeia.

Extinto há muito o motivo das desconfianças portuguesas e atenuado o interesse dos Estados Unidos pelos Açores como plataforma — extinto mesmo no que respeita à base naval para a vigilância anti-submarina no Atlântico, que constituiu desde a Segunda Guerra um dos seus principais atractivos —, resta o enorme potencial que representam na aproximação entre Portugal e os Estados Unidos, em função, designadamente, da influência que luso-americanos de ascendência açoriana podem vir a assumir na política americana.

O dilema peninsular

A maneira como os Estados Unidos olham a península Ibérica é essencialmente diferente da da Inglaterra, antiga grande potência marítima. Não se pode fazer aos Estados Unidos a injustiça de afirmar que privilegiaram Portugal em detrimento da Espanha, isto

do ponto de vista estratégico. Não que um tratamento em pé de igualdade pudesse ser criticável: ao contrário, teria contribuído para uma mais estreita cooperação entre as democracias peninsulares no domínio da defesa, numa altura em que elas já convergem nas questões políticas e económicas da construção europeia. Mas para isso os Estados Unidos deveriam ter-se absterido de conceder alguns «privilégios» a Espanha (no campo estratégico), como nalguns casos aconteceu, o que teve por consequência reavivar as considerações de «vizinho excessivamente poderoso» ciclicamente recorrentes em Portugal em relação a Espanha. Fora este o caso do acordo hispano-americano de 1976, em que várias parcelas do território português eram abrangidas pela zona de interesse comum que o acordo estabelecia, e mais nítida e mais recentemente o caso de o Saclant e o Saceur terem negociado com a Espanha o seu peculiar contributo para a estrutura militar da NATO, em que lhe eram atribuídas responsabilidades na defesa aérea do território português, sem que os portugueses tivessem sido ouvidos nem achados sobre o assunto. Por outro lado, durante a guerra do Golfo, ficou demonstrado que os americanos também podiam contar com a Espanha para operações fora de área, tendo as bases americanas naquele país sido abundantemente utilizadas, inclusive para missões de bombardeio. Esta contabilidade não deixou de ser feita por alguns círculos portugueses, por não entenderem que é do interesse de Portugal que não se repitam situações de exclusividade (de facto, de isolamento) semelhantes às de 1973.

O PREDOMÍNIO DO QUADRO EUROPEU

O quadro europeu passou a ser factor fortemente dominante no conjunto da acção externa portuguesa. As próprias relações com a África e o Brasil são vistas como necessárias para a afirmação de uma identidade própria no quadro europeu, como aliás sucede também, nalguns sectores, com as relações com os Estados Unidos. No dizer do primeiro-ministro, aquelas «constituem trunfos que aumentam o peso do nosso país nas instâncias comunitárias»¹⁵ que constituem por sua vez o alvo central do governo. Tanto mais que o Tratado de Maastricht consignou o princípio da coesão económica e social, do qual o governo pretende extrair os apoios necessários à aproximação do nível da nossa indústria, agricultura, infra-estruturas, tecnologia e formação dos restantes países da Europa comunitária.

No quadro europeu, porém, Portugal não tem deixado de afirmar a importância das relações com os Estados Unidos e da sua presença na política europeia.

No que concerne às relações euro-americanas, sempre que uma divergência séria surgiu entre os membros da Comunidade e os Estados Unidos, a atitude do governo foi tentar conciliar as coisas, no quadro da CPE, por exemplo, em que por norma se opôs a críticas mais severas no texto dos comunicados, o mesmo tipo de atitude que toma na UEO ou na NATO. Considera aliás ser esse um seu papel, como afirma o ministro dos Negócios Estrangeiros João de Deus Pinheiro, que crê estar Portugal, além da Inglaterra, condenado a ter um papel de ponte entre os interesses europeus e americanos¹⁶. Esta atitude explica talvez os motivos que levaram Portugal, nas poucas ocasiões em que nas Nações Unidas divergiu da maioria dos parceiros europeus, a votar de acordo com os Estados Unidos.

Anteriormente à eclosão da crise do Golfo, não se coibiu Portugal de tomar posições diferentes dos Estados Unidos em áreas que estes consideraram sensíveis, como sejam o Médio Oriente, alinhando de um modo geral pela atitude dos parceiros europeus, inclusive na condenação da política de Israel em relação aos territórios ocupados. É claro que as diferenças se esbateram após a crise e a subsequente guerra, e que em consequência desta os Estados Unidos foram forçados a assumir uma atitude muito mais dura em relação a Israel, país em que a situação se alterou por sua vez substancialmente com a vitória do Partido Trabalhista em 1992.

Relativamente à zonas fora do perímetro abrangido pela NATO, Portugal fez saber que as autorizações de uso de facilidades ou de sobrevoo seriam analisadas caso por caso, e que a posição portuguesa não se afastaria provavelmente da dos outros aliados europeus, particularmente da Europa do sul, numa tal eventualidade. Na altura da acção americana contra a Líbia, por exemplo, as posições portuguesas coincidiram praticamente com as dos restantes aliados do sul da Europa.

Houve deliberada intenção, de parte a parte, de deixar pairar alguma ambiguidade em torno da posição portuguesa no que se refere a contingências fora de área. Como se lê no relatório sobre *US Military Installations in NATO's Southern Region*, «se a disponibilidade para autorizar a utilização fora do âmbito da NATO das Lajes pelos Estados Unidos não constitui garantia de autorizações futuras, também não há indicações patentes em contrário»¹⁷. O mesmo relatório menciona adiante: «em Dezembro de 1983 Portugal recusou autorização de trânsito aos aviões egípcios [adquiridos aos Estados Unidos] como forma de expressar insatisfação com os fracos níveis de ajuda»¹⁸ americana. Não restam dúvidas de que Portugal, país de

regime democrático membro da Comunidade Europeia, está em situação completamente diferente da de 1973, e de que as razões para eventualmente recusar o uso de facilidades estarão mais ligadas ao interesse nacional do que à mera expressão da insatisfação quanto a níveis insuficientes de auxílio económico ou militar, tanto mais que esta questão, nas actuais circunstâncias, se torna cada vez menos relevante. Clarificando um tanto a posição portuguesa, afirmava o primeiro-ministro, uns anos antes da guerra do Golfo: «cremos que os Açores não devem ser utilizados numa acção americana contra um país do Médio Oriente, pois não é essa a sua vocação»¹⁹.

Os conflitos fora da área da NATO adquirem, no actual contexto estratégico global, muito maior probabilidade e peso relativo e estarão por isso, muito mais que no passado, no centro das relações de segurança euro-americanas. A concertação europeia nestas questões irá aumentar, o que tem uma dupla consequência para a utilização americana de facilidades em Portugal: como dependerá mais que anteriormente do consenso entré os europeus, estará facilitada quando os interesses europeus e americanos convergirem e praticamente impossibilitada quando divergirem seriamente.

No que se refere a Angola, a posição de Portugal era bastante diferente da dos Estados Unidos, que insistiram até às vésperas dos acordos do Estoril em não reconhecer o governo de Luanda e em apoiar a Unita, inclusive militarmente. O governo português privilegiava, como se sabe, as relações Estado a Estado, e é de notar que os pouco numerosos defensores da qualidade de movimento democrático atribuída à Unita tiveram, com o avanço do processo de paz, amplas oportunidades de se esclarecer e rever a sua posição. Angola ilustra também a fraqueza dos laços entre Portugal e os Estados Unidos no campo político. Na altura em que decorriam as negociações quadripartidas, os diplomatas portugueses queixavam-se amargamente de que tinham mais informações por intermédio dos negociadores soviéticos do que dos americanos...

A subsequente evolução do processo de paz em Angola e as oportunidades abertas pela iniciativa que Portugal veio a protagonizar a pedido da Unita e do MPLA permitiram um envolvimento significativo dos Estados Unidos (e da Rússia) na procura de uma solução pacífica e democrática para pôr termo à guerra civil angolana.²⁰ A cooperação política luso-americana neste processo é justamente exemplo do tipo de relações que deve ser impulsionado entre os dois países. É no entanto de salientar que Portugal nunca teve qualquer participação numa iniciativa política importante dos Estados Unidos.

Timor é, evidentemente, outro ponto de discórdia. Portugal não reconhece a ocupação militar e anexação daquele território pela

Indonésia. A importância estratégica da Indonésia foi, durante longo tempo, razão suficiente para que os Estados Unidos reconhecessem aquela anexação. O que se tornou motivo de crítica pública em Portugal, quer de dirigentes políticos, inclusive membros do governo, quer da sociedade civil.

É pois ainda e sempre no capítulo da segurança (ele próprio a perder em si algum terreno) que a convergência entre os governos de Portugal e dos Estados Unidos mais acentuadamente se manifesta, inclusivamente na posição portuguesa em relação à construção de uma entidade europeia de segurança. Favorável a um pilar europeu no seio da NATO, continua porém a não apoiar iniciativas como a da brigada franco-alemã. O governo tem manifestado em diversas ocasiões que é essencialmente no seio da NATO que será possível concertar posições entre europeus e norte-americanos, sendo pois esta organização considerada o fórum privilegiado para a cooperação política ocidental no domínio da segurança.

Não significa isto que Portugal se tenha furtado a discutir questões de segurança no quadro europeu ou que não tenha apoiado as disposições de Maastricht e as que se lhe seguiram, na UEO. Significa que Portugal não é «locomotiva» do comboio da defesa europeia, embora também não lhe procure criar obstáculos.

Tanto os desafios que se colocam a leste como as questões que a unificação da Alemanha levanta constituem argumentos em favor da união política europeia. Tendo o governo português em relação a ela uma atitude cautelosa, não lhe nega porém a conveniência política. O Presidente da República e o Partido Socialista tinham tradicionalmente uma posição mais decididamente favorável. O CDS, originariamente mais pró-europeu que o PSD, enredou-se, após a mudança de liderança, em posições que mais se destinam a ganhar eleitores e a redefinir o seu próprio espaço político do que a defender uma ideia própria em relação ao futuro da Europa. Jaime Gama escrevia, antes de Maastricht e em sua defesa: «Mais do que nunca, é urgente iniciar um processo que dê à Europa comunitária a coesão política e institucional que a gestão inteligente de um período de mudanças profundas exige»²¹. O governo e o PSD evoluíram para posições cada vez mais claramente pró-europeias, e durante a presidência das Comunidades, no primeiro semestre de 1992, assumiram uma atitude marcadamente favorável à união política.

CONCLUSÃO

A confirmação da fragilidade das relações luso-americanas e da imprudência que representa baseá-las quase exclusivamente na componente estratégico-militar é patente no actual processo de renegociação do acordo de defesa.

Ficam estas negociações marcadas pela nova realidade estratégica global, de que decorre o desaparecimento da ameaça submarina no Atlântico — que leva os Estados Unidos a retirarem dos Açores os meios para este tipo de guerra e a reduzirem o pessoal da base das Lajes.

O estado das relações entre Portugal e os Estados Unidos não corresponde ao seu potencial, que se reforça com a actual inserção internacional de Portugal e com a ausência de sentimentos antiamericanos na opinião pública portuguesa ou em círculos políticos influentes.

Se continuarem quase exclusivamente centradas no que restará das instalações militares nos Açores — situação que além do mais não é já compatível com o papel de Portugal no quadro comunitário —, existirão aliás factores de tensão potencial, particularmente no que respeita ao uso de bases para contingências fora da Europa, quando não houver convergência de interesses entre Portugal e os Estados Unidos, circunstância que agora não poderá ser compensada por necessidades no contexto leste-oeste.

Uma relação estável com os Estados Unidos não pode basear-se em afinidades de natureza ideológica (que entretanto sofreram aliás várias erosões) nem em afirmações inconsistentes de uma relação especial que não existe. Tem de ser construída sobre a participação de Portugal no processo europeu, através de medidas e políticas concretas. Durante a renegociação do acordo de defesa, a questão a ter em mente é quais as perspectivas das relações euro-americanas, e como a opção fundamental de Portugal na ordem externa — a integração europeia — se insere nesse contexto. Ou seja, Portugal deve participar no esforço para fazer evoluir as relações euro-americanas da clara liderança a uma mais equilibrada parceria.

Os Estados Unidos não são (nunca foram) uma alternativa à Comunidade Europeia, e não esgotam sequer as opções atlânticas de Portugal. O potencial económico, científico e tecnológico americano é importante para todos os países europeus, e Portugal é talvez o país membro da Comunidade que menos beneficia desse potencial, sendo simultaneamente um dos que mais partido precisaria de dele tirar para enfrentar o embate do mercado alargado. O aperfeiçoamento da gestão e da pesquisa, para citar apenas dois aspectos, é uma necessi-

dade urgente, se Portugal quer concorrer em pé de igualdade com os seus parceiros, aspectos em que há enorme potencial de cooperação com os Estados Unidos.

Há que pôr de parte de uma vez por todas a ideia da «plataforma estratégica», porém, para que as relações entre Portugal e os Estados Unidos possam diversificar-se. Esta atitude americana foi encorajada, aliás, pela sobrevalorização portuguesa da importância estratégica do seu próprio território, argumento discutível, tanto do ponto de vista político como do ponto de vista ético, e que hoje evidentemente já não colhe.

Dada a evolução internacional e o empenhamento de Portugal na integração europeia, foi sustentado, em vésperas da abertura da renegociação dos acordos, que, por uma questão de dignidade e mesmo de poder, as compensações financeiras pelo uso das instalações militares nos Açores deveriam ser dispensadas. Não foi esta, no entanto, a atitude assumida. A marcha dos acontecimentos, nos Estados Unidos e no mundo, acabará por conferir-lhe incontornável validade.

A fraqueza das relações políticas e económicas e a dificuldade em determinar o conteúdo apropriado das relações de segurança, fortemente contrastante com a convicção generalizada de que Portugal é um aliado preferencial dos Estados Unidos, definem Portugal como um paradoxo atlântico.

NOTAS

¹ A notável excepção, no capítulo da diplomacia, é constituída pelos trabalhos exaustivos do embaixador José Calvet de Magalhães, com relevo para a sua *História das Relações Diplomáticas entre Portugal e os Estados Unidos da América, 1776/1971* (Lisboa: Europa-América, 1991). Registe-se igualmente a vasta documentação publicada por José Freire Antunes nos dois volumes já editados de *Os Americanos e Portugal* (Lisboa: Dom Quixote).

² Ver Virgílio de Carvalho, *Cumprir agora Portugal* (Lisboa: Difel, 1987), p.102.

³ O acordo de 1951 e o acordo complementar assinado em 1983 estão transcritos no apêndice a este capítulo, bem como os artigos 3 e 5 do Tratado de Washington.

⁴ Ver, a este respeito, José Calvet de Magalhães, «Portugal e os Estados Unidos», *Estratégia — Revista de Estudos Internacionais*, número 3, Primavera de 1987.

⁵ Citado em José Freire Antunes, *Os Americanos e Portugal* (Lisboa: Dom Quixote, 1986), vol. 1, pp. 364-65.

⁶ José Calvet de Magalhães, «Portugal e os Estados Unidos», *Estratégia — Revista de Estudos Internacionais*, número 3, Primavera de 1987, pp. 42-3.

⁷ Ver Álvaro Vasconcelos, «Los Tres Rostros (Heterónimos) del Atlantismo Português (1974-1988)», *Proserpina*, no. 8 (Mérida: UNED, Abril 1989).

⁸ Ver, a este respeito, Jaime Gama, *Política Externa Portuguesa* (1983-1985) (Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros, Setembro de 1985).

⁹ Foi particularmente notado o tom das expressões usadas por Cavaco Silva na entrevista de Setembro de 1987 ao *New York Times*.

¹⁰ Relatório *Foreign Operations, Export Financing and Related Programs Appropriation Bill, 1990* (Washington DC: US Government Printing Office, Setembro de 1989).

¹¹ *Discriminate Deterrence*, Relatório da Commission on Integrated Long-Term Strategy (Washington DC: US Government Printing Office, Janeiro de 1988), p. 10.

¹² Gustavo Moura, «Os açorianos, as bases norte-americanas e as relações com os Estados Unidos e a Europa», texto apresentado ao seminário sobre *As Relações entre Portugal e os Estados Unidos após o alargamento da Comunidade Europeia* (IEEI, Sesimbra, Janeiro de 1989).

¹³ Helmut Schmidt, *Des puissances et des hommes* (Paris: Plon), pp. 189-191.

¹⁴ Lalande Gonçalves, «Os Açores e as Relações Portugal/Estados Unidos», texto apresentado ao seminário sobre *As Relações entre Portugal e os Estados Unidos após o alargamento da Comunidade Europeia* (IEEI, Sesimbra, Janeiro de 1989).

¹⁵ Aníbal Cavaco Silva, discurso na sessão Primavera da Assembleia do Atlântico Norte, Funchal, 29 de Maio 1988.

¹⁶ João de Deus Pinheiro, *Grandes Eixos da Política Externa de Portugal de Hoje* (Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros, Fevereiro 1988), p. 16.

¹⁷ *US Military Installations in NATO's Southern Region* (Washington DC: US Government Printing Office, 1986), p. 8.

¹⁸ *Idem, ibidem.*

¹⁹ Aníbal Cavaco Silva, em entrevista a *Revue Internationale*, nº 33 (Paris, Outono de 1986).

²⁰ Ver, a este respeito, José Manuel Durão Barroso, «A cooperação internacional e os processos de paz: o exemplo angolano», *Estratégia — Revista de Estudos Internacionais*, nº 8/9, 1991.

²¹ Jaime Gama, «Portugal, Espanha e a Europa Política», in *Diário de Notícias*, 22 de Março de 1990.

Anexo

Acordo de Defesa entre Portugal e os Estados Unidos da América (6 de Setembro de 1951)

O Governo Português e o Governo dos Estados Unidos da América:

Tendo presentes a doutrina e deveres emergentes dos artigos 3.º e 5.º do Tratado do Atlântico Norte, assinado em Washington em 4 de Abril de 1949;

Resolvidos, como se diz no preâmbulo do mesmo Tratado, a congregar os seus esforços para a defesa comum e para a preservação da paz e da segurança;

Considerando a necessidade de regular em tempo de paz as providências de preparação militar necessárias à defesa comum, de conformidade com os planos aprovados pelos países signatários do referido Tratado;

Atendendo a que, segundo as disposições adoptadas na Organização do Tratado do Atlântico Norte, a área dos Açores interessa directamente a Portugal e os Estados Unidos e entre estes se devem estabelecer os acordos para definição e utilização das facilidades que ao primeiro dos Governos referidos é possível conceder naquelas ilhas;

Acordam o seguinte:

Artigo 1.º

O Governo Português concede ao Governo dos Estados Unidos, em caso de guerra na qual estejam envolvidos durante a vigência do Tratado do Atlântico Norte e no quadro e em virtude das responsabilidades assumidas no mesmo, o uso de facilidades nos Açores, conforme forem descritas nos arranjos técnicos a concluir pelos Ministros da Defesa dos dois Governos.

§ único. Sempre que no decorrer deste Acordo se faz referência a arranjos técnicos entende-se que a menção diz respeito aos arranjos técnicos que vão ser concluídos pelos Ministros da Defesa dos dois Governos, os quais ficam autorizados pelo presente Acordo.

Artigo 2.º

Os Governos Português e dos Estados Unidos, em colaboração técnica e financeira, de harmonia com as disposições a concretizar nos arranjos técnicos, construirão novas instalações e ampliarão e melhorarão as existentes com o fim de preparar e aprontar as facilidades acordadas nos Açores com o necessário à execução das missões que nos planos de defesa lhes estejam atribuídas para o tempo de guerra.

§ 1.º Compreendem-se designadamente nos referidos trabalhos preparatórios o armazenamento de óleos, munições, sobresselentes e quaisquer abastecimentos considerados necessários aos fins em vista.

§ 2.º O prazo para a execução do disposto no corpo do presente artigo e no seu § 1.º correrá desde a data da assinatura deste Acordo até 1 de Setembro de 1956, com a tolerância de quatro meses.

Artigo 3.º

Todas as construções e materiais incorporados no solo consideram-se desde logo propriedade do Estado Português, sem prejuízo do direito reconhecido aos Estados Unidos de usar tais construções e materiais em tempo de guerra, ou em tempo de paz na medida e no modo regulados neste Acordo, e de as fazer levantar e remover por sua conta no termo da vigência a que se refere o artigo 1.º ou verificada a hipótese prevista no artigo 8.º, tudo de harmonia com o que for acordado nos arranjos técnicos.

Tanto no termo da vigência a que se refere o artigo 1.º, como na hipótese prevista no artigo 8.º, e sem prejuízo das disposições dos arranjos técnicos, poderão bem assim os Estados Unidos fazer levantar e remover por sua conta os equipamentos técnicos que lhes pertençam e não sejam necessários ao ulterior funcionamento das bases, devendo o Governo Português justa indemnização pelos que deseje adquirir e possam ser-lhe cedidos.

Artigo 4.º

O Governo Português responde pela manutenção das facilidades, em ordem à sua eventual utilização de harmonia com o disposto no artigo 1.º, em todo o período subsequente à retirada do pessoal americano, como se estipula no artigo 7.º.

Artigo 5.º

Para os fins do artigo anterior, e conforme for acordado pelos Ministros da Defesa dos dois Governos, o Governo dos Estados Unidos dará as facilidades necessárias à aprendizagem e treino do pessoal português em ordem ao perfeito funcionamento das bases, bem como facultará pessoal americano devidamente habilitado e o material julgados indispensáveis para as missões atribuídas às forças militares nos Açores, tanto em tempo de paz como em tempo de guerra, em harmonia com os planos estabelecidos

pelos organismos competentes da Organização do Tratado do Atlântico Norte. Esse pessoal americano, no período subsequente à evacuação das bases e em tempo de paz, ficará sob direcção portuguesa.

Artigo 6.º

Durante o prazo de preparação das bases, conformemente ao artigo 2.º, § 2.º, e ainda durante o prazo de evacuação, concedido no artigo 7.º, continua a ser permitido o trânsito de aviões militares americanos pelo Aeródromo das Lajes, e será autorizado nessa base, durante os mesmos períodos, o treino de pessoal de aviação e naval dos Estados Unidos, podendo ser aumentado até ao necessário o pessoal militar e civil dos Estados Unidos ali estacionado. Será bem assim permitida a visita eventual, ao Aeródromo de Santa Maria, de alguns aviões militares, como ficará previsto aos arranjos técnicos a concluir pelos Ministros da Defesa dos dois Governos.

Estes arranjos fixarão a quantidade e missões do pessoal empregado e definirão o estatuto jurídico a que este ficará submetido, bem como as isenções de que gozarão as pessoas e o material em tempo de paz e em tempo de guerra.

Artigo 7.º

Para além dos prazos por que devem ser utilizadas as facilidades, quer em tempo de guerra quer nos termos do § 2.º do artigo 2.º, serão concedidos pelo Governo Português entre seis meses e um ano, conforme as circunstâncias e as dificuldades da ocasião, para a completa evacuação do pessoal americano e a retirada dos materiais que devam acompanhá-lo, as quais se efectuarão tenha ou não sido possível executar o preceituado nas disposições do artigo 5.º

O armazenamento de materiais e abastecimentos, necessário à preparação para tempo de guerra, fica autorizado durante o prazo referido no artigo 1.º, conforme as razoáveis exigências da situação internacional e nos termos constantes dos arranjos técnicos que vão ser concluídos.

Artigo 8.º

O Governo dos Estados Unidos pode em qualquer momento renunciar às concessões constantes do presente Acordo, deixando então igualmente de valer as obrigações assumidas a esse respeito pelo Governo Português.

Artigo 9.º

Em caso de guerra as facilidades concedidas podem ser utilizadas pelos restantes membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte. As condições de utilização das facilidades pelos membros desta Organização

serão estabelecidas por acordo entre as competentes autoridades portuguesas e americanas.

O Governo Português reserva-se o direito de estender ao Governo de Sua Majestade Britânica no Reino Unido facilidades análogas às concedidas por este Acordo.

Artigo 10.º

O Governo Português autorizará, depois de decorrido o prazo de evacuação fixado no artigo 7.º, o trânsito pelas Lajes de aviões militares dos Estados Unidos que executem missões nos quadros da Organização do Tratado do Atlântico Norte. Este trânsito será assegurado pela utilização dos serviços portugueses na referida base, tenha ou não sido possível executar o preceituado nas disposições do artigo 5.º

Para além do mencionado prazo, e de tempos a tempos, conforme for acordado pelos Ministros da Defesa dos dois Governos em face das circunstâncias e em cada caso concreto, poderá a base das Lajes ser utilizada para exercícios de treino combinado de forças adequadas da Organização do Tratado do Atlântico Norte. O pessoal não português, necessário à efectivação desses treinos, permanecerá nos Açores só o tempo que para cada treino for indispensável.

Artigo 11.º

Nada nos arranjos técnicos a concluir pelos Ministros da Defesa dos dois Governos pode ser entendido em contrário do clausulado no presente Acordo de Defesa.

Artigo 12.º

Este Acordo entra em vigor na data da sua assinatura, deixando na mesma data de vigorar o Acordo de 2 de Fevereiro de 1948.

Em testemunho do que os plenipotenciários respectivos dos dois Governos puseram as suas assinaturas e afixaram os seus selos ao presente Acordo.

Feito em Lisboa em duas vias, em português e em inglês, sendo os dois textos igualmente válidos, neste dia 6 de Setembro de 1951.

Paulo Cunha
Lincoln Mac Veagh

Acordo das Lajes (13 de Dezembro de 1983)

MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS

Gabinete do Ministro

Lisboa, 13 de Dezembro de 1983

A Sua Excelência
o Secretário de Estado dos
Estados Unidos da América
Senhor George P. Shultz

Excelência

Tenho a honra de me referir a recentes conversações entre altos funcionários dos Governos de Portugal e dos Estados Unidos da América à cerca do Acordo de Defesa de 6 de Setembro de 1951, emendado, entre os nossos dois Governos, da crescente importância estratégica de Portugal e sobre assuntos económicos e de defesa com eles relacionados.

Como resultado dessas discussões, tenho a honra de propôr que a continuação da utilização de facilidades nos Açores pelas forças dos Estados Unidos seja autorizada até 4 de Fevereiro de 1991. A utilização das mencionadas facilidades nos Açores será regulada por novos arranjos técnicos entre os nossos dois Governos. Tais arranjos poderão ser modificados em qualquer altura mediante comum acordo dos dois Governos e vigorarão enquanto durar a autorização referida nesta nota. O Acordo Técnico de 15 de Novembro de 1957 e o Acordo Laboral de 20 de Maio de 1976 caducarão na data em que entrarem em vigor os novos arranjos técnicos sobre a utilização das facilidades nos Açores e sobre assuntos laborais.

Na eventualidade de surgir um desacordo quanto à interpretação, implementação ou cumprimento das disposições destes acordos, os nossos dois Governos iniciarão imediatamente consultas. Se o assunto não ficar resolvido durante um período de dezoito meses, qualquer dos Governos poderá denunciar este acordo tendo essa denúncia efeito ao expirar o prazo de seis meses sobre a data da sua comunicação por escrito. Fica ainda acordado que uma revisão conjunta do acordo poderá ter início a pedido de qualquer dos Governos a partir de 4 de Fevereiro de 1988.

Qualquer dos Governos poderá propôr, seis meses antes de terminado o período no segundo parágrafo desta nota, o começo de conversações relativas à utilização das facilidades autorizadas nos Açores para além daquele período. Uma vez iniciadas as conversações, não deverá qualquer dos Governos concluir ter-se chegado a um resultado negativo em tais

conversações pelo menos durante os doze meses que se seguirem ao termo do período deste acordo. No caso de nenhum dos Governos propôr o começo de ulteriores conversações, concluir-se-á ter-se chegado a um resultado negativo relativamente à prorrogação do acordo.

Desejaria ainda propôr, caso o Governo de Vossa Excelência concorde, que esta nota, juntamente com a resposta confirmativa de Vossa Excelência, constitua um acordo entre os nossos dois Governos que entrará em vigor no dia 4 de Fevereiro de 1984.

Queira aceitar, Excelência, os protestos da minha mais elevada consideração.

Jaime Gama
Ministro dos Negócios Estrangeiros

EMBASSY OF THE
UNITED STATES OF AMERICA

Lisbon, December 13, 1983

His Excellency
Jaime José Matos da Gama,
Minister of Foreign Affairs of
Portugal

"Excellency,

I have the honor to refer to recent conversations between senior officials of the Governments of Portugal and the United States of America regarding the Defense Agreement of September 6, 1951, as amended, between our two Governments, the growing strategic importance of Portugal, and related economic and defense matters.

As a result of these discussions, I have the honor to propose that the United States Armed Forces be authorized the continued use of facilities in the Azores until February 4, 1991. The use of designated facilities in the Azores shall be regulated in new technical arrangements between our two

Governments. Such arrangements may be modified at any time by further agreement of the two Governments and shall remain in force so long as the authorization described in this note remains in force. The Technical Agreement of November 15, 1957, and the Labor Agreement of May 20, 1976, shall be terminated on the date that the new technical arrangements on the use of facilities in the Azores and labor matters enter into force.

Should disagreement arise concerning the interpretation, implementation or compliance with the provisions of this agreement, our two Governments shall begin consultations immediately. Should the matter not be resolved within a period of eighteen months, either Government may terminate this agreement effective six months from the date of written notice of such termination. It is further understood that a joint review of the agreement may be undertaken at the request of either Government on February 4, 1988.

Either Government may propose the commencement of conversations regarding the extension of the use of the authorized facilities in the Azores beyond the period described in the second paragraph above six months before the expiration of such period. Once the conversations have started, no determination that a negative result has arisen in them shall be made by either Government for at least twelve months following the expiration of the period of this agreement. In the event that neither Government proposes the commencement of further conversations, a negative result shall be deemed to have arisen regarding the extension of the agreement.

I have the further honor to propose that, if acceptable to your Excellency's Government, this note, together with your Excellency's confirming reply, shall constitute an agreement between our two Governments which shall enter into force on February 4, 1984.

Accept, Excellency, the assurances of my highest consideration."

I am pleased on behalf of my Government to accept your proposal, and to confirm that your Excellency's note, together with this reply, shall constitute an agreement between our two Governments which shall enter into force on February 4, 1984.

Accept, Excellency, the assurances of my highest consideration.

GEORGE P. SHULTZ

Artigos 3 e 5 do Tratado do Atlântico Norte
(Washington D.C., 4 de Abril de 1949)

Artigo 3

A fim de atingir mais eficazmente os fins deste Tratado, as Partes, tanto individualmente como em conjunto, manterão e desenvolverão, de maneira contínua e efectiva, pelos seus próprios meios e mediante mútuo auxílio, a sua capacidade individual e colectiva para resistir a um ataque armado.

Artigo 5

As Partes concordam em que um ataque armado contra uma ou várias delas na Europa ou na América do Norte será considerado um ataque a todas, e, conseqüentemente, concordam em que, se um tal ataque armado se verificar, cada uma, no exercício do direito de legítima defesa, individual ou colectiva, reconhecido pelo artigo 51.º da Carta das Nações Unidas, prestará assistência à Parte ou Partes assim atacadas, praticando sem demora, individualmente e de acordo com as restantes Partes, a acção que considerar necessária, inclusive o emprego da força armada, para restaurar e garantir a segurança na região do Atlântico Norte.

Qualquer ataque armado desta natureza e todas as providências tomadas em consequência desse ataque são imediatamente comunicados ao Conselho de Segurança. Essas providências terminarão logo que o Conselho de Segurança tiver tomado as medidas necessárias para restaurar e manter a paz e a segurança internacionais.

Acordo Técnico para Execução do Acordo de Defesa entre Portugal e os Estados Unidos da América de 6 de Setembro de 1951.
(excluindo os anexos)

Preâmbulo

O ministro da Defesa Nacional da República Portuguesa e o Secretário da Defesa dos Estados Unidos da América:

Reconhecendo que o Acordo de Defesa de 6 de Setembro de 1951 entre Portugal e os Estados Unidos da América, e suas alterações, prevê a criação de instrumentos de execução.

Considerando a conveniência em estabelecer um novo Acordo Técnico para substituir o Acordo Técnico de 15 de Novembro de 1951.

Atendendo à troca de notas entre os dois Governos, datadas de 13 de Dezembro de 1983, em relação ao Acordo de Defesa de 6 de Setembro de 1951 e suas alterações.

Tendo presente o espírito de amizade e cooperação que tem norteado as relações entre os dois países.

Salientando ser de interesse mútuo intensificar a cooperação e assistência militares no quadro do Tratado do Atlântico Norte,

acordam o seguinte:

Artigo I **Direitos de utilização**

1 — Portugal confirma que, em caso de se desencadearem hostilidades que dêem lugar à aplicação das disposições do Tratado do Atlântico Norte, as forças armadas dos Estados Unidos da América podem utilizar, na Região Autónoma dos Açores (daqui em diante designada por Açores), as facilidades necessárias para a condução das operações de harmonia com as recomendações dos organismos competentes da Organização do Tratado do Atlântico Norte e nos termos do presente Acordo.

2 — Portugal autoriza os Estados Unidos da América a preparar e manter em tempo de paz, em colaboração com as autoridades portuguesas, as facilidades descritas no anexo A, para que as mesmas possam estar prontas para utilização em tempo de hostilidades a que se refere o n.º 1.

3 — Portugal autoriza, de acordo com as disposições no Anexo B, o estacionamento transitório na Base Aérea das Lajes e nas suas facilidades de apoio, do pessoal militar e civil dos Estados Unidos da América necessário para a preparação, manutenção, utilização e apoio destas facilidades e para a execução e apoio das actividades referidas no n.º 4.

4 — Portugal autoriza, em tempo de paz, o treino em regime de rotação, das forças aéreas e da aviação naval dos Estados Unidos da América destinadas a operar nos Açores, em tempo de hostilidades a que se refere o n.º 1, e a execução das seguintes missões como preparação para as citadas hostilidades:

- Apoio em rota aos aviões e navios em trânsito;
- Patrulhamento marítimo;
- Defesa aérea a longa distância;
- Comando, controle e comunicações;
- Busca e salvamento;
- Meteorológicas.

5 — Para execução deste Acordo, o pessoal e os navios, veículos e aviões públicos ou afretados pelo governo dos Estados Unidos da América terão livre acesso e o direito de se movimentarem livremente entre tais facilidades, incluindo o movimento nas águas interiores, águas territoriais e espaço aéreo sobrejacente dos Açores. As ligações terrestres e marítimas serão feitas pela via mais directa e praticável que possa ser usada. As condições de sobrevoos são estabelecidas no anexo C.

6 — Os Estados Unidos da América podem armazenar e manter munições e explosivos convencionais nas facilidades especificamente autorizadas

para esse efeito. Os critérios de segurança a adoptar serão, pelo menos, tão rigorosos como os das Forças Armadas Portuguesas. O comandante das forças dos Estados Unidos da América nos Açores (daqui em diante designadas por forças dos Estados Unidos) manterá o comandante aéreo dos Açores informado do tipo e quantidade de munições e explosivos em depósito.

Artigo II **Soberania**

1 — Este Acordo é celebrado no reconhecimento da plena soberania de Portugal.

2 — A defesa terrestre, marítima e aérea dos Açores, incluindo a das facilidades concedidas, é da responsabilidade das Forças Armadas Portuguesas.

3 — As forças dos Estados Unidos estão autorizadas, a título de cortesia, a hastear a bandeira dos Estados Unidos da América ao lado da bandeira de Portugal em frente ao edifício do seu comando.

4 — Quaisquer honras militares que tenham lugar ao ar livre serão prestadas pelas Forças Armadas Portuguesas. Podem, no entanto, ser prestadas por forças conjuntas ou, em casos especiais, por forças dos Estados Unidos quando ambos os comandantes o considerarem adequado.

Artigo III **Assistência militar dos Estados Unidos**

De harmonia com os interesses de defesa de Portugal e dos Estados Unidos, e de acordo com as respectivas normas constitucionais, os Estados Unidos prestarão apoio à modernização das Forças Armadas Portuguesas, através da concessão de assistência militar. O fornecimento de equipamento, material e serviços será efectuado nos termos do Acordo de Assistência Mútua de Defesa entre os Estados Unidos e Portugal, de 5 de Janeiro de 1951 e da troca de notas de 13 de Dezembro de 1983, relativas ao Auxílio Económico e Militar, podendo ser objecto de arranjos específicos entre os Governos de Portugal e dos Estados Unidos.

Artigo IV **Comando e relações funcionais**

1 — A Base Aérea das Lajes e as suas facilidades de apoio são do comando das Forças Armadas Portuguesas, o qual será exercido pelo comandante aéreo dos Açores ou por um seu subordinado especificamente nomeado.

2 — Sem prejuízo do disposto no n.º 1 deste artigo, as forças dos Estados Unidos estão subordinadas ao comandante das forças dos Estados Unidos, o qual exercerá também o comando e o controle sobre o equipamento e material dos Estados Unidos sobre as facilidades de utilização dos Estados Unidos, como definidas no artigo I do anexo A.

3 — Os Estados Unidos não nomearão para comandante das forças dos Estados Unidos um oficial com patente militar superior à do comandante aéreo dos Açores que será normalmente oficial-general. Se ambos os comandantes tiverem o mesmo posto, o comandante aéreo dos Açores será considerado de maior antiguidade.

4 — As relações entre o comando das forças dos Estados Unidos e as autoridades portuguesas serão estabelecidas através do Comando Aéreo dos Açores, com excepção do disposto no anexo H. Os comandantes podem, todavia, definir procedimentos a adoptar para o tratamento de questões locais específicas.

5 — O comandante aéreo dos Açores e o comandante das forças dos Estados Unidos resolverão, em espírito de mútua confiança e cooperação, quaisquer problemas resultantes da aplicação deste Acordo. Quaisquer divergências que não possam ser solucionadas pelos comandantes serão apresentadas através dos canais competentes, para decisão superior.

6 — O comandante aéreo dos Açores ou delegados por ele designados terão acesso a todas as facilidades concedidas com excepção das áreas criptográficas e de equipamento e material de informação classificados. As condições de acesso a áreas onde se encontre equipamento ou material de informação classificados serão estabelecidas por acordo entre os dois comandantes. O comandante das forças dos Estados Unidos manterá o comandante aéreo dos Açores informado sobre a localização daquelas áreas e equipamento.

7 — Os dois comandantes colaborarão na elaboração de planos e na realização de exercícios conjuntos por forma a que ambas as forças estejam aptas a desempenhar eficientemente as suas missões. Dentro do mesmo espírito de colaboração, os dois comandantes incentivarão a troca, entre comandos, de informações de mútuo interesse.

8 — O aeródromo e as respectivas facilidades de controle de tráfego aéreo serão operadas em conjunto conforme especificado no anexo D.

9 — O Comandante aéreo dos Açores é responsável pela defesa e segurança da Base Aérea das Lajes e das suas facilidades de apoio, assim como pela manutenção da ordem nessas áreas, conforme especificado no anexo E.

10 — A facilidade portuária na Praia da Vitória será utilizada conforme especificado no anexo F.

11 — As comunicações de serviço móvel marítimo serão executadas conforme especificado no anexo G.

Artigo V **Estatuto das forças**

1 — O estatuto das forças dos Estados Unidos assim como o dos membros dessas forças, dos membros do elemento civil e das pessoas a cargo, é regulado por este Acordo e seus anexos, nomeadamente H, I e J, e pelo disposto na Convenção entre os Estados Partes no Tratado do Atlântico Norte relativa ao estatuto das suas forças, de 19 de Junho de 1951.

2 — Estas forças, os seus membros, os membros do elemento civil e as pessoas a cargo respeitarão a lei portuguesa e abster-se-ão de qualquer

actividade contrária ao espírito deste Acordo. É dever dos Estados Unidos tomar as medidas necessárias para esse efeito.

Artigo VI

Responsabilidade pela construção, manutenção e respectivos custos

1 — O Governo dos Estados Unidos é responsável pela construção, equipamento e manutenção das facilidades de utilização dos Estados Unidos.

2 — Os Governos de Portugal e dos Estados Unidos são responsáveis, individual ou conjuntamente, pela construção, equipamento e manutenção das facilidades de utilização comum.

3 — O Governo dos Estados Unidos é responsável pela construção, equipamento e manutenção dos dispositivos, vedações ou quaisquer outros meios passivos necessários à protecção das facilidades referidas nos n.ºs 1 e 2.

4 — O Governo Português é responsável pelo arrendamento, expropriação ou aquisição de terrenos a utilizar para efeitos do presente Acordo.

5 — O Governo Português é responsável pela construção de habitações para famílias portuguesas desalojadas em consequência da construção das facilidades concedidas. A reinstalação de pessoas, bens ou instalações militares são também da responsabilidade do Governo Português.

6 — Os custos serão atribuídos do seguinte modo:

a) O Governo dos Estados Unidos é responsável por todos os custos relacionados com o n.º 1;

b) Os custos relacionados com os n.ºs 2, 3, 4 e 5 serão compartilhados por mútuo acordo dos dois Governos.

7 — As novas construções exteriores, incluindo novas estruturas e ampliações das actuais que modifiquem o seu aspecto ou finalidade, carecem de aprovação do Comando Aéreo dos Açores. Para esse efeito, o Comando das Forças dos Estados Unidos submeterá à aprovação do Comando Aéreo dos Açores os anteprojectos dessas construções, incluindo a implantação, plantas e alçados que indiquem as dimensões finais. O Comando Aéreo dos Açores fará todos os esforços para responder a estes pedidos no prazo de 6 meses. Uma cópia do projecto final da construção será fornecida ao Comando Aéreo dos Açores, para conhecimento.

8 — O comando das forças dos Estados Unidos está autorizado a equipar e manter as facilidades concedidas bem como dispositivos, vedações e outros meios necessários à protecção destas facilidades, desde que o aspecto geral ou finalidade da facilidade não seja alterado.

9 — Os Estados Unidos podem utilizar o seu próprio pessoal ou adjudicatários(*) ao serviço das forças dos Estados Unidos seleccionados de acordo com as normas de contratação e os requisitos legais dos Estados Unidos, na construção, melhoramento, manutenção ou operação das facilidades concedidas. Ao seleccionarem estes adjudicatários os Estados Unidos utilizarão firmas portuguesas na maior extensão possível.

10 — O Governo dos Estados Unidos incentivará os adjudicatários(*) ao serviço das forças dos Estados Unidos a suprir necessidades de mão-de-obra com cidadãos portugueses, na maior extensão possível.

11 — O Governo dos Estados Unidos exigirá que os adjudicatários(*) ao serviço das forças dos Estados Unidos façam um seguro que cubra danos pessoais ou materiais que possam ocorrer em território português como resultado de acto ou omissão cometido em serviço pelos seus empregados.

* No texto inglês: *contractors* ou *contractors and subcontractors*.

Artigo VII Direitos de propriedade

1 — Todas as edificações, estruturas e instalações ligadas ao solo, incluindo as respectivas redes eléctricas e telefónicas, canalizações de qualquer natureza e sistemas sanitários e de aquecimento são propriedade de Portugal, desde o momento da sua construção, embora possam ser utilizados inteiramente pelas forças dos Estados Unidos durante a vigência deste Acordo e segundo os seus termos. Ao terminar a vigência deste Acordo, estes bens serão deixados no seu lugar em condições de utilização. Não será devida qualquer indemnização pelo Governo de Portugal.

2 — Os Estados Unidos podem, em qualquer altura, remover qualquer material móvel que lhes pertença, incluindo equipamento, maquinaria, abastecimentos e estruturas temporárias. Porém, com excepção do material classificado e de equipamento que as forças dos Estados Unidos necessitem em qualquer outro lugar, o equipamento essencial ao funcionamento da Base Aérea das Lajes não poderá ser removido sem que seja dada ao Governo Português oportunidade de o adquirir. As condições de aquisição serão acordadas pelas duas partes dentro do espírito de amizade e assistência mútua que está na base deste Acordo e em conformidade com a troca de notas de 13 de Dezembro de 1983 relativas ao auxílio económico e militar.

3 — Reconhecendo a importância de manter a continuidade de funcionamento do aeródromo das Lajes os Estados Unidos não removerão, ao terminar este Acordo, qualquer equipamento essencial à operação do aeródromo sem primeiro consultar o Governo Português e lhe dar a oportunidade de receber o referido equipamento seja por venda, dádiva ou outra condição favorável, de acordo com as leis dos Estados Unidos. A determinação do modo de cedência do equipamento será feita pelo Governo dos Estados Unidos dentro do espírito de amizade e assistência mútua que constitui a base deste Acordo.

4 — Os departamentos de defesa dos dois países estudarão a possibilidade de assegurar a continuidade da operação de quaisquer instalações e equipamento altamente especializados que fiquem na posse da Força Aérea Portuguesa após o termo deste Acordo.

5 — Não será devida qualquer renda pela utilização das facilidades concedidas.

Artigo VIII

Aquisições

Na aquisição de bens e serviços, os Estados Unidos acordam em utilizar o mercado português, sempre que possível e de harmonia com as suas leis e regulamentos, desde que esses bens ou serviços satisfaçam as normas e especificações dos Estados Unidos, estejam disponíveis no local e prazo desejado e sejam de custo igual ou inferior aos provenientes de outras origens. A pedido das forças dos Estados Unidos as autoridades portuguesas competentes facultarão apoio administrativo para a preparação e execução das aquisições em Portugal.

Artigo IX

Instrumentos de execução

O Comando Aéreo dos Açores e o comando das forças dos Estados Unidos estabelecerão entre si, dentro do espírito de cooperação expresso neste Acordo, quaisquer disposições adicionais ou regulamentos locais necessários à execução deste Acordo e seus anexos. Tais disposições e regulamentos devem respeitar os termos do Acordo e ser estabelecidos por escrito.

Artigo X

Textos autênticos e entrada em vigor

Este Acordo e seus anexos (daqui em diante designados por Acordo) são feitos em português e inglês, sendo ambos os textos igualmente autênticos. O Acordo entrará em vigor depois das partes terem comunicado uma à outra, por escrito, que estão cumpridos os respectivos requisitos constitucionais. O Acordo Técnico de 15 de Novembro de 1957 cessará a sua vigência na data em que o presente Acordo entrar em vigor.

Artigo XI

Alterações e duração

Este Acordo pode ser alterado em qualquer altura por ulterior acordo entre o Governo de Portugal e o Governo dos Estados Unidos e permanecerá em vigor enquanto durar a autorização constante da troca de notas de 13 de Dezembro de 1983 relativas ao Acordo de Defesa de 6 de Setembro de 1951.

Feito em Lisboa, aos 18 de Maio de 1984.

Pelo Governo da República Portuguesa:
Carlos Alberto da Mota Pinto

Pelo Governo dos Estados Unidos da América:
(Assinatura ilegível)

III

ECONOMIA

Desencontros e Caminhos de Convergência

Joaquim Ramos Silva

Ao dar início a este ensaio* não podemos deixar de fazer uma constatação preliminar: *as relações económicas entre Portugal e os EUA não têm sido um objecto de estudo relevante quer ao nível científico e académico quer mesmo ao nível das análises económicas correntes* (ao contrário do que tem acontecido com a CE, com a EFTA ou com os países africanos de língua oficial portuguesa, por exemplo). Tudo se passa como se as nossas relações com a maior potência mundial, no campo fundamental da economia, onde também lidera, e da qual à escala do nosso planeta não podemos deixar de nos considerar geograficamente próximos, não justificassem uma atenção muito particular, uma análise detalhada e um estudo meticoloso, nem a reflexão que os deve complementar. É aqui patente um desequilíbrio com o que se passa em outros domínios (as relações políticas e de defesa, por exemplo), bem como uma diferença relativamente ao comportamento da generalidade dos nosso parceiros europeus, muito mais atentos às suas relações económicas com o gigante americano. Existem certamente relatórios oficiais e privados focando este ou aquele aspecto das relações bilaterais para fins pontuais e precisos e também algumas referências, em geral menores e à margem, na literatura especializada. Faltam em particular as visões globais e integradoras, devidamente fundamentadas, o seu acompanhamento

ao longo do tempo e a sua articulação com o processo de desenvolvimento português. Ao negligenciar-se desta maneira uma área tão significativa para o nosso relacionamento externo dificulta-se não só a extensão e diversificação dos laços mas também a própria actuação dos agentes económicos e dos responsáveis pela política económica, não levando suficientemente em conta dados essenciais para a apreciação da evolução económica internacional e para a formulação de políticas que daí derivam.

Evidentemente está fora do nosso alcance eliminar esta lacuna mas podemos, a propósito da adesão de Portugal à CE e da reorganização concomitante das relações externas, agora bem patente após a presidência portuguesa no 1º semestre de 1992, avançar no conhecimento do intercâmbio económico luso-americano através do seu exame mais ou menos sistemático e generalizado. Todavia, forçoso é reconhecer que muitos aspectos não serão aqui aprofundados e outros nem sequer abordados (por exemplo, a importante questão das formas de penetração concreta das empresas portuguesas no mercado americano); este é pois um trabalho que carece de ser prosseguido. Por todo um conjunto de razões, onde se destacam as suas potencialidades, justificar-se-ia inteiramente proceder mesmo, sob a forma de balanço, a uma avaliação periódica das relações económicas entre os dois países. Seria igualmente interessante que este estudo viesse a suscitar o aparecimento de outros semelhantes, que tomassem direcções distintas.

Tendo em conta o sentido destas palavras introdutórias, a nossa análise, vasta mas não exaustiva, das relações económicas luso-americanas incidirá sucessivamente sobre os principais tópicos das trocas de mercadorias (primeira secção: «O declínio das trocas comerciais»), o investimento directo e a lógica da implantação das empresas estrangeiras em Portugal (segunda secção: «Forças e fraquezas do investimento directo em Portugal») e os mais significativos fluxos financeiros, de serviços e transferências (terceira secção: «Fluxos económicos e financeiros: um quadro diverso mas relevante»). Finalmente, na quarta secção extrairemos algumas conclusões que possam habilitar-nos a compreender melhor a evolução recente e encerrem alguma validade em termos do que nos pode reservar o futuro. Embora em muitas passagens recuemos mais ou menos no tempo histórico, privilegiaremos em qualquer caso a situação que emergiu após a adesão de Portugal à Comunidade Europeia em 1 de Janeiro de 1986.

O DECLÍNIO DAS TROCAS COMERCIAIS

As trocas comerciais luso-americanas ao longo das últimas décadas podem ser caracterizadas de uma forma marcadamente negativa: pouco significativas nas suas dimensões; quase sempre desequilibradas para Portugal; muito irregulares no seu ritmo; evolução ao sabor da conjuntura e das contingências da política económica; débil composição, etc. Em geral, a modéstia e a fragilidade que têm revelado dizem não só respeito às exportações mas também às importações em ambos os sentidos. Apesar de o comércio entre estas duas margens do Atlântico Norte existir desde há muito tempo, tendo mesmo Portugal constituído um importante mercado para os EUA nos primórdios da sua independência, nos finais do século XVIII, no período aqui em análise ele manteve-se paradoxalmente num estado, a bem dizer, incipiente. De facto, na fase posterior à adesão de Portugal à CE, o comércio luso-americano está a registar, neste início dos anos 1990, um recuo tão profundo que o trouxe para níveis de tal modo baixos que não têm paralelo desde o final dos anos 1930 (Cf. Anexo 1). Vejamos pois como se chegou a este ponto. Tal como se referiu na introdução, nesta secção limitaremos a nossa análise ao comércio de mercadorias; na terceira secção abordaremos (para além das transferências) alguns serviços, muito especialmente o turismo.

Mercado americano, comércio e desenvolvimento

A fim de que se possa desfrutar de uma visão mais completa e profunda sobre o comércio entre os dois países, vale a pena distanciarmo-nos no tempo, desde os anos 1930 até à actualidade, em especial desde o termo da Segunda Guerra Mundial. Nesta perspectiva, começaremos por colocar a questão do ponto de vista da *estratégia comercial* seguida por Portugal face aos grandes blocos com que se encontrava economicamente mais envolvido, para depois observarmos as potencialidades do mercado americano na sua relação com a dinâmica de crescimento de um certo número de países que para aí exportam significativamente. O Anexo 1 e os Quadros 1 e 2 são o suporte estatístico principal desta análise, pelo que será útil atentar no seu conteúdo.

A partir dos anos 1930 e pondo de parte o período da guerra 1939-1945, o comércio externo português conheceu sucessivamente

três ciclos bem definidos ao nível das exportações, um pouco menos nítidos ao nível das importações.

Primeiro ciclo. Na sequência da implantação do regime de Salazar, o nosso comércio é dirigido no sentido da intensificação das relações com as colónias, no quadro de uma integração económica de tipo imperial. A grande crise 1929-1933 e depois a Segunda Guerra Mundial 1939-1945 favoreceram objectivamente esta tendência. A política de substituição de importações entretanto traçada com relativa clareza vai também contribuir para fazer decrescer a atenção prestada ao comércio internacional como factor de desenvolvimento. A orientação para o mercado colonial teve o seu apogeu na década de 1950, quando as antigas colónias chegaram a absorver uma parte maior das nossas exportações (a sua quota-parte passou de 12,1% em 1938 para 27,4% em 1958) do que o conjunto de países que formaram a Comunidade Económica Europeia inicial (os Seis) em 1957, ou o dos países que se haviam de reunir com Portugal na EFTA (Associação Europeia de Comércio Livre) em 1960. Isto quer dizer que o regime canalizou então os nossos produtos para o mercado de mais baixo poder de compra, menos exigente em termos qualitativos e mais protegido administrativamente. Portugal afastou-se assim das correntes mais dinâmicas e efectivas do comércio internacional. Se esta política ainda tinha algo a ver com as práticas comerciais dos anos 1930, tornava-se depois da guerra cada vez mais desfasada e obsoleta. Por força do próprio movimento internacional vai entrar em decadência também em Portugal, depois de longa hegemonia no terreno económico concreto. Assim, a partir de 1963, a EFTA suplantarà as antigas colónias como mercado para as nossas exportações e a diferença entre ambos os blocos acentuar-se-á cada vez mais nos anos seguintes¹. Enfim, depois de 1968, a Antiga Zona do Escudo, hoje área dos PALOP, passará rapidamente a perder importância comercial (quer como abastecedora quer como cliente), tendência que prosseguiu após 1974, atingiu um mínimo na segunda metade da década de 1980, e que só foi possível começar a inverter, lentamente, nos anos mais recentes.

Segundo ciclo. O grupo de sete países, onde pontificava o Reino Unido, que formaram com Portugal a EFTA², vai ganhar peso crescente no nosso comércio desde o final dos anos 1950. É sobretudo entre 1960 e 1972, período durante o qual, como se pode ver no Quadro 1, a parte percentual das nossas exportações para este bloco quase duplica, que esta tendência se revela vigorosamente. O aumento das importações é menos nítido, mas também se realiza — é preciso ter em conta que neste processo de integração o desarmamento pautal não era inteiramente recíproco e que Portugal pode manter certo nível de barreiras aduaneiras à entrada de produtos industriais

Quadro 1

Portugal: exportações para a CEE, EFTA, PALOP e EUA (em percentagem do total)

	1960	1972	1973	1985	1986	1988	1991
CE*	21,64	20,54	48,63	58,33	67,98	71,59	75,23
EFTA*	20,91	40,82	13,81	10,77	11,71	10,54	9,72
CE + EFTA	42,55	61,36	62,44	69,10	79,69	82,13	84,95
PALOP (Ex-ZE)	25,57	14,67	14,77	3,90	2,14	2,74	4,07
EUA	11,15	10,64	9,75	9,22	6,98	5,93	3,80
Outros	20,67	13,33	13,02	17,78	11,19	9,19	7,18

* Segundo a composição geográfica em cada ano considerado

Fonte: INE, *Estatísticas do Comércio Externo* (1991, dados preliminares).

provenientes dos restantes parceiros da EFTA. Este reforço da posição comercial da EFTA foi feito sobretudo em detrimento da Antiga Zona do Escudo e dos países em vias de desenvolvimento³, tendo a parte da CE Seis, permanecido no essencial estável (as exportações para esta área mantiveram-se em torno dos 20% em 1960-72, oscilando pouco). Esta viragem para a EFTA, que era também uma viragem para a Europa, significou, pelo menos teoricamente, uma opção pela conquista de espaços num mercado mais vasto e apetrechado, em parte facilitada pela deslocalização de capitais dos restantes países da EFTA para Portugal. Porém, confinado a aspectos meramente comerciais e ainda assim limitado aos produtos não agrícolas, não se poderia tirar todo o partido possível deste processo de integração. Em 1973, com a entrada do Reino Unido e da Dinamarca na CE alterou-se bastante a composição económica da EFTA, facto aliás bem visível no Quadro 1; por outro lado as modificações sofridas pela estrutura do comércio internacional nos anos subsequentes, nomeadamente após os denominados «choques petrolíferos» de 1973 e 1979, afectaram de modo significativo a evolução desta corrente comercial (bem como da generalidade das outras). Em todo o caso, como se pode constatar no Anexo 1 e no Quadro 1, entre 1973 e 1991, isto é, considerando uma área com os mesmos limites geográficos, não houve alteração profunda, já que a parte dos países que permaneceram na EFTA na exportação portuguesa apenas decaiu ligeiramente, e ainda que o recuo relativo das importações tivesse sido mais pronunciado. Em 1986, por imperativo da adesão à CE, Portugal abandonou a EFTA, mas foram adoptadas toda uma série de disposições a fim de permitir que as regras de livre circulação comercial entre as duas partes se mantivessem. Posteriormente, em Maio de 1992, o acordo para a criação do

Espaço Económico Europeu em 1993, entre os países membros da CE e da EFTA, veio traduzir uma nova fase de reaproximação geral.

Terceiro ciclo. É agora a vez de se assistir ao longo das duas últimas décadas a uma forte expansão das trocas entre Portugal e a CE. De 1973 a 1985, durante o período da Europa dos Nove tornada dos Dez em 1981 com a entrada da Grécia, país com o qual o nosso comércio é escasso (0,5% das exportações e 0,12% das importações em 1990), mais de metade das exportações portuguesas passaram a ser absorvidas por este mercado: 48,6% em 1973 para 58,3% em 1985. Com a adesão simultânea de Portugal e da Espanha em 1986, esta última tendência acelerou-se bastante, atingindo a parte da CE os 70,9% em 1987 (e segundo dados preliminares 75,2% em 1991). Quanto às importações, esbatidos nos últimos anos os efeitos das já referidas perturbações dos anos 1970 e começo dos de 1980, retomaram com não menos vigor o mesmo sentido ascendente das exportações. Assim, a parte da CE, sem considerar Espanha, nas nossas importações passou gradualmente de 35,9% em 1984 para 54,8% em 1990. A inclusão da Espanha acentua fortemente esta tendência, tendo mesmo disputado nos últimos anos à Alemanha, em torno de valores da ordem dos 14-15%, o lugar de primeiro fornecedor (o qual ocupou efectivamente em 1989, e segundo os dados preliminares em 1991), quando ainda na década de 1960 não passava de um apagado parceiro comercial: em 1966-67, por exemplo, forneceu 3,3% das importações e absorveu apenas 2,1% das exportações (13,3% em 1990). Os onze parceiros da CE garantiram assim 63,4% do total das importações em 1987 (e segundo os mesmos dados preliminares 71,9% em 1991). Nota-se até uma aproximação dos níveis relativos dos fluxos comerciais com origem e destino na CE, a qual nos anos mais recentes tem ganho praticamente terreno a quase todos os blocos e regiões, em ambos os sentidos.

No entanto, deve-se sublinhar que a evolução recente das trocas de Portugal com os restantes parceiros da CE, em particular o seu forte crescimento relativo, não ocorre da mesma maneira e ao mesmo ritmo com todos os países membros, antes pelo contrário. Com efeito, sobretudo durante os últimos anos, como se pode constatar no Anexo 1 (de resto, voltaremos a esta questão, dentro de uma perspectiva mais geral, na quarta secção, nomeadamente com base na Figura 2), o incremento deste comércio concentrou-se de modo sensível na Espanha, cuja parte relativa, entre 1983 e 1991, nas exportações quase quadruplicou e nas importações aproximadamente triplicou. Por outro lado, em 1990-91, no seguimento aliás de uma tendência geral no âmbito da Comunidade, aumentou de maneira significativa o comércio com a Alemanha unificada. Paralelamente, e também durante o mesmo período, a parte do comércio com outros países comunitários,

em especial ao nível das exportações, estagnou ou decaiu mesmo, como é o caso do Reino Unido. Esta evolução bastante díspar impede generalizações apressadas, e deve ser levada em conta em qualquer análise mais esmiuçada sobre as relações entre Portugal e os parceiros comunitários nos anos mais recentes.

As causas que estão na base deste processo ainda em desenvolvimento irão ser analisadas em detalhe. Claro que pelos poderosos efeitos que induz o mercado da CE não tem comparação com o da EFTA, muito menos com o mercado colonial. Há todavia que reconhecer que as nossas trocas estão a caminhar no sentido de uma polarização excessiva na CE, pois nenhum dos outros países da Europa do Sul, e em particular os mais desenvolvidos como a Itália e a Espanha, apresenta níveis tão elevados de concentração comercial, assunto a que voltaremos posteriormente. Por outro lado, não esqueçamos também que este mercado representa uma faceta de protecçãoismo relativo onde a especialização interna poderá nem sempre ser a mais conveniente para Portugal. Assim, uma das razões principais do *boom* das exportações para a Comunidade ao longo dos anos 1980, residiu no crescimento substancial da parte dos produtos com origem nos sectores do vestuário, têxtil e calçado, em geral de fraca qualidade e banalizados, mas que não encontram concorrência devido às barreiras existentes face ao exterior, nomeadamente face aos países em vias de desenvolvimento⁴. Não queremos com isto dizer de modo nenhum que a evolução esteja a ser preocupante (em devido tempo sublinharemos os aspectos fortemente positivos desta relação), menos ainda que a responsabilidade caiba à Comunidade, mas que é em princípio desejável devido a razões económicas bem conhecidas uma maior diversificação comercial, tanto mais que, à escala mundial, existem outros pólos significativos de crescimento que não podem nem devem ser negligenciados. A própria construção europeia quer-se aberta ao exterior e não virada sobre si mesma e Portugal tem por seu lado uma larga experiência de contactos extra-europeus, que no seu próprio interesse e no da Europa deve consequentemente desenvolver e não atrofiar. São estes aspectos que não podem deixar de ser considerados em termos de orientação comercial futura.

Mas antes de extrairmos outras conclusões sobre a sucessão dos ciclos de comércio externo ao longo das últimas décadas, voltemos à nossa questão central: *as relações comerciais luso-americanas*. Começemos por notar que é possível proceder a uma caracterização tão fundamental como a anterior sem lhes fazer referência, não tanto porque, relativamente a outros blocos, as trocas com os EUA não sejam, pelo menos em certos períodos, significativas em termos quantitativos (Cf. Anexo 1), mas sim porque *este comércio não obedece a linhas bem definidas*. Não queremos significar com isto que houvesse

por detrás de cada ciclo antes assinalado uma opção comercial clara e conscientemente assumida, mas sim que ela é de modo evidente omissa neste caso. Um exemplo do que acabamos de dizer reside na evolução perfeitamente instável e incerta quer da parte das importações quer da parte das exportações, de e para os EUA, talvez mais aquela do que esta, dentro do nosso comércio total. Como se pode aferir com facilidade através das estatísticas, ocorreram no passado sucessivos movimentos bruscos de subidas e descidas, a par de períodos de indefinição, nada de semelhante ao que entretanto se passava com a AZE-PALOP, a EFTA ou a CEE onde se verificaram tendências de contornos nítidos em fases de duração mais ou menos longa. Análises desenvolvidas mais adiante nomeadamente sobre o período posterior à adesão confirmarão a natureza inconsistente do comércio luso-americano.

Portugal prejudicou-se em não ter equacionado mais cedo e seriamente as relações comerciais com os EUA, em particular no que diz respeito à promoção das suas exportações. A começar pelas suas dimensões, o mercado americano não pode ser visto como qualquer outro mercado nacional; mas, além de vastíssimo, ele tem ainda um poder de compra imensamente grande, é muito competitivo e aberto à inovação e à experimentação. Este conjunto de características tornam-no, por um lado, de difícil penetração, mas por outro lado ele é extremamente atractivo para os países que no pós-guerra têm procurado através do comércio externo acelerar o seu crescimento e melhorar o seu padrão de especialização, alcandorando-se assim a lugares mais avançados na hierarquia económica das nações. Neste sentido, é interessante comparar a estratégia comercial portuguesa com a de outras nações que se encontram claramente neste caso concreto. O Quadro 2 vai apoiar-nos nesta análise. Aí registamos a evolução da quota-parte nas importações americanas de Portugal e de mais sete países, sendo cinco asiáticos: Japão e o «grupo dos quatro»: Coreia do Sul, Taiwan, Hong Kong e Singapura e dois europeus: Itália e Espanha. Japão, Itália e Espanha, hoje os mais avançados, tinham por volta de 1950 um rendimento médio per capita igual ou inferior ao português, enquanto que em 1989 ele era respectivamente cinco, três e duas vezes superior⁵. Os restantes quatro países, todos asiáticos, são bem conhecidos pelas suas altas taxas de crescimento e outras importantes realizações económicas⁶, constituindo o seu exemplo um dos mais interessantes em termos de desenvolvimento económico prático no pós-guerra não obstante todas as fundadas reservas que possam ser postas quanto aos custos sociais e políticos que o caracterizou. De resto, os sete países aqui agrupados ao lado de Portugal não têm apenas aspectos comuns; embora não seja nosso objectivo estudarmos aqui estes processos,

basta ver por exemplo o papel que o investimento estrangeiro desempenhou em cada caso: muito importante em Singapura e na Espanha, foi muito escasso, praticamente inexistente, no Japão.

A análise comparativa do Quadro 2 foi feita com base no grau de penetração destes países no mercado americano em períodos significativos do pós-guerra, o que nos permite examinar a evolução deste indicador não só a longo prazo mas também em determinadas fases conjunturais. Os períodos seleccionados foram, por ordem temporal, os seguintes:

De 1949 a 1959 (A), isto é, a época de implementação do Plano Marshall e dos seus prolongamentos subsequentes, que levaram a uma primeira afirmação das tendências profundas do comércio e do desenvolvimento no pós-guerra tendo como pano de fundo a reconstrução da economia mundial, designadamente europeia; como já vimos correspondeu em Portugal ao auge do comércio colonial.

De 1967 a 1975 (B), ou seja, no essencial, a fase final dos chamados «trinta anos gloriosos» caracterizada por elevadas taxas de crescimento à escala mundial; em termos económicos e comerciais Portugal vira-se nitidamente para a Europa; porém nos EUA, alguns anos antes de 1973, eram já bem visíveis os sinais de desaceleração económica e de problemas financeiros crescentes, que depois se generalizaram como é bem conhecido a todo o mundo; por outro lado, é o fim de décadas de regime autoritário em Portugal e da guerra do Vietnam e da administração Nixon nos EUA;

De 1980 a 1987 (C), período que é inicialmente marcado pela recessão internacional para depois se caracterizar pela recuperação americana, quando muitos países tentaram aproveitar o movimento da denominada *locomotiva* americana (o aumento da procura nos EUA foi de cerca de 22% entre 1982 e 1986⁷) e a alta do dólar; nos dois últimos anos as taxas de crescimento são mais moderadas nos EUA e aproximam-se das da CE; o dólar inicia entretanto o movimento de baixa; faremos em seguida algumas observações julgadas pertinentes sobre o novo período que parece iniciar-se após 1987, e que pelo menos em parte modifica alguns dos nossos pontos de partida na análise da economia americana do pós-guerra.

O Quadro 2, composto de várias séries temporais (A, B, C), resume os resultados numéricos obtidos, permitindo comparar as *performances* destes países no mercado americano, ao longo de todo este período, com ênfase em determinadas fases previamente escolhidas, apenas com algumas lacunas menores⁸.

Vejam agora algumas conclusões relevantes que podem ser extraídas do referido quadro, particularmente no que diz respeito à inserção de Portugal nesta corrente comercial. Começamos por notar

que dos oito países considerados, Portugal é o único cuja quota-parte nos anos 1980 se encontra claramente abaixo do que era nos anos 1950; todos os outros aumentaram a sua presença relativa no mercado americano, por vezes de forma muito substancial, como aconteceu com alguns asiáticos que passaram de um quota-parte muito inferior à portuguesa para outra muitas vezes superior. Também face à Espanha e à Itália a nossa posição relativa piorou desde 1949 até 1986 como se pode facilmente constatar no Quadro 3.

No entanto, antes de analisarmos detalhadamente o período que vem, *grosso modo*, do imediato pós-guerra até ao início da segunda

Quadro 2

Participação de alguns países nas importações dos EUA em períodos económicos significativos do pós-guerra (em percentagem do total)

A

	1949/50	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958/59
Japão	1,65	1,87	2,14	2,40	2,73	3,79	4,43	4,63	5,97
Hong Kong	0,06	0,08	0,12	0,12	0,12	0,13	0,16	0,26	0,53
Taiwan	0,04	0,05	0,05	0,06	0,05	0,06	0,06	0,07	0,09
Portugal	0,27	0,29	0,35	0,36	0,28	0,28	0,24	0,20	0,20
Espanha	0,47	0,55	0,59	0,58	0,64	0,51	0,54	0,45	0,48
Itália	1,15	1,28	1,47	1,46	1,36	1,58	1,71	1,89	2,34

B

	1967/68	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Japão	11,70	13,56	14,71	15,93	16,31	13,93	12,33	11,79
Hong Kong	1,89	2,23	2,36	2,18	2,25	2,09	1,62	1,62
Taiwan	0,72	1,08	1,37	1,79	2,33	2,57	2,09	2,01
Coreia do Sul	0,52	0,81	0,93	1,01	1,27	1,40	1,45	1,49
Singapura	0,08	0,15	0,20	0,30	0,48	0,67	0,55	0,55
Portugal	0,26	0,24	0,23	0,25	0,27	0,28	0,24	0,16
Espanha	0,87	0,84	0,88	1,01	1,08	1,10	0,85	0,86
Itália	3,26	3,34	3,29	3,09	3,16	2,88	2,57	2,54

C

	1980	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Japão	12,54	15,96	17,54	19,92	22,14	20,84	20,35	19,77	18,11
Hong Kong	1,93	2,48	2,54	2,43	2,40	2,43	2,32	2,06	1,92
Taiwan	2,79	4,67	4,53	4,75	5,35	6,07	5,62	5,14	4,57
Coreia do Sul	1,69	2,77	2,87	2,90	3,44	4,19	4,57	4,17	3,74
Singapura	0,78	1,11	1,22	1,23	1,28	1,53	1,81	1,89	1,99
Portugal	0,11	0,11	0,15	0,16	0,15	0,16	0,16	0,17	0,17
Espanha	0,50	0,59	0,73	0,73	0,73	0,70	0,73	0,70	0,67
Itália	1,77	2,11	2,44	2,80	2,87	2,71	2,63	2,52	6,57

Fonte: US Department of Commerce, *Statistical Abstract of the United States*, várias edições anuais.

metade dos anos 1980, essencial no contexto desta secção, convirá abrir um parêntesis e referir a viragem que se registou nos últimos anos (Cf. Quadro 2 C, 1987-90). De facto, à excepção de Singapura, que tem vindo continuamente a ganhar terreno até 1990, e de Portugal, que ligeiramente recuperou algum do seu pouco significativo espaço (também no Quadro 3 se constata que cessou a degradação de sua quota-parte face a Espanha e Itália nos anos mais recentes)⁹, todos os outros países atingem os seus máximos em 1986-88 e começam em seguida a ver diminuir claramente a sua parte no mercado americano. Estaremos diante de um fenómeno conjuntural, como em 1973-75 por exemplo, ou tratar-se-á de algo mais profundo? Procurando dar uma resposta satisfatória a esta questão, teremos de começar por reconhecer que a economia americana já não desfruta hoje do domínio mundial incontestado que exercia há quarenta anos. Claro que ela ainda exhibe a força e as características que referimos mais acima e que tornavam este mercado tão atraente para os países que queriam acelerar o seu processo de desenvolvimento económico. Mas, é preciso ter também em conta que a economia da Comunidade Europeia conheceu um novo *élan* a partir de 1985, quando iniciou a caminhada para o Mercado Único, e que, por seu turno, o Japão tem vindo a reforçar de forma incessante o seu poderio económico, nomeadamente através de alguma abertura ao exterior. Este último tem provavelmente sido neste período o mercado que mais cresce em termos absolutos, tendo, segundo o Relatório da OCDE, as importações japonesas de produtos manufacturados quase triplicado entre 1986 e 1990, ao passarem, em dólares EUA, de 32 biliões para 90 biliões e ainda que este comércio seja em larga medida o resultado da aplicação de capitais japoneses no exterior, muito em particular nos países asiáticos economicamente limítrofes.

Em termos de economia mundial, os EUA já não se encontram portanto isolados no comando e de certo modo estamos perante o

que Ohmae designa como a Tríade — EUA, CE e Japão — um conjunto de três grandes mercados industrializados que exerce em simultâneo atracção sobre os países que pretendem utilizar o binómico comércio-desenvolvimento com vista ao reforço das suas economias. Assim, não surpreende que os novos países industrializados asiáticos, à excepção de Singapura (sem que isto signifique de modo nenhum, que este país se tenha afastado do grupo), procurem outros mercados dinâmicos e avançados, muitas vezes abordados também pela via do investimento, e que sejam em boa parte substituídos no mercado americano por produtores asiáticos de artigos banalizados (a este respeito é bem elucidativa a forma como evoluiu a relação entre as exportações da China e as de Taiwan para os EUA, passando de 24% em 1985 para 67% em 1990, enquanto que outros países como a Tailândia e a Malásia também multiplicavam no mesmo período as suas exportações com este destino)¹⁰. Acrescente-se também que para o enfraquecimento comercial relativo aos EUA tem contribuído de modo significativo a recessão suave mas prolongada que se faz sentir desde 1990, e que foi precedida por uma diminuição da taxa de crescimento desde 1989. Na CE, no seu conjunto, e no Japão este factor só mais recentemente, de forma parcial e por ora mais atenuada se tem feito sentir, pelo que não dispomos dos dados estatísticos para 1991-92 nas séries utilizadas que nos permitam tirar algumas ilações a este propósito. Seja como for, apesar das naturais perturbações da conjuntura, as mudanças que acabamos de referir não podem ser subestimadas nem perdidas de vista quando procuramos avaliar correctamente na actualidade o peso específico do mercado americano na economia mundial. Voltaremos no final a este tópico.

Quadro 3

Portugal: quota-parte no mercado americano em relação à Espanha e à Itália

	1949/50	1958/59	1967/68	1973	1980	1984/85	1986	1989/90
Espanha	0,57	0,42	0,30	0,25	0,22	0,21	0,21	0,25
Itália	0,23	0,09	0,08	0,10	0,06	0,06	0,05	0,07

Fonte: Quadro 2 (A, B e C)

No que respeita agora concretamente às exportações portuguesas para os EUA no conjunto do período, verifica-se que, regra geral, responderam mais tarde e com menos vigor às fases favoráveis, como aconteceu entre 1967 e 1973 ou entre 1982 e 1986, e foram as mais duramente atingidas quando as coisas não corriam de feição como aconteceu em 1973-75 ou no início dos anos de 1980¹¹. Isto revela bem

a sua falta de capacidade de resposta aos estímulos e a pouca resistência face à adversidade, sendo este apenas mais um aspecto da já referida fragilidade das trocas luso-americanas (veremos mais adiante que o comportamento das exportações americanas para Portugal não é basicamente diferente). Vista no longo prazo, a elasticidade negativa da oferta portuguesa face à procura externa americana contrasta até certo ponto com a *performance* realizada no passado pelas exportações portuguesas ao operarem três importantes viragens no seu destino principal nos últimos cerca de cinquenta anos, no âmbito do que designámos mais atrás como *ciclos* comerciais. Se se pôde penetrar noutras regiões (ainda que com todas as limitações conhecidas), também se poderia tê-lo feito em relação aos EUA. Isto é tanto mais incompreensível quanto não havia quaisquer barreiras particulares à entrada dos nossos produtos; pelo contrário, Portugal foi mesmo o único país europeu, com a semi-europeia Turquia, a ter beneficiado de um tratamento tarifário favorável através do Sistema de Preferências Generalizadas. Quaisquer que sejam as razões, é historicamente certo que Portugal não ousou tentar a aventura americana recusando-se assim a fazer a aprendizagem prática de uma das mais importantes e elementares lições do desenvolvimento económico do pós-guerra. O caso do Japão, que aprofundou ao máximo os laços comerciais com os EUA e se mostrou exímio no aproveitamento das conjunturas aqui analisadas, nomeadamente no decurso dos anos 1980, em especial durante o período caracterizado pelas políticas da administração Reagan (ver Quadro 4), e que pode agora de certo modo saborear os êxitos desta orientação, é paradigmático do que dizemos.

Naturalmente que não basta querer para conquistar mercados externos nem é suficiente ter uma estratégia comercial no papel. É da elaboração de todo o programa e da sua implementação segura que se trata. Seria pois necessário pôr em prática todo um conjunto coerente e articulado de políticas, ao nível cambial, de marketing inteligente e, acima de tudo, investir simultaneamente na qualidade e competitividade dos produtos, indo ao encontro das procuras em rápida, vasta e inovadora expansão. É claro que tudo isto não pode ser conseguido de um dia para o outro e ter-se-iam que definir estratégias graduais adaptadas à situação concreta de cada mercado. Do que também não restam dúvidas é que nenhum programa deste tipo foi minimamente delineado por Portugal para as relações comerciais com os EUA.

Quadro 4

Japão-Estados Unidos: comércio bilateral

	1980	1987	1990
Estados Unidos: parte do Japão nas:			
• exportações totais	9,4 %	11,2 %	18,9%
• importações totais	12,7 %	20,8 %	18,1%
Japão: parte dos Estados Unidos nas:			
• exportações totais	24,2 %	36,5 %	31,4%
• importações totais	17,4 %	21,1 %	22,3%

Fonte: EUA: US Department of Commerce, *Statistical Abstract of the United States*. Japão: Institute for Social and Economic Affairs, 1992, *An International Comparison*

Vale a pena voltar ao paralelo com o Japão. A política cambial, não sendo absolutamente decisiva, oferece-nos um bom exemplo das diferentes estratégias neste campo. Assim, o Japão manteve ao longo dos anos 1950 e 1960 o iene subavaliado a fim de vender barato a sua produção, conquistar mercados e ir ajustando cada vez melhor a sua produção a gostos e necessidades mais exigentes e em rápida evolução¹². Desta maneira, o dinamismo do sector externo, ainda que este fosse fortemente minoritário no PIB, permitia-lhe fazer subir o nível geral do processo de produção, facilitando e acelerando a introdução de inovação tecnológica, onde tudo tinha começado, entre outros aspectos, por baixíssimos salários e longas jornadas de trabalho. Ao contrário, Portugal, que tinha também estas duas últimas características, manteve a maior parte do tempo o escudo acima do seu valor, vendendo cara uma produção de fraca qualidade, gerada segundo processos obsoletos num clima de certo imobilismo, onde em geral havia pouca receptividade à inovação. Mesmo em 1968-73, que correspondeu ao período que no essencial designámos atrás por B (Quadro 2) durante o qual se procurou acelerar o ritmo de crescimento e realizar uma certa abertura ao exterior, o escudo valorizou-se consideravelmente face ao dólar sem que existissem fortes razões económicas para isso (embora nos anos 1960 e início de 1970 a inflação fosse crescente nos EUA, ela aumentava ainda mais rapidamente em Portugal)¹³. Esta tendência acentuou-se mesmo em 1971 e 1973 quando, após as desvalorizações bem conhecidas do dólar, o escudo conservou no essencial a sua paridade-ouro, talvez porque graças sobretudo às remessas de emigrantes não havia desequilíbrio na balança de pagamentos e não era por conseguinte necessário, dentro de uma perspectiva imediatista, servir-se da política cambial (pois a política do escudo forte também não foi utilizada para impor-

tar, de modo significativo, pelo menos na maior parte do período posterior à guerra, bens de equipamento a preços relativamente mais baratos). Esta política teve, numa perspectiva de longo prazo, segundo tudo indica, uma quota-parte de responsabilidade na estagnação relativa das exportações para os EUA, dado que as de todos os outros países considerados no Quadro 2, à excepção da Itália, conheceram um notável incremento entre 1967-68 e 1972-73¹⁴. De facto, só muito recentemente a política cambial foi utilizada no sentido de incentivar as exportações, mas mesmo isso num contexto conjuntural preciso — o das políticas de estabilização —, que não favorece uma apreciação serena das suas possibilidades a prazos mais dilatados (no ponto seguinte faremos uma análise crítica dos efeitos da desvalorização do escudo em 1983-85). Para além disto, a alternativa da penetração comercial pela subavaliação cambial já perdeu historicamente muita da sua pertinência, e sem dúvida hoje em dia a estratégia comercial portuguesa terá de pôr o seu acento a outros níveis: melhoria da qualidade e imposição de marcas, por exemplo. Esta constatação é insofismável após a adesão do escudo ao Sistema Monetário Europeu em Abril de 1992. Seja como for, os resultados das duas estratégias comerciais distintas do Japão e de Portugal estão hoje demasiado à vista para que valha a pena determo-nos excessivamente neste ponto; todavia, salvaguardadas as importantes diferenças históricas e de outras características, as semelhanças à partida também não eram poucas nem irrelevantes (mão-de-obra intensiva e baixos salários, peso dos têxteis e até mesmo a situação geográfica à escala mundial e relativamente aos EUA).

A negligência fundamental que mostrámos face à penetração no mercado americano veio ainda revelar a pouca atenção prestada às regiões autónomas, em especial aos Açores, que seriam sem dúvida territórios privilegiados numa política que visasse alcançar posições económicas de relevo naquele mercado. Uma visão estratégica dos Açores exclusivamente baseada no aspecto militar e esquecendo o desenvolvimento económico fragiliza o território a todos os níveis. No entanto, em vez de se explorar a outra via, produzindo e vendendo produtos, designadamente para os EUA, preferiu-se exportar mão-de-obra, pela via tradicional da emigração, malbaratando trunfos. A este respeito, não deixa de ser interessante assinalar aqui o exemplo que nos vem de Macau que, tendo adoptado uma estratégia semelhante à dos outros territórios asiáticos já analisados e a manter-se no mesmo ritmo de evolução, ultrapassará dentro de alguns anos a quota-parte portuguesa no mercado americano (veja-se que, enquanto em 1980 a relação Macau/Portugal era aí de apenas 40%, em 1987 já alcançava os 77% e em 1989 os 82%: isto é, duplicou a sua quota-parte relativa em menos de dez anos).

Das bases comerciais frágeis e da sua melhoria

De uma forma geral, falámos até aqui abstractamente em penetração comercial e em conquista de mercados mas, na medida em que se pretenda que o comércio externo estimule o desenvolvimento, é evidente que não basta o aumento de determinada quota de mercado, é essencial saber o que se troca, a fim de indagar se o comércio realizado se enquadra nesse objectivo ou se, pelo menos, a sua evolução para aí tende. É óbvio que esta questão interessa fundamentalmente a Portugal e faz pouco sentido colocá-la no que diz respeito aos EUA, tanto mais que, se estas trocas podem ter importância em termos estatísticos para Portugal, já o mesmo não acontece para os EUA, onde as importações de origem portuguesa representaram em 1990 cerca de 1/600 do total e as exportações 1/430 do total, números que falam por si (mesmo a relação mais favorável de outros anos seria irrelevante do ponto de vista de conjunto). Neste ponto, e dentro desta perspectiva, veremos o que compram e vendem os dois países entre si, bem como alguns aspectos concretos relacionados com a natureza económica deste comércio, quer em certos períodos quer quanto ao seu desenvolvimento futuro. Como é lógico, as questões deste tipo, candentes no âmbito da problemática da adesão à CE, serão no essencial, analisadas em detalhe no ponto seguinte (v. g., a importação de cereais dos EUA).

A análise do Anexo 2 permite-nos caracterizar a exportação portuguesa no período 1983-87; note-se desde já que não são anos vulgares, pois como se pode constatar no Quadro 2 foi entre 1983 e 1985 que se verificou uma recuperação sensível da participação portuguesa no mercado americano, e a este assunto voltaremos em pormenor um pouco mais adiante. Vejamos pois as conclusões principais que podemos extrair do Anexo 2, começando por salientar que os *catorze produtos* aí registados viram o seu peso aumentar entre 1983 e 1986, passando de 56,6% para 66,1%, isto é cerca de dois terços do total e esta tendência reforça-se ligeiramente no 1º semestre de 1987; de uma forma mais desagregada, os movimentos que mais se destacam são os seguintes:

— *o vestuário, calçado e têxteis* (ou seja, no Anexo 2 os n.^{os} de ordem 1, 2, 5 e 11) conheceram neste período um crescimento muito substancial passando de 12,3% do total em 1983 para 31,5% em 1986, percentagem que poderia ser mais elevada se considerássemos toda uma série de pequenas rubricas susceptíveis de serem integradas neste ramo da exportação; esta evolução, como é natural, vai exigir uma análise mais fina;

— simultaneamente, os produtos passíveis de serem incluídos no grupo *cortiça, vinhos e preparados de fruta e produtos hortícolas*, viram baixar a sua parte de 23,2% em 1983 para 12,6% em 1986; a queda dos dois primeiros (cortiça e vinhos) foi particularmente visível em 1984; em 1983 ainda eram os dois mais importantes produtos de exportação;

— o caso talvez mais notável e diferente, que vale a pena referir aqui, é o dos *moldes*, o produto que parece ter alcançado um lugar relativamente importante e sólido nas nossas exportações (cerca de 6% nestes anos), bem como no mercado americano do sector (11% em 1986), ainda que em anos mais recentes também tenha vindo a flectir e a evidenciar dificuldades na sua implantação.

Estas são sem dúvida as três principais tendências no período de 1983-87, para o qual dispomos de uma série homogénea contínua tal como se pode observar no Anexo 2, e às quais podíamos acrescentar outras com menor amplitude:

— outros produtos que ganham posição neste período: *mármores... e cerâmica, e material de transporte* (este com quebra em 1985 e no 1º semestre de 1987);

— a evolução dos restantes produtos (entre os catorze principais de 1986) pode-se considerar essencialmente estável ou indefinida; são eles: *ferramentas... metais comuns, máquinas de escritório e máquinas automáticas para tratamento de informação e suas partes* (o mais importante ramo dentro deste subconjunto), *produtos químicos orgânicos e máquinas industriais diversas e suas partes*.

Antes de proceder à interpretação económica destas tendências (intercalaremos em seguida sempre que possível alguma informação suplementar sobre 1988-89 para a qual dispomos de dados no Anexo 3 ainda que as rubricas dos bens não sejam coincidentes num e noutro caso), procuraremos averiguar os factores que estiveram na base da evolução geral verificada, pelo menos no que diz respeito aos sectores mais representativos da exportação portuguesa acabados de referir. Como já se disse, esta última cresceu em 1983-87, sobretudo em 1984, a um ritmo bastante mais elevado que a procura externa americana, o que se traduziu numa melhoria nítida da sua participação no mercado americano (Cf. Quadro 2 C); mais ainda, neste período em que o dólar EUA conheceu um movimento de alta que atingiu cumes históricos e o escudo uma tendência oposta, o valor das exportações portuguesas em dólares correntes quase duplicou, passando de 279 milhões de dólares EUA em 1983 para 552 em 1986 (e em particular, no mesmo espaço de tempo, a rubrica *vestuário e acessórios de vestuário em tecido*, o nosso nº de ordem 1 do Anexo 2, passou de 9,3 milhões de dólares EUA para 96 m. d., isto é, mais que decuplicou em apenas três anos). Atendendo a estes dados, é evidente que o aumento da

procura global americana não pode só por si explicar a evolução das exportações portuguesas pois houve grande alteração nas suas proporções relativas. Por outro lado, também não se registou nenhuma mudança significativa no quadro administrativo que regula o comércio entre os dois países, por exemplo, no sentido de terem sido criadas maiores facilidades à penetração de produtos portugueses nos EUA. Sendo assim, a causa primordial desta evolução deve ser procurada no *preço* das exportações, tanto mais que os sectores onde se verificou um crescimento particularmente elevado (vestuário e calçado) se caracterizam por uma concorrência internacional intensa e multiforme nesta base (a chamada competitividade-preço).

Um aprofundamento deste último aspecto sai naturalmente fora do âmbito deste trabalho mas, apesar disso, vale a pena avançar um pouco mais na compreensão dos mecanismos desta evolução sem dúvida significativa para as relações comerciais entre os dois países. Vejamos os dados fundamentais. Entre 1982 e 1985, o escudo perdeu mais de metade do seu valor face ao dólar (cuja conversão passou em termos de média anual de 79 escudos para 170), o que compensou largamente o diferencial de inflação entre os dois países durante estes anos. A taxa de câmbio efectiva do escudo definida face a um conjunto de moedas (cuja ponderação é estabelecida consoante o peso que têm nas importações e exportações) depreciou-se igualmente, ainda que menos que relativamente ao dólar (com índice 100 em 1976, este passou de 45,5 em 1982 para 26,6 em 1985). Ao mesmo tempo, os salários na indústria medidos em dólares tiveram uma queda acentuada (Cf. Quadro 15). Por outro lado, tomando por óbvia conveniência, os salários horários no ramo do vestuário e no do calçado como referência, a sua perda de poder de compra interno (deflacionado pelo IPC sem habitação) acumulada entre 1982 e 1985 foi respectivamente de -13,2% e -14,8%, ainda que tivessem diminuído um pouco menos que o seu homólogo de toda a indústria transformadora — 17%. Não esqueçamos que os salários no vestuário e no calçado eram dos mais baixos de toda a indústria transformadora e que mau grado o muito sensível aumento das receitas do sector em moeda nacional (o dólar quando convertido em escudos) apenas melhoraram ligeiramente a sua posição face ao salário industrial médio¹⁵. É evidente que desta maneira estavam criadas as condições para uma baixa sensível do preço internacional dos produtos portugueses, especialmente nestas categorias e em dólares. Por outro lado, a queda do preço das matérias-primas verificada durante este período, designadamente das que entram na fabricação destes produtos (v. g., o algodão em 1984-85) contribuiu também para este saldo. A procura americana encontrou assim, por volta de 1983-84, uma oferta portuguesa com uma relação preço/qualidade que, em comparação com

outras, era excepcionalmente favorável (só uma análise mais esmiuçada dos mercados mundiais destes produtos nos poderia dizer se não seria mesmo um preço «excessivamente» baixo). Mas o que mais nos interessa agora sublinhar é que este tipo de penetração comercial tem uma base muito precária que tende a desaparecer com o esbatiemento dos factores que estiveram na sua origem. Não dizemos isto, de modo algum (como já se viu aliás no ponto anterior), por oposição de princípio à política cambial, designadamente à desvalorização, como meio de ganhar quotas de mercado maiores (através do mecanismo já descrito nos preços); entendemos sim que esta deve ser vista de uma forma dinâmica que implica uma superação de si própria, especialmente em sectores de estruturas tão débeis como foi o caso (e, *last but not least*, tão vulneráveis a qualquer medida proteccionista ou de idênticas concessões a outros países, como se verificará adiante).

Retomando a análise do perfil das exportações portuguesas para os EUA, facilmente se constata que abundam aí os produtos gerados em sectores intensivos em mão-de-obra e de baixos salários (tipo vestuário e calçado) e primam quase pela ausência produtos de sectores de capital intensivo, para já não falar em componente I & D significativa e de altos salários, ainda que esta conclusão deva ser de certo modo matizada, como já se verá em seguida. Além do vestuário, calçado e outros produtos de origem têxtil de que já falámos, importa agora considerar o caso dos *vinhos e cortiça* que já vimos terem diminuído de importância entre 1983 e 1987. Contudo, uma análise em volume levar-nos-ia à conclusão que a respectiva posição não se alterou assim tanto, pois está confinada dentro de limites bem precisos: por um lado, são quase insubstituíveis quanto à sua nacionalidade (isto é verdade para a cortiça, mas também para uma boa parte dos vinhos¹⁶); por outro lado, quer a sua procura quer a sua oferta são no curto prazo pouco elásticas (por isso, o mecanismo da baixa do preço pela via da desvalorização não funcionaria tão bem aqui, e de facto não assistimos a nenhuma expansão relativa da exportação destes bens em 1983-86, período forte da desvalorização do escudo, antes pelo contrário). Não deixa de ser interessante comparar com um produto semelhante a estes pela sua origem económica, mas não pelas suas implicações agro-industriais, as *conservas de peixe* (a que se poderia acrescentar o concentrado de tomate), que ainda em 1976 tinha forte peso nas exportações para os EUA (9,9% do total), e que quase desapareceu da lista dos principais, não constando mesmo do quadro Anexo 2 (1,6% em 1986, 1,2 em 1989); é que para as conservas de peixe a alternativa de outras produções nacionais não falta. De resto, por grandes grupos, a maior alteração na estrutura da exportação portuguesa para os EUA na última quinzena de anos foi a perda

de importância relativa das *conservas, vinho e cortiça* (que em conjunto representavam 34,8% em 1976) a favor dos têxteis e vestuário¹⁷. Em 1988-89, a evolução continuou desfavorável para os vinhos e as conservas, enquanto que a posição da cortiça e todos os seus derivados melhorou (8,2% do total em 1989). Outros aspectos especificamente ligados à composição das exportações seriam susceptíveis de serem abordados aqui, por exemplo o significado da importância adquirida pelos moldes (também eles em baixa em 1989, com 3,8% do total), mas como em geral se prendem com uma eventual política de melhoria dos padrões comerciais luso-americanos, guardamo-los para a parte final deste ponto.

Examinemos agora o conteúdo das *importações portuguesas* (exportações americanas). Também aqui as coisas estão longe de se de se passar de modo satisfatório e, como veremos melhor no ponto seguinte, os efeitos deste facto estão a fazer-se sentir profundamente desde 1986. O Quadro 5 permite-nos uma boa aproximação à compreensão das dificuldades que conhecem actualmente as exportações americanas para Portugal. Embora o período 1973-76 já seja algo distante no tempo, ele foi um daqueles em que as importações dos EUA aumentaram substancialmente, fenómeno tanto mais digno de nota quanto foi simultâneo com a elevação da quota-parte dos países exportadores de petróleo. De resto, na primeira metade dos anos 1980, ocorreu fenómeno muito semelhante, quer dizer, o período 1973-76 não foi único nem característico. A longo prazo estes foram períodos em que a taxa de cobertura com os EUA foi altamente desfavorável a Portugal (a título de exemplo, ela passou de 93,9% em 1968-71, uma situação quase próxima do equilíbrio, para 46,6% em 1973-76 e para 22,1% em 1980-83 mas já 83,8% em 1986-88, e nova descida nos últimos anos, com 74,9% em 1990-91, todos estes números não são mais do que um novo sinal da grande instabilidade deste comércio). Em todo o caso, o período 1973-76 interessa-nos aqui porque permite colocar com clareza alguns problemas fundamentais para o nosso estudo, em particular ao nível das importações portuguesas provenientes dos EUA.

A questão principal reside aqui no peso quase esmagador que os *produtos agrícolas* e dentro destes os alimentares têm tido no conjunto das importações portuguesas dos EUA (mais de metade em 1976, e a situação não se alterou significativamente até 1985, ano em que só os cereais e seus preparados acrescidos das sementes e frutos oleaginosos representaram 55% do total). Só nos últimos anos tem sido possível começar a inverter esta situação (Cf. Quadro 9). Existe assim uma distorção profunda, desfavorável a Portugal, já que o peso do sector agro-alimentar no total das exportações americanas¹⁸ pouco excedeu em geral os 20% durante os anos 1970 e 1980 e tem mesmo

tendência para diminuir progressivamente (cerca de 15% em 1986-87). Como é que uma situação destas chegou tão próximo de nós é difícil de entender se não se levar em conta o permanente adiamento da modernização da agricultura portuguesa, para lá de toda a razoabilidade histórica; mas mesmo que este processo chegue tarde sabe-se que não é possível evitá-lo (por exemplo, os fundos comunitários têm nos últimos anos contribuído para um incremento importante do investimento na agricultura ainda que os seus resultados tardem a manifestar-se). Neste plano temos sem dúvida muito que aprender com os próprios EUA, que souberam transformar com êxito a sua agricultura num sector altamente produtivo e tecnicamente evoluído, não obstante o facto de a sua produção ser escoada para o mercado mundial com forte apoio público, aspecto de resto geralmente característico deste comércio. Não se quer com isto dizer que a modernização agrícola em Portugal vá eliminar este tipo de importações, até porque pode sempre haver importantes complementaridades entre os dois países neste campo, fruto de diferentes especializações (não esqueçamos que, por exemplo, também os EUA absorveram em 1988-89 cerca de 7,6% da exportação portuguesa de produtos alimentares e bebidas transformados, um número claramente acima da média da exportação para aquele país nestes anos) ou ainda devido a excelência na produção e outros motivos, designadamente de natureza comercial.

Quadro 5

Portugal: importações dos EUA por produtos (percentagem do total importado de cada categoria)

	1973	1976
Produtos agrícolas e seus preparados	45,8	51,1
Total	12,6	15,2
Peles, couros, madeiras e papéis	5,5	8,2
Matérias têxteis e suas obras	4,2	7,3
Prod. ind. químicas, plásticas e conexas	6,1	6,3
Máq. e aparelhos, mat. eléctrico	6,7	5,9
Produtos minerais	16,4	4,8
Metais comuns e suas obras	1,7	1,9
Material de transporte	1,0	0,8
<i>Total (millhões de dólares EUA)</i>	<i>348,1</i>	<i>593,9</i>

Fonte: Relatório do Banco de Portugal 1976 e OCDE

Desde o limiar da década de 1960, quando a balança alimentar se tornou deficitária, Portugal caiu numa situação de dependência cada vez mais notória neste domínio, ainda que, como se sabe, a CE

(bem como outros países e regiões sobretudo no mundo em desenvolvimento) tenha conhecido entretanto uma recuperação geral agrícola e alimentar, tendo mesmo gerado abundantes excedentes. Não deixa aliás de ser muito significativo, embora paradoxal, que em 1973-76, num período em que à superfície não parecia haver um clima favorável ao aprofundamento geral das relações com os EUA, se tenha assistido a um aumento substancial da dependência na área crucial do sector alimentar; é que as alterações então havidas na distribuição do rendimento e o acréscimo brusco da população provocaram um autêntico *boom* deste tipo de consumo, sem uma resposta minimamente adequada da oferta. A generosa política oficial de subsídios à agricultura, em especial para a produção animal¹⁹, não seguida sem ser acompanhada da necessária reestruturação do sector até há alguns anos atrás, contribuiu para que se mantivesse a níveis elevados a importação de produtos agrícolas (nomeadamente de milho para a alimentação animal, quando em muitos outros países já se utilizavam para esse efeito cereais menos nobres), que era muito concentrada nos EUA. Enfim, no início dos anos 1980, a persistência de uma fraquíssima produtividade na agricultura e de uma série de péssimos anos agrícolas, designadamente de seca em 1981, acentuaram ainda mais este processo engrossando a corrente comercial agrícola dos EUA para Portugal. Atendendo ao carácter deveras excepcional desta sucessão de situações em Portugal e à alta sensibilidade, em termos sociais e políticos, do comércio externo alimentar e agrícola, que faz exceder em muito a sua importância económica real, é evidente que um comércio sólido entre as duas nações não pode ter como pilar fundamental um fluxo de importações deste tipo de bens com tal volume relativo (durante as últimas décadas tem sido mesmo em geral o mais significativo). Como já se disse, voltaremos a esta questão com novos dados e novas perspectivas, em particular no quadro da teia de relações CE-Portugal-EUA.

A contrapartida principal da grande representatividade da importação de produtos agrícolas tem sido o escasso significado da importação de *bens de capital* de origem americana, facto tanto mais significativo quanto os EUA continuam a manter supremacia mundial neste domínio, nomeadamente em termos de *know-how* tecnológico. Isto constata-se no Quadro 5, mas também em 1987 os EUA, com 5,6% do total, situaram-se apenas em 7º lugar como fornecedores de máquinas e outros bens de capital (e o recuo continuou nos anos seguintes) quando este tipo de bens representaram, por exemplo 30% da exportação total americana em 1986. Dadas as reduzidas dimensões da importação de bens de capital dos EUA, e ainda que se deva admitir que uma parte não negligenciável da importação de outras origens, designadamente europeia, é de facto da responsabilidade de

filiais americanas no estrangeiro, é caso para dizer, retomando uma expressão em voga há mais de 20 anos, que Portugal ainda não aceitou travar o *desafio americano* no campo tecnológico. Fora destes dois tipos de produtos (agrícolas e de capital), restam principalmente algumas matérias-primas em estado de transformação variável com que se abastece a indústria portuguesa: por exemplo no Quadro 5, em 1976, *peles, couros, madeiras e papéis, matérias têxteis e suas obras e minerais* são produtos onde a importação dos EUA tem tido certo relevo. Se acrescentássemos a estas últimas rubricas os produtos agrícolas e seus preparados quase poderíamos dizer que as importações portuguesas provenientes dos EUA são essencialmente constituídas por matérias-primas, ainda que o seu grau de transformação possa ser por vezes importante. Atendendo também à evolução cíclica do preço das matérias-primas, é evidente que este facto tem um influência considerável na instabilidade que caracteriza o comércio luso-americano. Voltaremos a este tema mais à frente.

Podemos agora dispor de um panorama geral sobre a composição das relações comerciais entre os dois países. Dentro da perspectiva de que vale a pena tirar aqui as consequências, somos levados a associar dois factos: como acabámos de ver, os EUA surgem essencialmente como nossos fornecedores de matérias-primas enquanto que, como clientes, foram o nosso segundo maior comprador de bens de capital, tendo em 1986-87 absorvido 14,2% da sua exportação total; contudo como fornecedores não iam além do sétimo lugar com 6,1% da importação total portuguesa desta categoria de bens no mesmo biénio (dado que a taxa de cobertura desta balança sectorial é de apenas 26%, a troca de bens de capital entre os dois países é, apesar de tudo, deficitária para Portugal)²⁰. Os dados para 1988-89 confirmam também uma certa perda de peso do comércio bilateral de bens de capital, mas os EUA continuam a ser um mercado relativamente importante (11,5% da exportação total de bens de capital, excepto material de transporte, vai para os EUA, terceiro comprador em 1988-89) e Portugal um cliente relativamente muito mais modesto. Todas as proporções guardadas, estes traços parecem confirmar mais uma vez o conhecido paradoxo de Leontief (nomeadamente ao substituir-se aqui matérias-primas por produtos de trabalho intensivo), através do qual o comércio externo dos EUA se configura ao contrário do que seria suposto, atendendo à elevada dotação de factor capital decorrente do grau de desenvolvimento da sua economia. De acordo com este paradoxo, a relação considerada típica de um país altamente desenvolvido: importações que incorporam predominantemente factor trabalho e exportações que incorporam predominantemente factor capital, não se verifica no caso dos EUA, pelo que o comércio EUA/países menos desenvolvidos pode teoricamente vir a reali-

zar-se em termos mais favoráveis a estes últimos; ou seja, estamos perante outra maneira de apresentar a lição que referimos na primeira parte desta secção. Mais do que misturar coisas de facto diferentes ou alimentar polémicas intermináveis, é para nós sugestivo aplicar este esquema aos contornos do comércio luso-americano, onde encontra aliás algum suporte estatístico, ainda que de modo parcial e admitidas certas transformações nem sempre completamente justificáveis. Operando nesta base pode-se concluir que o simples aprofundamento destas relações arrastaria, provavelmente mais que outras bilaterais, efeitos benéficos para o desenvolvimento português. Este pano de fundo teórico, representou no pós-guerra mais um factor que contribuiu para que muitos países (e suas empresas) acorressem estrategicamente ao mercado americano.

Posto isto, vejamos no entanto dois vectores a partir dos quais seria possível conceber *uma política de melhoria do padrão de exportação para os EUA*. Em primeiro lugar, poder-se-ia formular uma política de introdução de novos produtos qualitativamente superiores e dentro da mesma linha, melhoramento dos já exportados. Neste sentido, o caso dos moldes pode ser até certo ponto paradigmático, já que mostra que é possível romper com a situação tradicional da exportação portuguesa para os EUA (vinho, cortiça e conservas e/ou têxteis, vestuário e calçado de baixa gama), ainda que, como se pode constatar no Anexo 3, também ele tenha conhecido um certo decréscimo em 1988-89, a revelar que a sua expansão nos EUA, feita no essencial nas condições cambiais atrás analisadas, tinha também bases frágeis. Caracterizando-se os moldes por serem um produto que alia a alta tecnologia ao engenho manual, parece-nos que este aspecto, nas actuais circunstâncias, merece ser considerado mais a sério já que o seu exemplo pode ser aplicado, ainda que em doses variáveis, a outros sectores da produção portuguesa virada para o exterior, em particular produtos de bens de capital e de consumo (em certos casos mesmo para a construção). Dentro destas categorias poderíamos citar, além dos próprios moldes, diversos outros tipos de bens de capital, designadamente material de transporte (ver por exemplo, os nºs de ordem 8, 9 e 14 do Anexo 2), cerâmica, azulejos, mármore e cristais; por outro lado, uma parte significativa dos têxteis, vestuário e calçado, que seguindo uma evolução natural (*à italiana*, não mais na base da imposição de feitios pelo comprador e da subcontratação elementar, que foi a regra durante a forte expansão destes sectores em 1984-86 ou da venda a preços internacionais extremamente baixos para produtos de pouca qualidade relativa) deveria conquistar mercados apostando num *design* superior, numa política de marca, e em geral numa elevação dos padrões de qualidade o que exigirá, estamos certos, outras condições bem diferentes, nomeadamente de investi-

mento e de qualificação de mão-de-obra, aspectos que em parte serão aprofundados na secção dedicada ao investimento directo estrangeiro. Noutro plano, este processo poderia ser complementado com o pretendido desenvolvimento (incluindo para a «exportação») das chamadas «indústrias de serviços», designadamente culturais e artísticas em parte ligadas ao turismo (e também sem esquecer o eventual reforço da oferta de serviços financeiros).

Quadro 6

Portugal: importância da indústria extractiva no contexto europeu

Substâncias	Produção		(toneladas)		Importação	
	CE		PORTUGAL		CE	
	(excepto Portugal)					
	1986	1990	1987	1991	1986	1990
Chumbo	178 200	150 100	—	537	371 000	395 000
Cobre	55 500	16 500	200	157 572	234 500	220 400
Estanho	4 600	3 500	70	3 117	18 000	11 048
Ouro	7,4	10,9	0,3	0,3	380	—
Prata	356	387	0,7	0,7	5 354	—
Urânio	3 477	3 429	142	27	10 343	—
Tungsténio	1 337	34	1 196	972	2 800	1 444
Zinco	612 000	581 700	—	2 062	1 254 000	1 416 000
Caulino	4 454 000	4 712 000	77 000	121 000	2 847 000	3 392 000
Rochas orn. ^{a)}	19 500 000	20 000 000	610 000	1 162 413	—	—

Nota: Todos os valores se referem a metal contido nos minérios, excepto as importações de ouro e prata da CE, que se referem a metal em barra. a) Estimativa.

Fonte: Direcção Geral de Geologia e Minas, *Relatório de Actividades* 1992.

Em segundo lugar, e em certos casos, poder-se-á fomentar um comércio que favoreça o aprofundamento do processo de transformação local das matérias-primas nacionais. De facto, nos últimos anos assistiu-se à emergência de Portugal como um produtor importante de algumas matérias-primas minerais e florestais. No que diz respeito às primeiras, e de acordo com o previsto, Portugal passou, a partir do início dos anos 1990, a ocupar uma posição destacada a nível comunitário, tornando-se o principal produtor de cobre, estanho e tungsténio e ainda um produtor de relevo de zinco e prata (Cf. Quadro 6). Quanto aos produtos da agricultura e das pescas, embora a longo prazo não seja de pôr totalmente de parte também esta hipótese, as perspectivas imediatas, a não ser para alguns produtos tradicionais, como já se viu, são desanimadoras, em termos gerais pelo menos. Isto quer dizer que a nossa exportação vai conhecer uma

certa diversificação, fenómeno evidentemente salutar, e que na base do aproveitamento de matérias-primas nacionais tanto quanto possível situado a jusante podem aparecer produtos novos e melhorar-se o padrão de alguns já existentes. Este último pode ser o caso, por exemplo, dos produtos químicos orgânicos (Cf. Anexo 2, nº 10), que tradicionalmente tiveram alguma importância na estrutura industrial portuguesa mas cujo papel no comércio externo foi em geral limitado (porém a rubrica isoladamente mais importante em 1988-89 na exportação portuguesa para os EUA foi a dos óleos de petróleo — Cf. Anexo 3). Como se pode observar no Quadro 6, a CE pode teoricamente absorver toda a produção excedentária relevante, mas Portugal deve preparar-se para escolher os parceiros comerciais mais interessantes e que lhe permitam os maiores progressos possíveis no domínio das fileiras desses produtos. Nos três principais casos em que a produção portuguesa pode ter algum significado à escala mundial: cobre, estanho e tungsténio, os EUA surgem invariavelmente como os maiores importadores, ainda que também possam ser grandes produtores²¹, pelo que existe um vasto campo aberto a empreendimentos mútuos neste domínio (nomeadamente parcerias em África) havendo ainda que potenciar o acréscimo do investimento multinacional que analisaremos proximamente e que pode ter uma clara relação com o processo de transformação dos produtos primários. Em qualquer caso, o que importa salvaguardar muito especialmente é que estes novos caminhos do desenvolvimento português não sejam realizados à custa da depredação das condições ambientais e outras, de que existe um risco, por vezes sério, dada a natureza destes produtos. Em suma, a ideia do aproveitamento comercial de matérias-primas nacionais, pouco concretizada no passado de uma maneira activa e persistente, nomeadamente em conexão com o desenvolvimento do país, pode hoje ser relançada no sentido de alargar e aprofundar os respectivos ciclos de produção em Portugal, ou pelo menos de retirar as maiores vantagens económicas possíveis destas dotações.

O impacto da adesão à CE sobre o comércio bilateral

Após 1986, o curso do comércio luso-americano, mesmo tendo em conta as grandes oscilações que conheceu no passado e já referidas atrás, foi seriamente afectado. Antes de nos debruçarmos sobre as possíveis causas desta evolução, vejamos alguns factos que a evidenciam claramente. Em 1988-91, as trocas com os EUA tiveram

a mais pequena expressão desde há dezenas de anos dentro do comércio externo português; tal como nos mostra o Anexo 1, que apresenta dados para um bom número de anos entre 1938 e 1991, em termos relativos, tanto as importações como as exportações nunca conheceram valores tão baixos como nos últimos anos. Os EUA que tinham sido, com uma certa regularidade nos anos 1960-73, o nosso segundo cliente e terceiro fornecedor, acharam-se em 1988 colocados respectivamente em quinto e sétimo lugares (4º e 6º ainda em 1986) tendo sido exemplarmente ultrapassados pela «pequena» Holanda de onde em 1988 importámos claramente mais e exportámos praticamente o mesmo; a própria Suécia representou para nós neste último ano, grosso modo, cerca de metade do mercado americano (67,5% das exportações deste e 43,5% das importações)²². No seguimento da mesma tendência de declínio, segundo os dados preliminares já apurados pelo INE para 1991, os EUA surgem como o sétimo cliente e o oitavo fornecedor de Portugal, a Holanda é agora um parceiro comercial muito mais significativo e o mercado sueco tem quase tanta importância comercial quanto o americano (Cf. Quadro 7). Por outro lado, como também se pode constatar no Quadro 7, dentro de um conjunto de países desenvolvidos não membros da CE com os quais Portugal tem comércio significativo, é com os EUA que a evolução da parte relativa tem sido de longe a mais desfavorável no decurso dos últimos cinco anos, tendo mesmo sido desde 1985, e à excepção de 1989, uniformemente orientada para a baixa. Também a análise desagregada em parte já feita das importações e das exportações por grandes grupos de bens, especialmente naqueles onde os EUA têm um certo peso (produtos alimentares e bebidas, fornecimentos industriais, máquinas e bens de capital) nos mostra, um recuo generalizado da posição americana neste período.

Quadro 7

Portugal: comércio externo
com alguns países desenvolvidos não membros da CE
(em percentagem do total)

Exportações	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Suécia	3,55	3,68	4,27	4,55	4,01	3,92	4,08	3,75
Canadá	0,86	0,98	0,77	0,76	0,79	0,96	0,81	0,75
Japão	0,92	0,85	0,83	0,73	0,75	1,12	1,02	0,88
EUA	8,84	9,22	6,98	6,43	5,93	6,01	4,82	3,80

Importações	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Suécia	1,11	1,34	1,67	1,87	1,89	1,56	1,44	1,39
Canadá	0,69	1,11	1,12	1,10	0,95	0,84	0,75	0,58
Japão	2,52	3,00	3,57	4,08	3,64	3,09	2,68	2,88
EUA	13,45	9,72	6,97	4,82	4,31	6,14	3,93	3,39

Fonte: INE, *Estatísticas do Comércio Externo* (1991, dados preliminares).

A sensível perda de importância dos fluxos comerciais luso-americanos não é só relativa, real, e em volume físico²³, chega-se até mesmo a verificar em termos puramente monetários: *em escudos*, mau grado a depreciação monetária, quer as importações quer as exportações portuguesas tiveram em 1986-87 valores inferiores aos de 1985; em 1988 terão ambas aumentado relativamente ao ano anterior, mas em especial para as importações é preciso recuar a 1982 para encontrar valores nominalmente mais baixos do que os do último ano, quando neste espaço de tempo os preços, só por si, terão subido cerca de duas vezes e meia; em *dólares* correntes EUA (que depois de 1985 conheceram, para mais, um tendência de desvalorização face ao escudo), as importações diminuíram todos os anos em 1984-86 e segundo a mesma fonte as exportações também descendo em 1986, tendo ambas crescido a partir de 1987. Este últimos dados constam do Quadro 8, não deixando de ter interesse assinalar a comparação que aí é feita com a Espanha, país que entrou ao mesmo tempo que Portugal na CE e manteve com os EUA um comércio muito mais estável neste período de transição, ainda que também conheça um certo recuo, em todo o caso menos amplo; os valores quer das exportações quer das importações, pelo menos em dólares, aumentam todos os anos compreendidos entre 1984 e 1989. Por outro lado, em termos relativos, o comércio espanhol com os EUA, medido pela sua importância no total, é hoje claramente superior ao nosso quando não era essa a situação em 1984-85. Correndo agora o risco de nos repetirmos, digamos que esta constatação comparativa mostra mais uma vez a volatilidade e inconsistência do comércio luso-americano.

Quadro 8

Portugal e Espanha: comércio com os EUA (milhões de dólares EUA)

Exportações	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Portugal	456	525	506	605	644	761
% do total	8,8	9,2	7,0	6,5	5,9	6,1
Espanha	2 252	2 434	2 517	2 780	3 164	3 274
% do total	9,6	10,0	9,3	8,1	7,8	7,4

Importações	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Portugal	1 088	742	671	689	752	841
% do total	13,7	9,7	7,0	4,9	4,2	4,5
Espanha	3 250	3 265	3 445	4 067	5 404	6 490
% total	11,3	10,9	9,8	8,2	8,9	9,1

Fonte: FMI, *Direction of Trade Statistics Yearbook 1990*

Mesmo admitindo que este comércio se encontrava em 1984-85 algo acima do *trend* pós-1974, o que em parte já foi visto atrás e se confirmará adiante, o facto mais saliente é que as suas actuais dimensões cada vez mais diminutas não têm paralelo nas décadas mais recentes. Posto isto, vale sem dúvida a pena avançar na investigação das causas que poderão estar na origem desta nova situação. Tratar-se-á de alterações meramente conjunturais decorrentes do impacto imediato da adesão de Portugal à CE e dentro de poucos anos tudo voltará a uma certa normalidade ou haverá razões mais profundas e efeitos mais duradouros a crédito de uma nova reorganização estrutural das relações do comércio externo? Qualquer que seja a resposta que se venha a obter é evidente que os desenvolvimentos seguintes permitirão talvez esclarecer alguns pontos que com ela se relacionam, mas não serão ainda o exame sistemático e exaustivo que a total compreensão da questão exige e merece. Empreender este trabalho específico reclamaria outros meios e disponibilidades que excedem claramente o âmbito dos deste estudo, prévio e não menos necessário, mas sem largos recursos, das relações económicas luso-americanas. Tendo em conta esta reserva, analisaremos seguidamente: 1) alguns aspectos que terão influenciado as trocas Portugal-EUA no período posterior à adesão, com particular relevo para os eventuais desvios de comércio inerentes a todo o processo de integração económica; 2) os factores de acção conjuntural, designadamente ao nível monetário; e 3) a atitude geral dos dois parceiros comerciais, cada um *vis-à-vis* do outro.

O problema dos *desvios de comércio* tem sido um dos mais referidos como causa do enfraquecimento recente do intercâmbio comercial luso-americano. De acordo com a teoria, os desvios de comércio traduzem uma substituição na origem das importações, causada por via de um processo de integração, e que tem na base o facto de determinados bens produzidos a um custo superior em outro país membro (relativamente ao menor custo dos mesmo bens quando produzidos num país exterior ao espaço integrado) passarem a ser vendidos aos restantes países membros a um preço inferior dado que sobre eles não recaem direitos aduaneiros²⁴. O efeito paralelo para o país directamente beneficiário desta substituição é designado por

criação de comércio. A maior parte dos estudos realizados a propósito do alargamento da CE em 1986, admitiam em particular a ocorrência de desvios de comércio favoráveis a alguns membros e em detrimento dos EUA, no que concerne às significativas importações portuguesas de produtos agrícolas americanos²⁵, devido justamente ao facto de os preços comunitários serem mais elevados e à existência de direitos aduaneiros protectores sobre estes mesmos productos. Todavia, a evolução registada não pode ser vista como decorrendo simplesmente de desvios de comércio, pelo menos na acepção original. Com efeito, este aspecto foi objecto de importantes disputas e negociações (visando as exportações agrícolas americanas quer para Portugal quer para a Espanha) entre os EUA e a CE, sobretudo em 1986. Em consequência do acordo a que então se chegou, foi protelada até ao final da primeira etapa da transição agrícola portuguesa em 1 de Janeiro de 1991, a aplicação do princípio da preferência comunitária a pelo menos 15% das importações portuguesas de cereais, o que travava significativamente o desencadeamento de situações de desvio de comércio, pelo menos daquelas que ameaçavam de modo mais sério as posições americanas. O *Relatório do Banco de Portugal* de 1986 considera mesmo: «No que diz respeito aos cereais não se registaram, em 1986, desvios de comércio significativos»²⁶.

À primeira vista, no entanto, os factos parecem dar razão aos que pretendem que foram estes desvios de comércio os grandes responsáveis pela quebra nas importações de origem americana, a qual se verificou principalmente na rubrica *cereais e seus preparados* (Cf. Quadro 9). Com efeito, registou-se aí uma diminuição de mais de 30 milhões de contos, entre 1985 e 1987, por exemplo, estes produtos americanos passaram de 3,8% do total importado por Portugal para apenas 0,5%, o que só por si explica também cerca de dois terços da baixa nas importações provenientes dos EUA no mesmo período. Vejamos pois mais em detalhe esta questão. Em primeiro lugar, há que salientar a abolição, ainda que gradual, do monopólio da importação de cereais gerido pela EPAC (Empresa Pública de Abastecimento de Cereais). Esta medida como se sabe decorria da própria legislação comunitária em defesa da concorrência e como tal, não se pode fazer mais do que considerá-la justa e lógica sem que isto signifique que se ponha em causa a boa administração que a EPAC possa ter feito das suas funções²⁷. O facto é que se alteravam assim as condições estruturais em que se realizava o comércio externo de cereais, cuja importação já se encontra aliás, desde 1989, completamente liberalizada. É evidente que este processo conduziu ao aparecimento de novas empresas importadoras de cereais, designadamente americanas. Mas o que se nos afigura fundamental é a mudança da racionalidade económica operando no sector. A EPAC podia chegar ao mercado

mundial e comprar ao mais baixo preço (ou em condições mais favoráveis) os cereais, por hipótese americanos, fazendo valer a sua posição de grande e único comprador nacional. Hoje estas decisões podem ser tomadas por uma multidão de agentes, muitas vezes em oposição à lógica anterior sem que isso se traduza necessariamente, na medida em que traz maior concorrência, numa pior afectação dos recursos ou em desvantagens para o consumidor final, antes pelo contrário. Assim, por exemplo, as empresas italianas, francesas ou espanholas do sector que se instalaram em Portugal podem preferir utilizar as suas próprias redes de circulação e transformação dos cereais em vez de, como acontecia anteriormente, recorrerem em determinada fase do circuito de produção e de distribuição ao monopólio da oferta representado pela EPAC. Como é óbvio, mesmo empresas nacionais podem tirar vantagem na utilização de outros mecanismos viabilizados pela concorrência. Não esqueçamos que tudo isto passa à margem de qualquer legislação favorável à formação de desvios de comércio e se prende muito mais com ligações, designadamente a empresas a jusante e ao sector agro-industrial, que poderão ser fortalecidas, em particular pela via do investimento directo.

Em segundo lugar, houve outro tipo de razões que perturbou o comércio de cereais entre os dois países neste período. Referimo-nos muito concretamente ao aparecimento de *novos produtos, de substituição* (ou, dito de outra maneira, produtos de substituição de cereais, que têm posto nos últimos anos em graves dificuldades os principais produtores cerealíferos tradicionais), em especial no domínio da alimentação animal. Por um lado, como se pode constatar no Quadro 9, as exportações americanas para Portugal de alimentos para animais (excluindo cereais não moídos, mas que inclui essencialmente o *corn gluten feed*) aumentaram de forma muito sensível nos últimos anos, compensando de algum modo a quebra da rubrica cereais e seus preparados. Por outro lado, abandonou-se a prática de favorecer a transformação do milho em rações, na sequência do que já tinha acontecido em muitos outros países, por ser injustificável em termos económicos, substituindo-o por outras misturas designadamente com não cereais. Está neste caso a *mandioca*, cuja importação crescente da Tailândia tornou este país em 1988, o nosso segundo fornecedor asiático não produtor de petróleo (terceiro depois de Taiwan em 1990-91), após o Japão, naquele ano, as importações da Tailândia atingiram 14 365 milhares de contos e foram quase exclusivamente constituídas por mandioca. É evidente que este processo, ao reduzir de forma drástica as necessidades de importação de cereais, afectou seriamente a posição dos EUA como o nosso grande fornecedor tradicional de cereais²⁸. Ainda aqui, estamos longe de quaisquer

desvios de comércio e mais perto de um mais eficiente funcionamento dos mecanismos económicos, nomeadamente através de um ajustamento do consumo a novos produtos mais rentáveis.

Quadro 9
Portugal: importações alimentares dos EUA,
comparadas com outras proveniências
(em milhares de contos)

	1985	1986	1987	1988	1989
EUA					
1. Cereais e preparados à base de cereais	49 020,5	26 322,3	10 100,7	13 307,1	18 207,9
EUA	85,8	63,9	38,0	36,1	42,5
% Imp. Categoria CE*	5,4	11,2	31,4	31,4	25,6
Outros	8,8	24,9	30,6	32,5	31,9
2. Alimentos p/ animais (exclui cereais não moidos)	1 053,1	7 302,8	11 462,0	17 891,6	18 813,7
EUA	19,7	49,6	55,1	58,0	56,3
% Imp. Categoria CE*	65,1	30,4	24,9	20,5	18,1
Outros	15,2	20,0	20,0	21,5	25,6
3. Sementes e frutos oleaginosos	20 601,3	17 331,6	19 103,3	15 101,7	15 035,7
EUA	44,7	55,3	40,7	27,0	29,1
% Imp. Categoria CE*	0,6	4,4	36,6	31,7	34,9
Outros	54,7	40,3	22,7	41,3	36,0
4. Total parcial (1+2+3)	70 674,9	50 956,7	40 666,0	46 300,1	52 057,3
5. Total import. EUA	128 961,7	100 591,7	92 957,7	105 776,7	132 488,7
6. % 4/5	54,8	50,7	43,7	43,8	39,3

* inclui Espanha em 1985

Fonte: INE, *Boletim Mensal das Estatísticas do Comércio Externo*, edições de Dezembro de cada ano.

Vale a pena debruçarmo-nos agora mais em pormenor sobre o Quadro 9 que mostra a evolução das principais importações alimentares com peso no comércio luso-americano no período compreendido entre 1985 e 1989. Elas representam cerca de metade das

importações com origem americana, mas como a sua parte está em declínio isso indica-nos que o seu ritmo de diminuição ultrapassa o da média geral analisada mais atrás. Como também já referimos esta baixa incide quase exclusivamente na rubrica cereais e preparados à base de cereais. Mas a interpretação destas estatísticas nem sempre é linear e transparente (entre outros motivos devido aos fenómenos de substituição e aparecimento de novos produtos), este é de resto um dos pontos que entendemos ser prioritário aprofundar no futuro, pelo que será conveniente agregar as categorias 1 e 2 do Quadro 9 que reflectem o essencial da importação de cereais. Ao procedermos assim pode-se concluir que entre 1985 e 1988, dentro de um contexto geral de contracção destas importações, a perda de posição americana (de 80,1% para 46,1%) foi quase tanto preenchida pela CE (de 10,5% para 26,4%) como por outros países e regiões (de 9,4% para 27,5%)²⁹. Por outro lado, no ano seguinte, em 1989, e para as mesmas duas categorias, tanto os EUA como Outros ganham posição em detrimento da Comunidade. O peso de Outros é indirectamente reforçado por certos produtos de substituição dos cereais, como o caso já visto da mandioca tailandesa, que não consta nestas rubricas. De qualquer modo, estamos perante uma desejável maior diversificação das fontes de abastecimento deste tipo de bens.

A terceira rubrica do Quadro 9, *sementes e frutos oleaginosos* conhece uma evolução instável a vários níveis, ainda que globalmente a parte americana também baixe entre 1986 e 1988, e a sua análise é a mais complexa das três categorias consideradas (em parte, a sua parcela mais importante, *soja*, poderia ser integrada na nova problemática da alimentação animal, com o milho, a mandioca e o *corn gluten feed*) e é também uma das mais sensíveis no âmbito da política comercial dos EUA (basta ter em conta que quase um décimo dos agricultores americanos vive da cultura da soja). Com efeito, o seu comportamento é globalmente pouco característico e em 1988 a sua oferta foi mesmo gravemente perturbada (seca nos EUA) com os reflexos comerciais habituais. No entanto é de assinalar que o peso que a CE aí assume a partir de 1987 é principalmente devido à importação de sementes e frutos oleaginosos de França; sabendo-se que este país e a própria CE são deficitários neste campo, pois esta última importa quase o dobro das oleaginosas que produz, trata-se com forte probabilidade de reexportação realizada por empresas com actividade predominantemente comercial, originária de terceiros países não comunitários. De facto, embora a produção de oleaginosas na CE tenha vindo a aumentar desde os anos 1960, na base de um mecanismo de natureza proteccionista, bastante semelhante ao que existe no mercado de cereais, o que fez aliás surgir ao nível do GATT, uma importante área de fricção comercial entre a CE e os EUA, a

Comunidade, como se disse, continua fortemente deficitária e as importações de oleaginosas têm mesmo vindo a crescer de ano para ano desde o final da década de 1970³⁰. Todavia, também aqui os EUA têm vindo a perder terreno, desta vez em benefício do Brasil e da Argentina. Assim, quer pela pouca importância desta rubrica no âmbito do comércio luso-americano, quer pela nova distribuição dos países abastecedores, dificilmente se poderia atribuir a este presumível desvio de comércio um papel significativo nas trocas entre os dois países, mesmo ao nível dos produtos agrícolas. Com tudo isto queremos também sublinhar que muito do que se tem passado no comércio alimentar luso-americano, em particular ao nível das importações de cereais, escapa no essencial ao confronto EUA-CE na área agrícola, e que só outras razões podem explicar a sua evolução. Não deixa até de surpreender que, atendendo aos excedentes comunitários, não haja uma ocupação mais visível do espaço previamente americano pela CE no mercado de cereais portugueses.

Existe ainda outro aspecto de enquadramento institucional que é indispensável ter em conta para se compreender a evolução da importação de cereais de origem americana durante os últimos anos. Como já se teve ocasião de assinalar, o início dos anos 1980 coincidiu em parte com um aumento da procura de bens alimentares no exterior provocado por péssimas colheitas agrícolas que tinham na sua base tanto factores estruturais como conjunturais (seca). A par disto, Portugal atravessou uma grave crise de pagamentos externos em 1982-84, tendo por conseguinte sofrido severas restrições às aquisições externas: ora, ao abrigo da conhecida lei comercial americana PL 480, pôde então beneficiar de linhas de crédito favoráveis em proporção do que importava o que fez sem dúvida aumentar, para além do normal, por razões conjunturais e de necessidades prementes, o seu interesse nos cereais americanos. Quando a situação na balança de pagamentos portuguesa se desanuviou a partir de 1985, estavam criadas todas as condições para que se abandonasse ou pelo menos diminuísse a atracção por este tipo de comércio realizado em termos financeiros favoráveis mas fortemente regulamentado e condicionado. Voltaremos a esta questão quando tratarmos da participação americana na dívida externa neste período.

Também a evolução das moedas e da política cambial teve uma influência longe de ser negligenciável no curso do comércio luso-americano, mas como este aspecto já foi razoavelmente desenvolvido nos pontos anteriores, aqui não faremos mais do que uma breve aplicação concreta ao período 1985-89. Desde 1985, o escudo tem-se valorizado face ao dólar pois, apesar da política de desvalorização deslizante e programada a que esteve sujeito (a taxa de câmbio efectiva do escudo diminuiu por exemplo 7% em 1987), a taxa de

depreciação do dólar tem sido mais acelerada pelo que, como já foi dito, entre 1985-88, o escudo se valorizou em termos gerais cerca de um terço relativamente à divisa americana³¹. Quanto às importações, o facto de terem ficado mais baratas para Portugal não levou, contra a lógica dos mecanismos teóricos da desvalorização, ao seu incremento, antes pelo contrário; mas sobre isto também já nos debruçá-mos suficientemente³². No que diz respeito às exportações portuguesas, depois de tudo o que vimos no ponto anterior sobre o assunto, pode-se aceitar alguma incidência da valorização do escudo da sua travagem relativa (bastava por exemplo, que os nossos concorrentes exportadores para o mercado americano de vestuário e calçado ou mesmo nos moldes, tivessem alinhado a par e passo as suas moedas pelo dólar EUA enquanto Portugal o fizesse com as moedas comunitárias, para que ganhassem automaticamente competitividade-preço face aos nossos produtos), mas a inversa também não deixa de ter alguma validade, como se vê no Quadro 8³³. Torna-se pois claro que as explicações do declínio do intercâmbio comercial luso-americano pela via da evolução das moedas e dos efeitos da política cambial, se é que não jogam em sentido contrário com as tendências observadas, é o caso das importações portuguesas provenientes dos EUA, só satisfazem muito parcialmente, pelo menos neste período.

Tentemos pois abrir outras perspectivas na abordagem dos problemas recentes do comércio luso-americano. A nosso ver e retomando um pouco as conclusões da primeira parte desta secção, a evolução dos últimos anos mostra que ao lado da pequenez deste comércio há também muito pouca informação económica e sua circulação entre os dois países, nomeadamente sobre as possibilidades de se fazerem negócios mutuamente vantajosos, isto de resto tornar-se-á ainda mais claro quando estudarmos o investimento directo na secção seguinte. Noutras palavras, estamos perante duas economias que, no fundamental, se desconhecem uma à outra. Não queremos com isto dizer que o ICEPE e outros organismos especializados, capazes de contribuir para uma intensificação dos contactos comerciais entre os EUA e Portugal não tenham vindo a desenvolver uma actividade crescente e meritória, mas que isso não é mais do que uma pequena parte de um processo que se deseja muito mais vasto, profundo e envolvente, para ser efectivo.

Quadro 10

Europa do Sul: orientação Geográfica do Comércio Externo
(em % do total)

	Média 1986-87		Média 1989-90	
	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.
Portugal				
CE	61,2	69,7	68,7	72,9
CE + EFTA	68,5	81,4	75,0	83,2
Grécia				
CE	59,6	65,2	63,5	65,1
CE + EFTA	65,2	69,7	69,6	70,6
Itália				
CE	56,0	54,9	57,2	57,7
CE + EFTA	65,0	64,5	66,4	67,1
Espanha				
CE	52,6	62,1	58,4	68,2
CE + EFTA	57,8	66,7	63,9	72,4
Turquia				
CE	40,4	45,8	40,2	50,0
CE + EFTA	46,2	51,7	45,7	54,4

Fonte: OCDE, *Statistiques mensuelles du commerce extérieur*.

O alheamento dos EUA é manifesto quando se constata que, ao conhecer Portugal nos últimos anos um crescimento económico significativo³⁴ tendo as importações, em especial de determinadas categorias (bens de consumo duradouro e de capital), aumentado de forma muito substancial, os EUA pouco ou nada participaram neste processo e o volume relativo das transacções diminuiu mesmo acentuadamente (apesar da baixa do dólar, como vimos). Se considerarmos também as evoluções inversas nos períodos 1973-76 e 1981-84, pode-se dizer que desde o início dos anos 1970, o comércio luso-americano tem aumentado nos períodos de crise e diminuído nos de prosperidade³⁵, o que nos parece mais um sinal extremamente revelador da sua debilidade intrínseca. Da parte de Portugal é também evidente nos últimos anos uma «curteza de vistas», ainda que tal seja em parte imputável aos desvios e criações de comércio naturalmente gerados na sequência da adesão à CE em 1 de Janeiro de 1986. As trocas comerciais, que já estavam altamente concentradas na CE, tornam-se ainda mais viradas neste, cada vez mais único, sentido. Em termos objectivos, menosprezam-se assim zonas como a do Pacífico, onde também se situa uma parte dos EUA, bem como um certo número de países de forte crescimento. Tomando como padrão alguns países da Europa do Sul, como mostra o Quadro 10, nenhum apresenta tão

elevado grau de concentração no mercado comunitário, quer para as importações quer para as exportações, e considerando a EFTA agrava-se notoriamente a concentração geográfica na Europa do comércio externo português³⁶. Não se poderá como é óbvio desaconselhar as empresas de fazerem bons negócios à porta de casa contudo, numa perspectiva de longo prazo, pode ser um erro que se paga caro não ousar também a penetração em mercados mais distantes e à primeira vista difíceis, mas com grandes potencialidades como o americano. Como já vimos o mercado americano já não é o que foi há quarenta anos, mas não é menos verdade que conserva muita da sua dinâmica original e isto apesar da recessão dos últimos anos.

Mesmo a imanência de litígios comerciais EUA-CE em alguns domínios não nos parece uma razão suficientemente válida para que não se procure uma intensificação dos laços comerciais luso-americanos. Por um lado, existe neste momento uma larga complementaridade no comércio entre as duas economias pelo que não parece lógico, e seria contra os seus próprios interesses, que os EUA venham retaliar um país que pelo menos a médio prazo está enquanto produtor, na maior parte dos casos, fora dos principais pomos de discórdia comercial³⁷. Por outro lado, Bruxelas deverá compreender que sem motivos válidos (nomeadamente geográficos) o mercado americano tem para Portugal uma importância inferior ao da média comunitária³⁸ e que por isso não deve levantar entraves ao comércio luso-americano. Mais ainda, sendo Portugal um país que deseja recuperar o seu atraso económico nas próximas décadas, tem que preservar e desenvolver certas relações com os EUA que se mostram virtuosas deste ponto de vista, por exemplo ao nível das exportações de bens de capital, enquanto que para a Europa é preciso que deixe de ser o «famoso» *anexo manufactureiro* de produtos de antigas revoluções industriais agora acrescidos de matérias-primas florestais e minerais. Reafirmando com força a sua opção europeia e comunitária profunda, Portugal, sobre quem, obviamente, recai a responsabilidade desta estratégia, deve também fazer o que estiver ao seu alcance para manter e estreitar ao máximo os laços com os EUA (e com outras regiões, bem entendido); esta é, de resto, a prática de generalidade dos outros países comunitários.

Faltaríamos ao nosso dever se não disséssemos que o futuro a curto prazo e a perspectiva do mercado único europeu não se apresentam nada animadores para o desenvolvimento do comércio luso-americano. Esta era uma previsão fácil da nossa primeira edição que os dois anos iniciais da década de 1990 confirmaram inteiramente. Com efeito, e sem falar já nas responsabilidades americanas de que é difícil estabelecer a parte com exactidão, a crer nas tendências nascidas no decurso dos processos de integração económica em que

Portugal participou ao longo das últimas décadas, o seu comércio intensificou-se sempre e muito, em prioridade, com os países membros e não descortinamos porque não possa acontecer assim também a partir de 1 de Janeiro de 1993. A perspectiva da União Europeia, Económica e Monetária, a realizar até final da década de 1990, e independentemente das vicissitudes que venha a conhecer, referidas mais adiante, funcionará aliás no mesmo sentido. Isto não quer dizer que não se deva procurar uma melhoria quantitativa e qualitativa das trocas comerciais luso-americanas, mas para que isso aconteça é preciso pôr de lado as perspectivas imediatistas de facilidade e a improvisação, que certamente não servem os objectivos estratégicos do desenvolvimento português. Assim, os avanços dos próximos anos nas relações comerciais luso-americanas serão também determinados pela evolução de dois outros processos. Em primeiro lugar, no quadro das relações CE-EUA (aqui pouco se pode fazer no plano bilateral e todo o voluntarismo é descabido) é preciso caminhar no sentido de mais comércio livre e de menos protecção. A associação comercial recente dos EUA com o Canadá e a sua extensão próxima ao México por um lado, e os futuros alargamentos da CE que já despontam no horizonte, concretamente com os países da actual EFTA, por outro lado, mostram-nos que aquele objectivo tenderá cada vez mais a ser posto num contexto mais vasto, designadamente no sentido atlântico e da OCDE, mau grado todas as etapas intermédias e obstáculos de diversa ordem que terá de vencer e apesar de muitos autores augurarem um recrudescimento do protecção regional, na base da actual onda de integração comercial. Em segundo lugar, no plano mais especificamente bilateral, há que trabalhar para remover todos os obstáculos que, à superfície ou na profundidade, se colocam ainda ao desenvolvimento dos negócios e em particular do comércio luso-americano, aumentando consideravelmente o conhecimento mútuo de ambas as economias e incentivando a actividade dos agentes e organismos económicos envolvidos, em suma, criando as condições necessárias ao desejável reforço das relações entre os dois países neste domínio tão decisivo, nomeadamente através do aumento da circulação da informação comercial e sobre negócios.

FORÇAS E FRAQUEZAS DO INVESTIMENTO DIRECTO

Desde o final dos anos 1920, o investimento directo estrangeiro (IDE) desempenhou durante muito tempo um papel marginal na dinâmica da economia portuguesa³⁹, o que só na última década se

alterou de modo significativo. Esta orientação que se traduziu mesmo em disposições legais⁴⁰ levou a que o IDE tivesse conhecido valores tão pouco expressivos no período 1930-1960 que, por exemplo, entre 1943 e 1960 ultrapassou apenas ligeiramente os dois milhões de contos. Não deixa de ser ilustrativo que na sua obra *Structure and Growth of the Portuguese Economy*, cuja publicação em 1964 representou um marco importante nos estudos comparativos sobre economia portuguesa, V. Xavier Pintado não conceda nenhuma atenção particular ao IDE, ainda que sublinhe enfaticamente o papel do investimento no crescimento português ao longo dos cerca de vinte primeiros anos do pós-guerra. De 1960 a 1973, sem dúvida na sequência da já referida adesão à EFTA, o seu volume aumentou, mas mesmo em 1973, ano em que se atingiu de longe o máximo deste período, não foi além de 2,5 milhões de contos, cifra bastante modesta nomeadamente comparando por exemplo com o que se passava na mesma época em Espanha⁴¹. Também não deixou de ser sintomático que a vaga de nacionalizações de 1975, que se propunha modificar de alto a baixo a estrutura e o modo de funcionamento da economia portuguesa não tenha tocado nos investimentos estrangeiros, sem que isso causasse aliás qualquer estranheza nas hostes dos principais impulsionadores do processo: de facto, *havia muito pouco capital estrangeiro para nacionalizar*. Ainda, de 1974 a 1978, o IDE vegetou, situando-se entre os dois e os três milhões de contos anuais, tendo por conseguinte o seu já de si fraco peso económico relativo diminuído no período imediatamente posterior ao 25 de Abril de 1974.

Será só no decurso dos anos 1980 que, depois de mais de meio século de virtual ostracismo, se vai assistir a uma viragem profunda neste domínio, com o IDE a ganhar enfim uma importância crescente e a atingir níveis economicamente muito significativos. Assim, no período compreendido entre 1978 e 1988 por exemplo, o volume total do IDE autorizado expandiu-se à taxa média anual de 21,27%, número que, mesmo tomando em consideração o baixo limiar de que se partia, não podemos deixar de considerar muito elevado⁴². Entre 1978 e 1988, o seu valor anual a preços constantes, mais que decuplicou. Trata-se também de uma *tendência fundamental regular* pois desde 1978, todos os anos à excepção de 1982 e 1986, conheceram subidas acentuadas do IDE (autorizado). Nos últimos três anos, de 1989 e 1991, continuaram a registar-se novos máximos no IDE em Portugal; de facto, neste período nem a instabilidade internacional que o caracterizou (mudanças a Leste, guerra do Golfo), nem a estagnação e recessão que afectaram uma parte significativa da economia mundial, designadamente na área anglo-saxónica, fizeram abrandar de modo sensível este processo, ainda que se tenha registado uma ligeira quebra do IDE efectivo em 1991 (Cf. Figura 1B e Quadro 11).

Como sublinha o Relatório do Banco de Portugal de 1991, isto não quer no entanto dizer que tenha havido em 1991 diminuição nas entradas brutas de capitais a título de IDE (que, em milhões de dólares EUA, foram de 2717 contra 1881 milhões de dólares de fluxos líquidos, número efectivamente retido na série do gráfico B da Figura 1), só que uma grande parte do montante bruto correspondeu à liquidação de investimentos anteriores (esta parcela, refere aquela fonte, teria passado de 331 milhões de dólares em 1990 para cerca de 840 milhões em 1991). Por outro lado, os elementos já disponíveis para 1992 continuam a apontar no sentido de uma progressão muito acentuada do IDE em Portugal (+47% de investimento autorizado no 1º semestre de 1992 relativamente ao período homólogo de 1991, e em termos de entradas brutas efectivas de capitais, Banco de Portugal, só no 1º trimestre de 1992 já entraram 692 milhões de dólares).

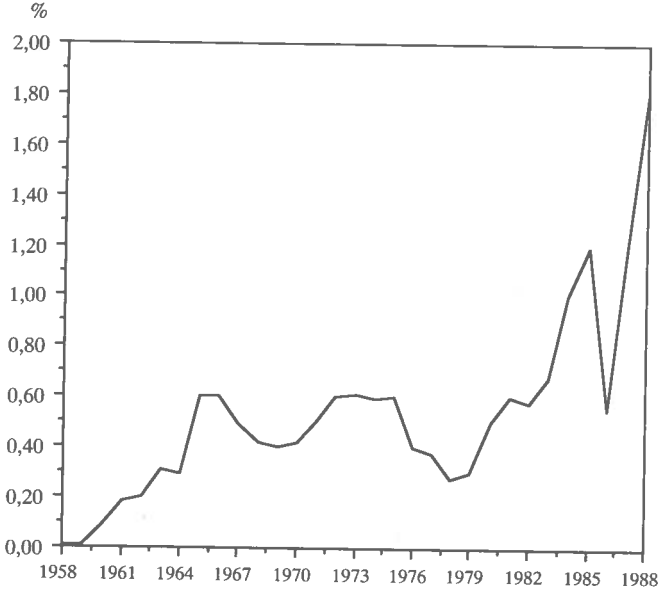
Em termos comparativos internacionais e segundo o Relatório da OCDE de 1991/92, Portugal foi em 1989, a par da UEBL (União Económica Bélgica-Luxemburgo), o país da OCDE que, em termos relativos, mais investimento directo estrangeiro recebeu (3,7% do PIB), ultrapassando claramente velhos países acolhedores como o Reino Unido e a Holanda, ou ainda países que até uma data recente conheciam padrões superiores de entrada de IDE, como a Espanha, a Grécia e a Irlanda. Outros dados relevantes sobre esta impressionante progressão poderiam ser aqui referidos mas basta-nos por agora, chamar a atenção para o facto de toda esta evolução ser posta em evidência pelos gráficos da Figura 1, bem como a mudança de ritmo e de direcção a partir de 1978, estar particularmente bem ilustrada, em termos quantitativos, no Anexo 4 (evolução anual e por países em 1978-91), de que recomendamos uma leitura atenta e a que teremos ocasião de voltar. Em todo o caso, uma primeira constatação se impõe: depois de décadas de IDE negligenciável, Portugal passou a ser, pelo menos no quadro da OCDE, um dos países onde ele atinge maior expressão. Ainda que limitados pelo nosso tema central, tentaremos dar nesta secção, alguma explicação para esta importante e significativa alteração.

O baixo grau de penetração do capital estrangeiro que se registava no passado, tem vindo pois a elevar-se constantemente ao longo dos últimos anos. Assim, a relação do IDE total, na acepção mais lata que foi referida atrás (investimento autorizado da série IIE-ICEP), com a FBCF que não ia além de 4,2%, em média anual dos anos 1985-87, passou a 16% em 1988-90. Também como se pode constatar na Figura 2, apresentada adiante, o seu peso no volume de divisas que entra anualmente no país, aumentou de modo sensível no mesmo período. Este aumento do fluxo de IDE, segundo o último Relatório da OCDE tem atingido praticamente todos os sectores, mas em primeiro lugar,

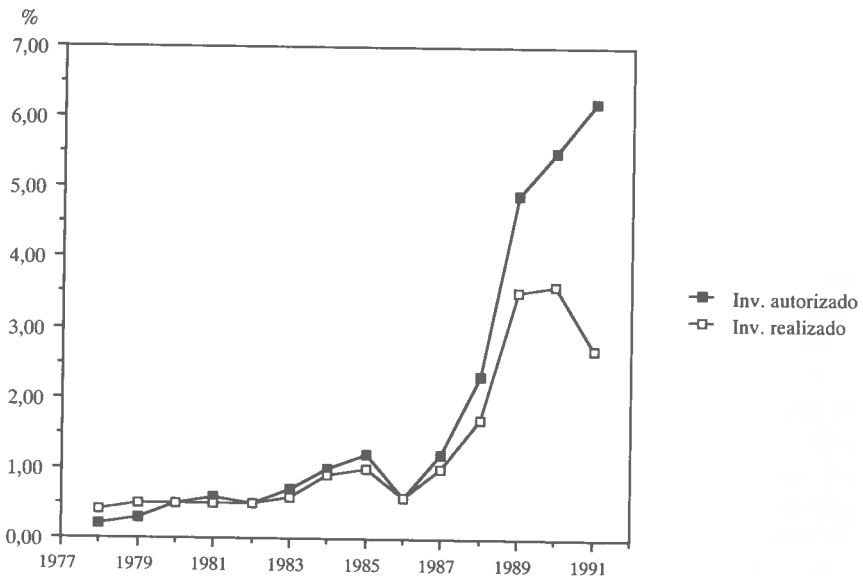
Figura 1

Portugal: Investimento directo estrangeiro
(em % do PIB anual)

A: período 1958-1988



B: período 1978-1991



Fonte: BPA (est. 1988), Banco de Portugal e IIE-ICEP (estimativas para 1991).

os serviços financeiros, o imobiliário e os serviços às empresas cuja importância no total passou de 17% em 1986 para 56% em 1990. Por outro lado, veja-se ainda que, entre 1986 e 1989, se verificou um aumento substancial do *investimento unitário médio* (autorizado) por projecto que, em valores correntes, foi de:

1986:	38,3	milhares de contos	
1987:	55,4	"	"
1988:	74,5	"	"
1989:	150,0	"	"

Note-se que, nem estes últimos números, nem nos anteriores, designadamente os referentes a 1990-91, se faz ainda sentir o peso de projectos como o da Ford-Volkswagen, senão marginal e indirectamente. Como já escrevíamos na nossa primeira edição a que o tempo se encarregou de dar mais realce: a persistir durante mais alguns anos esta forte tendência de crescimento (ou mesmo a manter-se aos seus níveis actuais), a imagem de um país a desenvolver-se de costas viradas para o IDE não reflectirá mais os parâmetros da realidade económica portuguesa actual, mas sim e apenas, os de outras épocas. Todavia esta mudança com o enorme significado até histórico que encerra e a amplitude crescente de que se vem revestindo tem passado quase despercebida, sem ser objecto dos estudos e análises que merece. Enfim, como vimos através dos dados para os primeiros meses de 1992, que continuam a apontar no sentido de um crescimento sustentado do IDE, a situação parece longe de se encontrar estabilizada, contudo será prudente aguardarmos a evolução dos próximos anos (tanto mais que ele decerto não prosseguirá indefinidamente), para avaliarmos de modo mais sereno todo o alcance desta viragem económica histórica que, pelas dimensões que tomou, seria ainda há poucos anos verdadeiramente impensável.

Embora não pretendamos desenvolver de maneira aprofundada a questão aqui, pois transbordaríamos assim o quadro da nossa problemática central, tem apesar disso interesse debruçarmo-nos sobre algumas razões que estão na base deste fenómeno tão recente e sem paralelo histórico, pelo menos no decurso das últimas décadas. A este respeito, não deixa de ser elucidativo que esta evolução fosse já bem perceptível na primeira metade dos anos de 1980 (por exemplo, *em volume, investiu-se mesmo mais em 1984-85 do que em 1986-87*, Cf. Anexo 3), mau grado a situação portuguesa se caracterizar então por uma grave crise económica, centrada num largo défice da balança de transacções correntes (e cuja terapêutica passou pela elevação das taxas de juro e por uma grande selectividade no acesso ao crédito, tendo em consequência a FBCF decaído sensivelmente em 1983-85) e,

não menos importante, por uma tão invocada instabilidade política, factores que segundo uma crença mais ou menos generalizada, são tidos como afugentadores do IDE. É evidente que, mais do que razões conjunturais, existem aqui razões estruturais. Neste sentido, a adesão de Portugal à CE em 1986, ao abrir novas e muito mais vastas oportunidades de negócios, contribuiu poderosamente, quer nos anos precedentes quer nos subsequentes, para que se registasse um grande afluxo de IDE. Voltaremos mais tarde ao assunto sem deixar desde já de referir que um processo muito semelhante ocorreu em Espanha⁴³. Também não poderá ser subestimada a criação em 1977 do Instituto do Investimento Estrangeiro, incorporado a partir de 1989 no ICEP, isto é, de um organismo público especificamente vocacionado para a promoção e acolhimento do IDE, pelo menos é incontestável que o seu aparecimento coincidiu com o arranque deste. Um conjunto de conclusões que no fundamental não necessitámos de mudar relativamente à primeira edição.

A nosso ver esta larga expansão do IDE é um facto económico basicamente positivo, que testemunha no seu plano, o processo de necessária internacionalização da economia portuguesa o qual, aproveitado de forma dinâmica, pode arrastar a prazo uma melhoria significativa da sua competitividade. É obviamente desejável canalizá-lo de preferência, embora por meios *indirectos*, neste ou naquele sentido julgado mais conveniente do ponto de vista do desenvolvimento do país a longo prazo e da resolução das importantes carências estruturais que ainda o afectam e desviá-lo tanto quanto possível da rentabilidade imediatista e do caminho especulativo. Mau grado todo o seu interesse, e embora afloremos por diversas vezes, indirectamente, esta a questão ao longo do trabalho, não é ela, no entanto, que mais nos ocupa agora aqui⁴⁴. Não se poderá também, evidentemente, privilegiar o IDE em detrimento dos capitais nacionais, tanto mais que existem muitas possibilidades de associação, complementaridade, bem como de funcionamento autónomo entre eles. Note-se porém que o interesse do IDE por Portugal também é revelador da debilidade da concorrência local pois está em grande parte ligado ao forte crescimento das importações, tendência já referida em devido tempo. Por outro lado, também os capitais portugueses vão certamente ter que ser exportados de modo significativo. Se outras razões não houvessem, a própria necessidade de maior penetração comercial externa a que aludimos na secção anterior, vai estar cada vez mais ligada aos investimentos de empresas nacionais no estrangeiro, tal como é hoje geralmente aceite e aconteceu com alguns países que conseguiram melhorar o seu estatuto económico internacional. Apraz registar que alguns passos, embora ainda muito modestos já vão sendo dados nesta direcção, tendo o investimento português no

estrangeiro triplicado entre 1986 e 1988, ano em que atingiu 15 milhões de contos (mas ainda só 22 milhões em 1991), tanto mais que salvo o caso particular das ex-Colónias de África antes de 1974, não tínhamos praticamente tradição recente neste campo.

Retomando o fio principal da nossa análise, temos desde logo que constatar que, além do pouco peso do IDE em Portugal, no passado, aquele com origem nos EUA de longe o maior investidor internacional⁴⁵, ainda que com frequência no topo da classificação por países, tinha aqui claramente menor expressão do que em outros países europeus. Em Portugal, não se passou nada de semelhante ao que sucedeu por exemplo na Espanha, onde o investimento directo dos EUA, representou 40% do total entre 1960 e 1975 e teve um papel de bastante relevo na industrialização do país⁴⁶ ou na Grécia onde o investimento americano foi responsável por 44% do total do IDE em 1953-76⁴⁷. Luís Salgado de Matos, autor de uma das raras obras sobre este tema, publicada em 1973, sublinhou que os EUA, embora tivessem sido o maior investidor em Portugal no triénio 1969-71, com 23,8% do total, «*não desfrutavam de uma posição tão forte entre os investidores externos como aquela que gozam na Europa e no Japão*»⁴⁸. Outros autores referiram de igual modo a importância relativamente menor do investimento dos EUA, já que, em 1970 por exemplo, estes investiram 15 dólares per capita em Portugal, 22 na Espanha, 38 na Itália e 144 no Reino Unido⁴⁹.

Quadro 11

Portugal: investimento directo estrangeiro por principais países de origem

	Total do fluxo acumulado (milhões de dólares EUA)						%	
	1988 (1)	1978-88 (2)	1989 (3)	1990 (4)	1991 (5)	1989-91 (6)	1978-88 (7)	1989-91 (8)
Reino Unido	174	428	348	451	401	1200	19,2	21,2
EUA	81	355	68	72	192	332	15,9	5,9
França	74	290	258	378	245	881	13,0	15,6
Suíça	46	246	90	111	86	287	11,0	5,1
Alemanha	51	172	110	129	68	307	7,9	5,4
Total parcial	426	1491	874	1141	992	3007	66,9	53,2
Espanha	63	—	176	319	150	645	—	11,4
Total geral	692	2230	1506	2264	1881	5651	100,0	100,0

	Percentagem média da participação anual 1978-88 (9)	Percentagem do stock em 31 de Dezembro de 1984 (10)
Reino Unido	14,3	7,5
EUA	16,0	18,6
França	15,5	16,7
Suíça	13,2	10,4
Alemanha	6,5	8,8
Total parcial	65,5	62,0
Espanha	—	5,4
Total geral	100,0	70 754*

* Milhares de contos

Fontes: Colunas (1) a (8): extraídas dos *Relatórios do Banco de Portugal* (os valores para 1991 são provisórios); colunas (9) e (10), calculadas a partir da informação estatística fornecida pelo IIE-ICEP; os dados não são apurados na mesma base (valores efectivamente registados para o Banco de Portugal e investimento autorizado para o IIE-ICEP), pelo que os valores apresentados não são coincidentes.

Esta situação não mudou muito após o 25 de Abril de 1974 e designadamente ao longo dos últimos catorze anos, pois, como se pode ver através do Quadro 11 (por razões analíticas, fundamentadas na sua reconhecida instabilidade, o IDE é aqui examinado em períodos de alguns anos, os EUA surgem em 1978-1988, como o segundo maior investidor, o de maior participação média anual e o que detinha uma parcela mais significativa do stock (participação financeira), em finais de 1984 (não dispomos de dados mais recentes e estes são interessantes como termo de referência pré-adesão). No entanto, só em 1988 a contribuição do investimento britânico ultrapassou a americana; neste período e até 1985, nunca a participação anual do primeiro excedeu os 10% do total (o que se pode igualmente comprovar pela baixa participação no stock em 1984) e só daí para cá se registou um autêntico *boom* no investimento britânico; outra fonte consultada confirma a sua pouca pujança na Europa do Sul até há alguns anos atrás⁵⁰. Porém, como se pode constatar através do Quadro 11, colunas (3), (4) e (5), nos dois anos seguintes 1989 e 1990, os EUA foram ultrapassados por um conjunto de países, entre os quais se contava não só o Reino Unido, mas também, pelo menos, a França, a Espanha, a Alemanha e a Suíça. Porém, em 1991, como nos mostra o mesmo Quadro, coluna (5), os EUA recuperaram posição, sendo graças a isso o quarto maior investidor em 1989-91 (coluna (8)).

Tudo isto mostra aliás a rapidez com que as mudanças se estão a efectuar neste domínio (outro exemplo, a Espanha investiu mais em 1987 do que nos sete anos anteriores). Conclusões que poderiam ser válidas há alguns anos, já não o são mais na actualidade e o futuro, atendendo aos grandes investimentos que parecem estar na forja,

designadamente no sector automóvel, na sequência do Projecto Ford-Volkswagen, o qual quando inteiramente concretizado será o maior alguma vez realizado em Portugal, também nos pode reservar novas surpresas. Em todo o caso, e tal como sucedia na área comercial propriamente dita, nota-se uma perda relativa da importância dos EUA no IDE em Portugal nos últimos anos. Como faz notar o último Relatório da OCDE, o IDE provém «excessivamente» da CE (7/8 do total contra apenas 50% em Espanha). Convirá ainda chamar a atenção para o facto de que, uma tentativa rigorosa de medir em termos absolutos o investimento americano em Portugal, não poderia deixar de levar em conta o investimento de filiais americanas noutros países, nomeadamente no Reino Unido (sendo a inversa menos verdadeira na medida em que os EUA foram o maior investidor internacional do pós-guerra). Não nos foi, no entanto, possível fazer uma abordagem numérica satisfatória deste fenómeno. Enfim, o investimento directo americano que se aplica em Portugal é certamente uma pequeníssima parcela do total investido no estrangeiro, mas analisada a esta luz, a evolução recente não parece tão negativa, veja-se o Quadro 12. De facto, o investimento americano em Portugal no total investido no estrangeiro, visto do outro lado do Atlântico, passou de 0,09% para 0,13% entre 1984 e 1988 e a 0,16% em 1989, e no mesmo período ganhou posição relativamente à Grécia e à Turquia e até recuperou ligeiramente face à Espanha, em particular em 1984-87. Esta tendência não é negligenciável, em especial quando vista a partir dos EUA, testemunhando interesse crescente da sua parte pelo investimento em Portugal, no entanto é fraca consolação atendendo aos níveis históricos absolutos (não esquecer que estes dados são recolhidos numa base diferente e levam em conta a situação financeira das empresas pelo que não são comparáveis com os do Quadro 11).

Quadro 12

Europa do Sul: investimentos directo dos EUA* (em milhões de dólares)

	1980	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Total	215 375	211 480	230 250	259 800	314 307	333 501	373 436
Portugal	257	205	237	288	495	546	612
Espanha	2 678	2 139	2 281	2 707	4 076	4 979	6 002
Grécia	347	265	210	87	132	195	265
Turquia	207	228	234	215	207	246	312

* corresponde a empresas na posse ou sob controlo de capitais americanos, incluindo aquelas onde têm uma posição importante. Uma evolução negativa tem lugar quando as responsabilidades da casa-mãe são superiores às disponibilidades das filiais.
Fonte: US Bureau of Economic Analysis, *Survey of Current Business*, Agosto 1990

Quadro 13

Portugal: as 25 maiores empresas americanas, 1990
(ordenadas segundo o volume de vendas líquidas)

Designação	Sector	Nº de trab.	Pos. Geral
1 Mobil Oil	Distrib. de combustíveis	270	8
2 General Motors	Equip. de transporte	783	13
3 Ford Lusitana	Equip. de transporte	1 080	20
4 IBM	Com. electro-electrónico	695	29
5 ESSO	Distrib. de combustíveis	118	70
6 Sandeman	Agro-indústria	340	76
7 SAPROPOR	Agro-indústria	300	108
8 Rank Xerox	Com. electro-electrónico	377	127
9 Unisys	Com. electro-electrónico	247	129
10 Contiluso	Comércio	18	136
11 ITT — Páginas Amarelas	Informação e Artes Gráficas	580	144
12 Firestone	Química	587	182
13 Unisol	Comércio	161	183
14 Johnson & Johnson	Higiene e limpeza	347	189
15 Merck, Sharp & Dohme	Produtos farmacêuticos	300	202
16 Inlan	Equip. de transporte	744	206
17 Colgate Palmolive	Higiene e limpeza	266	222
18 Kodak	Comércio	139	256
19 Sonadel	Higiene e limpeza	389	262
20 Metal Portuguesa	Química	334	263
21 Digital	Com. electro-electrónico	200	267
22 Goodyear	Química	54	310
23 Conagra Internacional	Comércio	10	354
24 Whirlpool	Com. electro-electrónico	52	357
25 Idal	Agro-indústria	124	392

Fonte: Revista Exame, Novembro de 1991

Várias publicações permitem-nos por outro lado conhecer melhor alguns aspectos relevantes do investimento americano em Portugal ainda que não de uma forma exaustiva nem muito actualizada, pelo que a interpretação dos dados seguintes deve ser feita com as necessárias cautelas. No final de 1983, o stock de investimento americano repartia-se deste modo: 40% na indústria, 40% no comércio, 15% em bancos e serviços e 5% em outros sectores. Na mesma data, o número total de empresas americanas (ou mais formalmente das suas filiais portuguesas) era de 141, sendo de destacar aí o grupo das principais empresas industriais⁵¹. Na nossa primeira edição, analisávamos sobretudo este grupo (18 empresas, incluindo três joint-ventures), alargamos agora a nossa amostra, como se pode verificar no

Quadro 13, às 25 maiores empresas de capital americano independentemente do sector onde actuem.

Façamos para começar um pequeno confronto no que diz respeito ao número de trabalhadores, a informação principal retida em ambos os quadros: apesar do alargamento da amostra, a evolução é claramente desfavorável, em termos de emprego, pois no primeiro caso tínhamos como agora uma única empresa com mais de 1000 trabalhadores, mas num total muito superior (1661) aos 1080 da Ford do Quadro 13, e além disso registávamos sete empresas com mais de 500 contra apenas seis agora. Na sequência da constatação da fraca criação de postos de trabalho, lembrávamos já o caso das antigas empresas industriais da ITT, Standard Eléctrica e Oliva, a primeira em particular, foi talvez a empresa americana que mais número de postos de trabalho criou em Portugal (pois garantia mais de 2000 nos primeiros anos 1980) que, em parte acompanhando a crise que a ITT europeia então atravessava, em parte por razões próprias (a Standard Eléctrica estava no essencial dependente de um único cliente no mercado português, a empresa pública CTT/TLP), mudaram de mãos, passando a ser propriedade de capital não americano, após processos de difícil e dolorosa reconversão em meados dos anos 1980. Assim um grupo com as dimensões internacionais da ITT, está hoje praticamente ausente da actividade industrial em Portugal (excepção feita ao caso particular das Páginas Amarelas).

Analizando ambas as amostras das principais empresas americanas em Portugal, e sem subestimar a importância que algumas possam ter em certos domínios (refira-se por exemplo, a *performance* exportadora do sector electrónico onde as empresas americanas chegaram a assegurar mais de metade da exportação do sector, em 1983 por exemplo), é evidente que se trata de pouco mais do que meros entrepostos comerciais e dos seus prolongamentos imediatos na produção e/ou de simples pontos de apoio na estratégia internacional dos grupos em que se integram, aproveitando certas especificidades locais e que, em geral, produzem pouco valor acrescentado no quadro da economia portuguesa. Esta conclusão reforça-se quando se observa o Quadro 13, com o incremento da presença das empresas de comércio electrónico (e não só) consecutivo à difusão internacional deste tipo de equipamento durante os últimos anos. Algumas informações de que podemos dispôr, apontam no entanto para níveis de capital americano mais importante na indústria (37,6% em 1989) do que o proveniente de outras origens. Concluíamos ainda há três anos que o investimento americano em Portugal era fraco, quer em termos quantitativos quer qualitativos, e pensamos que, não obstante, a grandeza dos projectos em desenvolvimento, em primeiro lugar o da Ford, a que a Volkswagen se associou, e das melhorias que certamen-

te trará neste contexto, a afirmação permanece no essencial válida. Isto é tanto mais verdade quanto se leva em conta as dimensões e a capacidade tecnológica do aparelho industrial americano (incluindo muitas áreas dos serviços), designadamente no estrangeiro, e os novos horizontes abertos hoje de forma bem visível, pela adesão de Portugal à CE. Esta insatisfação e desejo de melhoria qualitativa quanto ao investimento americano, pelo menos em termos relativos, justifica-se ainda pelo facto de, como vimos, o investimento estrangeiro em Portugal ser «excessivamente oriundo» da Comunidade, bem como porque se torna importante na actual conjuntura geopolítica que a Europa e o mundo atravessam, manter e reforçar os laços gerais luso-americanos, mas onde a parte económica necessita ser reequilibrada mais favoravelmente.

A questão que devemos colocar agora é a saber em que medida, após a adesão à CE em 1986 e na perspectiva do funcionamento em breve do Mercado Único, poderemos modificar o estado de coisas que acabámos de referir no sentido de um reforço das relações luso-americanas no campo do investimento (essencialmente como é óbvio, do investimento americano em Portugal, já que no sentido inverso não será num futuro próximo que as coisas vão mudar significativamente), com vantagens mútuas. À primeira vista o processo não vai ser fácil já que na dinâmica da integração europeia sobrelevam, como é natural, as forças centrípetas. Mas apesar do paradoxo, este continua a ser, quanto a nós, o melhor contexto para colocar o problema. Vejamos então. É verdade que o PIB português não chega a 1% do total da CE e que o país se encontra numa posição claramente menos favorável que os restantes parceiros comunitários na esmagadora maioria dos indicadores económicos e sociais estruturais⁵². Contudo existe uma forte pressão, com múltiplas origens e sentida a diversos níveis, para encurtar estas distâncias e corrigir algumas das assimetrias existentes no seio da Comunidade, designadamente através dos Fundos Estruturais e da política de Coesão Económica e Social, ainda que os seus montantes venham a sofrer variações nos próximos anos. Assim, Portugal cresceu a um ritmo superior ao da média comunitária, 2,4% ao ano contra 1,7% no período 1975-85 e o fenómeno intensificou-se algo nos últimos anos com o PIB português continuando a evoluir a um ritmo mais elevado que aquele (respectivamente cerca de 4,2% e de 3,1% em 1986-88 e 4,1% e 2,5% em 1989-91). Segundo estimativas da OCDE, mesmo no caso de desaceleração geral, a tendência para um crescimento mais rápido em Portugal vai-se manter durante os próximos anos. Ainda que possa sempre haver mudanças mais ou menos bruscas na conjuntura que obriguem ao seu abrandamento e que a política de convergência tenha neste aspecto imperativos que não se podem

subestimar, este é um primeiro e importante ponto a considerar a médio prazo. No entanto, crescimento mais elevado não significa necessariamente melhoria efectiva dos padrões da economia portuguesa. O processo de modernização das suas estruturas produtivas de que Portugal está ainda tão carenciado em quase todos os sectores, situem-se eles na agricultura, na indústria ou nos serviços, é mais complexo e dá por vezes mostras de avançar com desesperante lentidão; assim, como vimos, o sector exportador não reestruturado, reforçou-se nos primeiros anos após a adesão. No presente contexto de transição, contudo, torna-se cada vez mais evidente que é muito difícil que este processo fundamental seja irremediavelmente bloqueado. Por tudo isto, e mesmo que a conjuntura internacional, que tem sido muito favorável a Portugal desde 1985, mude na direcção oposta é pouco provável que a actual dinâmica da economia portuguesa seja seriamente posta em causa no futuro próximo, pois as vias abertas pela integração comunitária vão continuar a vigorar em pleno a vários níveis (comercial, financeiro, etc.) e ainda que a participação plena no Sistema Monetário Europeu venham a impor uma salutar disciplina no processo.

As atribuições comunitárias ao longo de 1992, primeiro ano após a assinatura do Tratado de Maastricht, que estabeleceu como objectivo a criação da Moeda Única Europeia até ao final do século, em particular a grave crise do SME em Setembro de 1992, com a saída de algumas moedas do mecanismo de taxas de câmbio, vieram mais uma vez recordar que este processo está longe de ser linear e que, como no passado, conhecerá avanços e retrocessos. Por outro lado, e apesar das vicissitudes que a integração comunitária venha a conhecer (mas onde qualquer aprofundamento passará necessariamente por uma maior integração monetária) convirá sublinhar que a recuperação da economia portuguesa e o seu nivelamento pelos indicadores e médias europeus, não é uma mera questão de tempo, nem decorre de engrenagens simples que se encontram a funcionar naturalmente e que, apenas, haveria que deixá-las seguir o seu curso normal. É óbvio, e a própria vida da Comunidade o demonstrou ao longo de quase três décadas e meia de existência, que grandes assimetrias vão persistir (quicá se agravar, nomedamente se ocorrer alguma eventual opção, aberta ou disfarçada, por uma «Europa a duas velocidades»), sobretudo se os novos recursos e energias desencadeadas pelo processo não forem canalizados (e bem geridos!) no sentido mais desejável, o que requer uma estratégia própria portuguesa para ultrapassar estes riscos. Seja como for é justo destacar que as oportunidades de investimentos lucrativos e interessantes não faltarão em Portugal (designadamente para os capitais estrangeiros) e que esta evidência, se correctamente assumida, pode contribuir

para eliminar atrasos tanto absolutos como relativos. Esta é mais uma conclusão a que chegámos na primeira edição e que os factos no essencial se encarregaram de confirmar entretanto.

Pelo que fica dito não admira que Portugal surja com um *pólo de atracção* para o IDE, cujo surto analisado atrás é apenas a manifestação mais visível e concreta. Velhos investidores como os países do Norte da Europa ou novos, como a Espanha, o Brasil e certos países asiáticos (Cf. Anexo 3) têm vindo a aumentar de modo significativo a sua presença e ainda que esta diversificação seja insuficiente, tanto por países como por sectores, como já notámos aliás. Em termos absolutos, o investimento americano, cuja participação, medida pelo padrão internacional, era aqui, comparativamente menor durante as últimas décadas, também acompanhou o movimento geral (Cf. Quadro 12). No entanto e ainda que o investimento americano esteja a conhecer os maiores valores absolutos de sempre em Portugal, ele diminuiu fortemente em termos relativos no período 1988-91 e afastou-se de qualquer posição de liderança. Esta tendência para o apagamento relativo do investimento americano a confirmar-se aparece como um contrasenso económico, tanto mais que, como sublinhou uma publicação já referida do IIE: *"If one compares American investments profitability in European countries it is immediately clear that Portugal stands out among them"*. O Quadro 14, confirma inteiramente o bem fundado desta conclusão, tal como apresenta uma boa explicação para o grande afluxo do IDE a Portugal, tanto americano como de qualquer outra origem, ainda que não necessariamente quanto ao seu conteúdo (mas aqui caberá aos intervenientes no processo, em especial públicos, realizar uma acção política, se for caso disso).

Quadro 14

Europa do Sul, CE, Mundo: taxa de rendimento
do capital das empresas americanas

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	Média
Portugal	22,2	32,4	26,9	30,2	27,1	20,3	26,6
Mundo	15,0	15,7	19,3	15,4	15,2	12,9	15,6
CE	21,6	21,6	25,6	18,1	15,9	14,1	19,5
Grécia	-8,5	-82,2	30,1	35,5	19,6	27,3	3,6
Itália	19,5	39,8	25,8	17,6	14,8	15,5	22,2
Espanha	14,1	17,3	39,8	30,2	28,0	20,2	25,0

Fonte: Relatório da OCDE sobre Portugal 1992, p. 124 (cálculos realizados pelos técnicos da OCDE com base nos dados estatísticos publicados pelo US Department of Commerce nos números de Agosto de *Survey of Current Business*).

Prosseguindo a nossa análise, abordamos agora um aspecto que consideramos da maior importância e que se relaciona com as vias que conduzem à selecção indirecta do IDE (qualquer outra não é desejável nem possível e seria um recuo histórico) ou pelo menos a favorecer o afluxo do investimento potencialmente mais criador, objectivo tanto mais necessário quanto o investimento não tem faltado nos últimos anos. Um dos principais motivos que tem levado à implantação de empresas estrangeiras em Portugal tem sido indiscutivelmente os baixos salários praticados. Esta situação é de ontem⁵³, mas também de hoje como se pode verificar através do Quadro 15, onde o salário horário médio português (incluindo contribuições para a segurança social) surge em 1989⁵⁴ como representando apenas 50% do seu homólogo grego, 30% do Espanhol e de 29% do irlandês, para só falar dos casos de países comunitários economicamente mais próximos de Portugal. Ora a grande expansão de IDE desde final dos anos de 1970, cria condições favoráveis à sua selecção no sentido de se virem a instalar em Portugal maior número de empresas modernas e inovadoras e não o rebotalho da fabricação industrial e isto não se consegue com baixos salários que não incentivam os trabalhadores e a sua formação nem o progresso técnico. Assim, o aumento da *taxa salarial relativa* pode ser um dos caminhos que conduzem a esta desejável transformação que, como é lógico, teria que ser coadjuvada por medidas de outra índole, designadamente no campo da formação profissional (por via indirecta e produzindo os mesmos efeitos, temos ainda outras alternativas como, por exemplo, o combate efectivo ao trabalho infantil). Dispomos hoje de meios, nomeadamente de origem comunitária, para se empreenderem passos significativos neste sentido. Existe, por outro lado, uma correlação positiva entre o aumento do rendimento e a sofisticação dos padrões produtivos e a melhoria da qualidade e isto é em particular verdade no estágio de desenvolvimento que Portugal actualmente atravessa, com pressões fortíssimas para a elevação da norma de consumo (num sentido não alimentar e do aumento da parte de bens de consumo mais elaborados, por exemplo). Atendendo ao grau de abertura e às dimensões da economia é evidente que o IDE pode aqui desempenhar um papel relevante. Enfim, não se poderá conceber a melhoria qualitativa da exportação largamente reclamada da secção anterior sem acompanhamento no plano geral interno, em especial ao nível da procura, isto é, na base de maiores exigências nos padrões de consumo locais. Tudo isto são lições a bem dizer elementares do desenvolvimento do pós-guerra⁵⁵.

Uma política salarial deste tipo, conduzida com responsabilidade, comportaria na presente conjuntura de transição, consequências

Quadro 15

**Índices do custo horário médio da mão-de-obra industrial,
incluindo encargos sociais
(EUA = 100)**

	1980	1985	1986	1987	1988	1989
Europa/alta						
Noruega	119	82	103	129	136	131
Alemanha	125	74	101	126	131	123
Suécia	127	75	94	113	121	122
Suíça	113	75	104	127	130	117
Finlândia	84	62	81	100	113	116
Holanda	123	69	96	116	117	109
Europa/média						
Dinamarca	111	63	84	109	115	106
Bélgica	133	69	93	112	112	106
Áustria	87	56	78	98	101	95
Itália	81	56	75	91	93	92
França	91	58	78	93	94	89
Reino Unido	76	48	57	67	76	73
Europa/baixa						
Irlanda	60	45	59	68	70	66
Espanha	61	37	49	59	64	64
Grécia	38	28	31	34	38	38
Portugal	21	12	16	19	19	19
Novos Países						
Indust. Asiáticos						
Coreia do Sul	10	10	11	13	18	25
Taiwan	10	12	13	17	20	25
Hong Kong	15	13	14	16	17	19
Singapura	15	19	17	17	19	22
Média dos "quatro"	12	13	13	16	19	23
Outros						
EUA	100	100	100	100	100	100
Japão	57	50	72	81	92	88
Brasil	14	9	11	10	11	12
México	30	16	11	12	14	16

Fonte: *Statistical Abstract of the United States*, US Department of Commerce, várias edições anuais

negativas mínimas, tanto mais que a taxa de desemprego em Portugal tem sido nos últimos anos uma das mais baixas na CE e a própria balança de pagamentos deixou de ser o foco de desequilíbrios tão

profundos como aconteceu num passado ainda não muito distante (pelo que não se justifica, por exemplo, um estímulo indiscriminado a todo e qualquer IDE). Mais ainda, esta política seria um forma de adaptação à Europa sem fronteiras, dado que a partir de 1993 com a mais livre circulação do factor trabalho, a manutenção dos actuais níveis salariais relativos poria a economia portuguesa em sérios riscos de se desguarnecer da mão-de-obra mais qualificada. Desta maneira, uma boa parte do IDE, não mais se limitaria a aproveitar as debilidades estruturais da economia portuguesa no contexto internacional (o que realística e compreensivelmente continuará a acontecer durante mais algum tempo), perpetuando-as de certa forma, mas passaria a ser um aguilhão para a sua real modernização e alinhamento por padrões tecnológicos mais avançados. Devemos no entanto reconhecer que sobrestimámos no nosso texto anterior a capacidade dos salários portugueses evoluírem rapidamente para níveis europeus. Com efeito, e ainda que não disponhamos de dados para 1990-91, torna-se evidente que, após 1986, a distância não só não se encurtou, como até se agravou em alguns casos (Cf. Quadro 15); paralelamente os nossos níveis salariais foram ultrapassados pela generalidade do grupo de mais avançados Novos Países Industrializados asiáticos. Este é sem dúvida um dos aspectos sombrios que não soubemos eliminar na nossa integração e que pode ter consequências menos boas ao nível do investimento estrangeiro que nos chega, mais orientado para os baixos salários e menos no sentido qualitativo atrás descrito, com as repercussões que isso pode ter a médio e longo prazo.

A propósito de toda esta problemática vale a pena apresentar aqui os resultados de um inquérito realizado pelo SELGEC em 1988, através do qual se pretendeu fazer um estudo comparativo dos sistemas remunerativos de cinco grupos de empresas a actuar no tecido económico português: nacionais públicas, nacionais privadas, europeias, americanas e nipónicas. Dados os limites bem conhecidos deste género de inquéritos, condicionados pelas características da amostra (15 empresas em cada caso, excepto para o nipónico apenas 4) e pelas categorias sobre as quais incidiu (três: directores, secretariado de direcção e escriturários, isto é, pessoal de direcção e administrativo, cujo tratamento remuneratório pode ser muito importante do ponto de vista da valorização dos recursos humanos, mas não é concerteza representativo do conjunto), os seus resultados não podem ser generalizados, mas apenas indicativos e parciais. Tomando isto em consideração, as suas conclusões referem que, *«em relação às três categorias de funções em que se apoia a nossa análise comparativa, verifica-se que os níveis de remuneração mais elevados são praticados pelas empresas de raiz americana e de raiz europeia, havendo nas primeiras uma*

*superioridade nítida»*⁵⁶. Acrescente-se também que o maior leque salarial, mais concretamente a diferença entre o ordenado máximo do director de 1ª linha e o ordenado mínimo do escriturário não é típico das empresas americanas, mas sim das europeias, situando-se aquelas a meio caminho entre estas e os três restantes grupos mais «igualitários», o que parece sugerir que as empresas americanas têm no conjunto um sistema remunerativo bastante satisfatório no sentido que apontámos atrás. Evidentemente não queremos nesta base idealizar seja o que for, tanto mais que os dados são manifestamente parciais e limitados, mas apenas chamar a atenção para elementos que podem ter algum significado à luz do que dissemos.

A finalizar esta secção focaremos outro aspecto que interessa ao investimento americano instalado (ou a instalar) em Portugal. Comparando as *performances* exportadoras das empresas com capital estrangeiro no sector electrónico nos períodos 1965-73 e 1973-77, os autores de um estudo sobre este tema consideram quanto ao último período que, embora tivessem desaparecido ou diminuído de actividade as empresas com capital americano que produziam predominantemente para as empresas-mãe nos EUA ou para as suas filiais na Europa, pelo contrário, permaneceram ou cresceram de modo muito significativo as empresas americanas que se instalaram em Portugal numa estratégia de penetração no mercado europeu⁵⁷. Esta conclusão embora possa evidenciar as potencialidades desta última estratégia é naturalmente marcada pelos períodos escolhidos e pelas fases de expansão, estagnação e recessão, nem sempre coincidentes, na Europa e nos EUA; por exemplo, a análise dos períodos 1982-86 e 1989-91 poderia conduzir a resultados bastante diferentes entre si. O que nos importa aqui salientar é que estas empresas poderão a partir de agora jogar de forma plena os seus trunfos em ambos os grandes mercados (EUA e Europa), o que lhes dá maior flexibilidade em termos de actividade futura. Enfim, toda a vantagem da diversificação dos mercados avançados.

FLUXOS ECONÓMICOS E FINANCEIROS: UM QUADRO DIVERSO MAS RELEVANTE

Após termos procedido a um exame detalhado dos dois fluxos mais relevantes de um ponto de vista de estratégia económica, passamos agora à análise dos mais significativos entre os restantes, o que nos vem revelar novos aspectos, talvez ainda menos conhecidos mas nem por isso menos sugestivos, das relações entre os dois países (por

exemplo, no que diz respeito às transferências públicas para Portugal). Infelizmente, nos principais casos referidos em seguida, não podemos em geral atingir o mesmo grau de exactidão e segurança no seu estudo que foi possível para as trocas comerciais e o investimento directo, apesar de todas as limitações anteriormente assinaladas a este propósito, em particular para o último. Como se verá adiante, o problema essencial reside aqui em que, sendo possível conhecer estatisticamente sem grandes dificuldades, as relações com o dólar EUA, já o mesmo não se passa quanto às relações com os agentes económicos de origem efectivamente americana ou com sede neste país, sendo estas mero subconjunto daquelas. De facto, muitas das operações económicas e financeiras (na área dos serviços e transferências nomeadamente) entre terceiros são também realizadas em dólares, que continua a moeda internacional por excelência e a informação estatística disponível não está em condições de destrinçar com clareza a importância relativa destas partes (nem mesmo sob a forma de estimativa ou através de amostragem). Em consequência disto, será bastante arriscado avançar com quaisquer conclusões que pretendam traduzir com inteira fidelidade o que são, neste campo, as relações luso-americanas, pelo menos no sentido corrente em que temos vindo a utilizar esta expressão.

O contributo da emigração e do turismo

Estas rubricas da balança de pagamentos têm, como se sabe, um relevo muito maior em Portugal do que é comum na generalidade dos países desenvolvidos (bem como de muitos em vias de desenvolvimento). O facto da balança comercial (mercadorias) ser aqui tradicionalmente deficitária, ao ponto de nos últimos cinquenta anos só em 1941-43 ter registado excedentes, só tem correspondência nas remessas de emigrantes e nas receitas de turismo se terem tornado ao longo das últimas décadas, imprescindíveis à manutenção do equilíbrio externo. Acrescente-se no entanto que, nos anos 1980 e em especial após 1983 melhorou a taxa de cobertura comercial relativamente aos anos 1970 e mesmo de 1960, não obstante os maus resultados de 1980-82 e não fazendo agora caso das profundas alterações verificadas na conjuntura económica ao longo dos anos 1980⁵⁸. A confirmar-se duradouramente a tendência ainda ligeira e contraditória dos últimos anos estaríamos perante uma mudança importante no contexto da economia portuguesa (do tipo da que já se tornou realidade para o IDE, como vimos na secção anterior) na condição

sobretudo da melhoria da taxa de cobertura não significar sacrifício das importações⁵⁹. Contudo, talvez seja ainda cedo para falar em novo curso neste aspecto tradicional do comércio externo português, como já referimos aliás na nossa primeira edição. Seja como for, e continuando a nossa busca de melhores padrões para a economia portuguesa, a importância das remessas de emigrantes e das receitas de turismo não deverá diminuir muito significativamente no futuro ainda que a sua forma de participação na balança de pagamentos possa vir a ser alterada de modo substancial, como se pode notar na Figura 2 apresentada adiante. De resto o aumento paralelo da saída de divisas por estes canais (aumento das despesas de turismo e da imigração com as consequentes transferências para o exterior) será a

Quadro 16

Portugal: remessas de emigrantes (milhões de escudos)

	França	EUA	Alema- nha	Reino Unido	Canadá	Espanha	Total Geral (saldo)
1984							
Valor	138 064	48 560	38 609	8 412	14 589	2 296	316 692
%	43,6	15,3	12,2	2,7	4,6	0,7	100,0
1985							
Valor	155 536	56 858	32 555	12 130	16 096	3 211	353 665
%	44,0	16,1	9,2	3,4	4,6	0,9	100,0
1986							
Valor	177 451	63 014	27 590	12 805	14 588	5 917	385 122
%	46,1	16,4	7,2	3,3	3,8	1,5	100,0
1987							
Valor	194 172	70 887	37 420	19 067	15 843	10 807	458 941
%	42,3	15,4	8,2	4,2	3,5	2,4	100,0
1988							
Valor	206 000	72 002	41 257	21 446	19 574	6 008	488 876
%	42,1	14,7	8,4	4,4	4,0	1,2	100,0
1989							
Valor	229 922	79 303	43 654	20 992	23 701	8 813	561 825
%	40,9	14,1	7,8	3,7	4,2	1,6	100,0
1990							
Valor	229 270	82 135	46 547	23 382	20 378	9 695	603 733
%	38,0	13,6	7,7	3,9	3,4	1,6	100,0
1991							
Valor	248 387	98 445	49 039	23 137	28 950	10 895	653 229
%	38,0	15,1	7,5	3,5	4,4	1,7	100,0

Fonte: Banco de Portugal

Portugal: receitas de turismo (crédito)
(milhões de escudos)

	França	EUA	Alema- nha	Reino Unido	Canadá	Espanha	Total Geral (saldo)
1984							
Valor	18 634	45 801	14 290	27 862	4 687	4 874	140 481
%	13,3	32,6	10,2	19,8	3,3	3,5	100,0
1985							
Valor	22 859	58 978	21 305	42 366	5 976	7 990	191 765
%	11,9	30,8	11,1	22,1	3,1	4,2	100,0
1986							
Valor	31 492	59 746	27 248	52 586	6 848	11 480	228 395
%	13,8	26,2	11,9	23,0	3,0	5,0	100,0
1987							
Valor	36 356	69 737	38 668	63 564	8 265	21 905	302 550
%	12,0	23,0	12,8	21,0	2,7	7,2	100,0
1988							
Valor	41 870	77 858	40 378	70 425	9 133	29 938	349 093
%	12,0	22,3	11,6	20,2	2,6	8,6	100,0
1989							
Valor	48 825	102 317	44 196	70 796	13 074	49 999	424 830
%	11,5	24,1	10,4	16,7	3,1	11,8	100,0
1990							
Valor	58 706	99 870	55 883	83 402	14 334	78 784	502 858
%	11,7	19,9	11,1	16,6	2,9	15,7	100,0
1991							
Valor	58 729	118 271	58 229	82 544	13 298	97 218	538 445
%	10,9	22,0	10,8	15,3	2,5	18,1	100,0

Fonte: Banco de Portugal

prazo um bom indicador da conversão ou não da economia portuguesa numa economia autenticamente europeia. Esta uma afirmação que fizéramos e que a evolução dos últimos três anos parece positivamente confirmar. Mas, mesmo admitindo a verificação desta última hipótese, não se quer com isto dizer que não se venham a registar no futuro, importantes excedentes nestes segmentos da balança de pagamentos (no que concerne ao turismo, por exemplo, por óbvias razões naturais e históricas existem até condições potenciais para ocorrer uma situação estrutural deste tipo, de resto no período de 1987-91, registou-se mesmo uma recuperação das receitas de turismo relativamente às remessas de emigrantes isto é, estas perderam uma parte do seu peso relativo, mas a evolução é lenta).

Tendo em conta o que acabámos de dizer, vejamos a forma como estes dois fluxos se integram no âmbito das relações luso-americanas. Com este objectivo dispomos do Quadro 16 que, para 1984-91, forne-

ce igualmente dados respeitantes a alguns dos principais parceiros económicos a fim de que seja possível ventilar uma certa comparação entre eles. Além dos problemas já levantados quanto à sua verdadeira origem nacional, é conveniente lembrar que as alterações por vezes verificadas nos valores em escudos do Quadro 16 reflectem também a evolução das diversas moedas, em particular ao nível cambial, mais até do que variações no número relativo das pessoas que estão na sua base (emigrantes e turistas), essencialmente estável no curto prazo, se é claro, não se registarem acontecimentos extraordinários condicionantes, importante aspecto a ter presente em toda esta análise.

Começemos pelas *remessas de emigrantes*, onde os EUA surgem em segundo lugar (cerca de 15% do total), sendo mesmo neste domínio uma das percentagens mais estáveis em 1984-91, ainda que distanciados da primeira fonte, a França. Como já referimos, não podemos todavia situar a origem de todas estas transferências nos próprios EUA, sendo o afastamento notório neste caso.

Para além de sabermos que muitos emigrantes portugueses que trabalhando noutros países são pagos em dólares, ou utilizam este canal monetário para enviar as suas remessas. Bastará ainda ver que, no final de 1985, segundo as estimativas publicadas pela Secretaria de Estado das Comunidades Portuguesas⁶⁰, existiriam cerca de 260 mil emigrantes nos EUA, tantos como no Canadá, tendo estes enviado, como se pode constatar no Quadro, somas cujo contravalor em escudos é várias vezes inferior, não chegando de forma nenhuma a menor cotação do dólar canadiano para explicar a diferença. Existe porém, alguma evidência empírica que aponta para um maior dinamismo neste campo da emigração portuguesa nos EUA, já que, segundo a mesma fonte, este país tem sido desde 1975 o seu principal destino (só tendo sido ultrapassado pela Venezuela em 1982); ora sabe-se que o facto de ser uma emigração relativamente jovem favorece o envio de remessas. Vale a pena salientar que esta evolução traduz também uma nova reorientação geográfica da emigração portuguesa que, depois de se ter dirigido maioritariamente para a América do sul no princípio deste século, trocou este destino pela Europa Ocidental desde a década de 1950, optando a partir de meados dos anos de 1970 pela América do Norte (em 1975-86, os EUA absorveram 36% da emigração total e o Canadá 15%)⁶¹. Há no entanto uma diferença essencial: os caudais de emigração são hoje muito inferiores (a título de exemplo, veja-se que, para os próprios EUA, o número de emigrantes em 1981-85 representou apenas um terço dos que partiram em 1971-75), ainda que este fenómeno não seja novidade no presente século, veja-se o que se passou nos anos 1930. Com efeito, desde meados de 1970, as saídas para a Europa têm estado bloqueadas enquanto que nas Regiões Autónomas, com maior pro-

pensão a emigrar para os EUA, se manteve uma situação mais próxima do tradicional, sobretudo nos Açores. Este quadro que acabámos de descrever pode eventualmente conhecer alterações importantes com a intensificação da livre circulação de trabalhadores no seio da Comunidade Europeia consecutiva à formação do Mercado Único a partir de 1 de Janeiro de 1993, como já se referiu na secção precedente.

No que diz respeito às *receitas de turismo* é talvez mais patente o desfazamento entre a sua parte em dólares EUA, claramente a primeira embora conhecendo uma certa diminuição no período que analisamos e a parte efectivamente americana, o 6º país pela nacionalidade dos turistas que nos visitaram em 1990 (depois da Espanha, Reino Unido, Alemanha, França e Países Baixos). É verdade que os números do Quadro 16 parecem reflectir a evolução mais geral do turismo deste país na Europa e, em especial, nota-se em 1986 e 1990 uma estagnação das receitas em escudos (quebra em termos reais) anos de baixa geral do turismo americano na Europa⁶², sobretudo na bacia mediterrânica, provocada como se sabe, pela instabilidade que então se viveu na região, factor que, em princípio, não se faria sentir tanto junto dos portadores de dólares com outras nacionalidades (ainda que também 1986 tenha sido um ano de descida significativa da cotação do dólar depois da enorme subida dos primeiros anos de 1980). Seja como for, e pondo de parte as reservas estatísticas levantadas, em nenhum outro dos fluxos estudados, os EUA desfrutaram de uma posição relativa tão importante (em média dos anos 1990/91, as receitas de turismo com origem americana, ou mais propriamente em dólares, suplantaram mesmo em valor quer as exportações, quer as remessas de emigrantes e o investimento).

Considerando uma hipótese favorável seríamos levados a concluir que os turistas americanos gastam em média um volume de divisas muito maior que a generalidade dos demais turistas (globalmente mais que, por exemplo, os britânicos ou os espanhóis, no entanto muito mais numerosos sobretudo os últimos a visitar o nosso solo). A ser verdadeira esta hipótese ainda que, naturalmente em termos mais modestos do que aqueles que os números aparentemente exprimem no Quadro 16, é claro que a procura turística americana sendo financeiramente mais interessante, não pode deixar de ser levada mais em conta, em qualquer formulação de uma nova política para o sector que lhe permitisse abandonar a sua imagem de baixa qualidade a favor de outra em que se mostrasse menos depredador, mais exigente em pessoal qualificado, etc. Pode ser que até seja assim, mas só um estudo que vá mais longe do que fomos aqui poderá confirmar esta interrogação que já levantávamos na nossa primeira edição e que continua a carecer de resposta precisa.

Encoberta embora sob a *economia do dólar* que faz aumentar artificialmente o seu impacto, a contribuição americana nas remessas de emigrantes e nas receitas de turismo, ao contrário do que se poderia pensar à primeira vista, não parece contudo nada negligenciável, e ao contrário do comércio e até mesmo do investimento tem-se mantido com vigor ao longo dos últimos anos, apesar de só um exame mais aprofundado do tema nos poder dar uma ideia mais exacta das dimensões destes fluxos.

As vicissitudes das transferências e da ajuda pública

Examinaremos agora o que se tem passado com outro tipo de fluxos, os que nos chegavam a partir do próprio Estado americano. Utilizaremos aqui directamente as fontes estatísticas americanas para analisar o que designamos para simplificar, apenas transferências (*US Government Grants and Credits*) e a ajuda económica e militar. Estes fluxos são particularmente ilustrativos da atitude política e estratégica do Estado americano para com Portugal, reflectindo também de alguma maneira os sentimentos existentes no seio da opinião pública americana acerca do país e da sua política. A par, teremos os mesmos dados para Espanha que nos servirão como termo comparativo (Quadros 17 e 18).

Quadro 17

Portugal e Espanha: transferências e créditos públicos provenientes dos EUA (totais acumulados em milhões de dólares EUA)

	1945-55	1956-65	1966-75	1976-85	1986	1987	1988	1989
Portugal	248	241	34	1 003	178	8	66	71
Espanha	258	1 203	607	965	67	-11	-113	-474

Fonte: US Department of Commerce, *Statistical Abstract of the United States 1988*

Ao longo das últimas quatro décadas, as *transferências* globais americanas para Portugal conheceram uma evolução cíclica que correspondeu (em dólares) a um forte decréscimo em 1956-75 e a uma recuperação em 1976-86. É evidente que a primeira tendência correspondente do lado português, no essencial, à política salazarista do «orgulhosamente sós» e do lado americano, a pressões da opinião pública, designadamente negra, pouco disposta a assistir à ajuda,

ainda que sob forma indirecta, a um Estado que sustentou a maior parte desse tempo guerras coloniais em África⁶³. Como é lógico, a situação mudou após o 25 de Abril de 1974 especialmente durante o período de estabilização democrática. Por outro lado, a Espanha, país que recebeu em 1945-1955 uma quantia global praticamente igual à de Portugal conheceu depois uma evolução, no fundamental, oposta (Cf. Quadro 18). O que interessa aqui talvez sublinhar é que a Espanha beneficiou das transferências americanas num período de elevado crescimento geral, podendo aproveitá-las como um instrumento suplementar para a melhoria das suas estruturas económicas (designadamente infra-estruturas). Dizemos isto não tanto pelos montantes em si, afinal de contas pouco significativas, mas por tudo o que os acompanha ou vem atrás (não esqueçamos a comparação que fizemos na primeira parte entre a penetração dos dois países no mercado americano nesta época); isto é, um claro apoio público pode ser um incentivo para o comércio e investimento privados. Por sua vez, Portugal recebeu mais transferências no período de aflições conjunturais que, por conseguinte, se destinou mais a aliviar certos constrangimentos económicos temporários (e antes de tudo nas contas externas) do que a consolidar uma política de crescimento com perspectivas de longo prazo, papel que só os Fundos Estruturais comunitários, nos últimos anos, têm vindo mais claramente a desempenhar.

No tocante às transferências recebidas a título de ajuda económica e militar, o Quadro 18 dá-nos alguns elementos que permitem avaliar o seu comportamento no período 1982-89. A ajuda económica propriamente dita, de montante mais pequeno e instável (talvez porque reflecte melhor as contingências conjunturais económicas e políticas), terá evoluído de modo favorável, ainda que se note um certo decréscimo a partir do máximo de 1985. Quanto à ajuda militar, o seu aumento foi relativamente pouco importante no período em análise, mas real até 1985 e registou uma certa descida posteriormente, tendo como referência a média de 1983-86. A modéstia do aumento nestes anos, talvez se tenha ficado a dever às condições menos vantajosas em que se processou a implementação financeira do Acordo de Defesa luso-americano de 1983⁶⁴. Por outro lado, vale a pena comparar de novo com a ajuda militar prestada à Espanha que no mesmo período 1983-86 conheceu um crescimento muito mais substancial, na base dos valores de 1982. Contudo, a partir de 1987, sem dúvida reflectindo um novo curso das relações com os EUA neste domínio, aspecto a que voltaremos um pouco mais adiante, a ajuda militar a Espanha desceu fortemente e tornou-se em 1988-89 inferior à Portuguesa e mesmo insignificante.

Quadro 18

Portugal e Espanha: ajuda económica e militar dos EUA (milhões de dólares EUA)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
<i>US Foreign Aid - Commitments for Economic Assistance</i>								
Portugal	20	20	40	80	77	65	32	50
Espanha	22	12	12	12	12	5	3	—
<i>US Foreign Military Aid</i>								
Portugal	67	111	108	128	112	83	85	103
Espanha	127	403	403	403	385	108	2	2

Fonte: US Department of Commerce, *Statistical Abstract of the United States 1988*.

Globalmente consideradas as transferências, créditos e as ajudas públicas americanas a Portugal só tiveram algum relevo depois da democratização do país, em especial em meados dos anos 1980 (ao contrário do que aconteceu de uma forma geral com Espanha). O seu máximo terá sido atingido em 1985, quando o conjunto destes fluxos totalizou 208 milhões de dólares (aproximadamente 1,5% do total do crédito da balança básica portuguesa desse ano). No entanto a partir de 1986, e como se pode constatar tanto no Quadro 17 como no 18 (há evidentemente uma clara duplicação de valores entre eles, pelo que a sua análise não deverá ser sobre valores acumulados), as informações estatísticas de que dispomos apontam em geral claramente no sentido da quebra. Detectando já há anos atrás esta tendência, escrevíamos sobre estes fluxos o seguinte que vale a pena reproduzir textualmente: «Em termos de futuro, forçoso é reconhecer que dificuldades eventuais das Administrações americanas e o estatuto de Portugal na CE não facilitarão o seu incremento significativo senão mesmo apontam para a sua redução progressiva, excepção talvez feita às áreas cultural e militar, ainda que o seu contributo não deixasse de ser importante, como aconteceu em Espanha por exemplo, num período em que queremos recuperar a passos mais largos o nosso atraso económico (nomeadamente nas Regiões Autónomas) em relação aos países desenvolvidos da Europa Ocidental e da América do Norte. Embora exista uma base substancial para negociações entre os dois países neste campo, tomado no seu conjunto, do que também não restam dúvidas é que as transformações que se pretendem imprimir à economia portuguesa serão, como já vimos em diversas ocasiões, sobretudo favorecidas por maior relacionamento

luso-americano situado a outros níveis que não no das transferências e da ajuda públicas, importante certamente, mas ao fim e ao cabo complementar e de cúpula». Os anos que entretanto decorreram não fizeram mais do que confirmar esta inflexão maior nas relações mútuas, ainda que não com tanta força como a que talvez seria de esperar⁶⁵. A nosso ver, se certas condições se verificarem, a confirmação definitiva desta evolução pode ser um facto positivo e não significar necessariamente um enfraquecimento das relações luso-americanas, antes a sua elevação a novos patamares e desafios.

Participação americana num período crítico da dívida externa portuguesa

O aumento rapidamente crescente da dívida externa foi um dos problemas cruciais da economia portuguesa na primeira metade dos anos 1980, embora tenha perdido acuidade desde 1985, se não é que, por ironia, com 25 biliões de dólares de reservas oficiais líquidas no final de 1991, enfrentamos quase o problema oposto. Apesar disto, valerá a pena analisar a forma como se processou a participação americana na resolução deste problema, numa fase difícil e incerta da economia portuguesa. De facto na sequência de défices na balança de transacções correntes, da ordem de 11,7% e 13,5% (em percentagem do PIB), respectivamente em 1981 e 1982, números que a nossa história económica não regista outra vez nas décadas mais recentes, Portugal teve de, a partir de 1982, contrair empréstimos em massa no estrangeiro, em condições onerosas e complexas que passaram pela aceitação de um severo programa de estabilização definido no âmbito do Fundo Monetário Internacional (em 1983 mais propriamente, o segundo no espaço de alguns anos, o primeiro fora implantado em 1978). Como é evidente, não é assunto que se vá tratar aqui de modo desenvolvido, importa-nos no entanto saber como terão os EUA intervindo neste processo, de certa maneira exemplar para o relacionamento económico mútuo.

Com este objectivo elaborámos o Quadro 19 que nos mostra as entradas de capitais relacionadas com a dívida externa a médio e longo prazos (precisamente os fluxos que são em geral, mais difíceis de obter num contexto deste tipo, ainda que não disponhamos de informação sobre as suas condições de pagamento), acumuladas em 1982-85. Cotejando a posição dos EUA com a de outros países, verifica-se que contribuíram para as suas utilizações com 2652 milhões de dólares, tendo sido apenas ultrapassados pelo Reino Unido,

Quadro 19

Portugal: dívida externa de médio e longo prazos Fluxos acumulados 1982-85 (utilizações)

Percentagem média da participação anual*	
Reino Unido	25,7%
EUA	21,1%
Japão	11,4%
França	7,9%
Alemanha	3,4%
Espanha	0,6%
Milhões de dólares EUA	
Total Utilizações	12 652
Total "Créditos à importação"	3 291
Total Utilizações EUA	2 652
Total "Créditos à importação" EUA	2 069

* Calculada sobre os valores em escudos

Fonte: Banco de Portugal

atingindo uma participação média anual neste período de cerca de 21%. Interessante é também o facto de 78% destes empréstimos terem sido créditos à importação. Os EUA que forneceram cerca de 1/5 das utilizações totais em 1982-85, já na rubrica «créditos à importação», a sua participação ascendeu a mais de 3/5. Estamos aqui perante mais uma manifestação concreta do problema que já abordámos na primeira secção ao analisar a evolução das importações de cereais e que se prende em particular com a Lei PL 480, ao abrigo da qual são estabelecidas condições de pagamento mais favoráveis nas compras de cereais aos EUA nomeadamente aos países que atravessam períodos economicamente difíceis e de crise nos pagamentos externos.

Comentávamos a este propósito na versão anterior: *Se é verdade que os EUA ajudaram então Portugal, não é menos certo que Portugal facilitou o escoamento dos seus excedentes agrícolas crónicos, questão que assume algum dramatismo na política comercial americana. Mas, claramente, esta linha de evolução assume hoje o seu limiar crítico e necessita de reforma, constituindo este, de resto, um dos maiores desafios que se colocam na actualidade à melhoria das relações económicas luso-americanas.* Isto é, para que esta melhoria efectiva se concretize é imperioso abandonar de forma decidida o quadro limitado do comércio agrícola regulamentado que, sobretudo até meados dos anos 1980, ainda caracterizou fortemente as relações com Portugal (levando, como vimos atrás,

e na perspectiva portuguesa, ao fortalecimento do comércio nos anos de crise e ao seu enfraquecimento nos de prosperidade), não obstante as facilidades, e até mesmo a real ajuda, reconheça-se, proporcionada em 1982-85. De um modo significativo, após 1986, noutra contexto cambial, a dívida externa para com os EUA foi rapidamente amortizada e em 1987, por exemplo, as utilizações de origem americana não excediam os 94 milhões de dólares (apenas 3,3% do total deste ano), quedando-se os «créditos à importação» pela módica quantia de 33 milhões de dólares, número difícil de conceber apenas alguns anos atrás (sobre a lógica económica deste processo de importação assistida pelo Estado já nos debruçámos suficientemente em secção anterior).

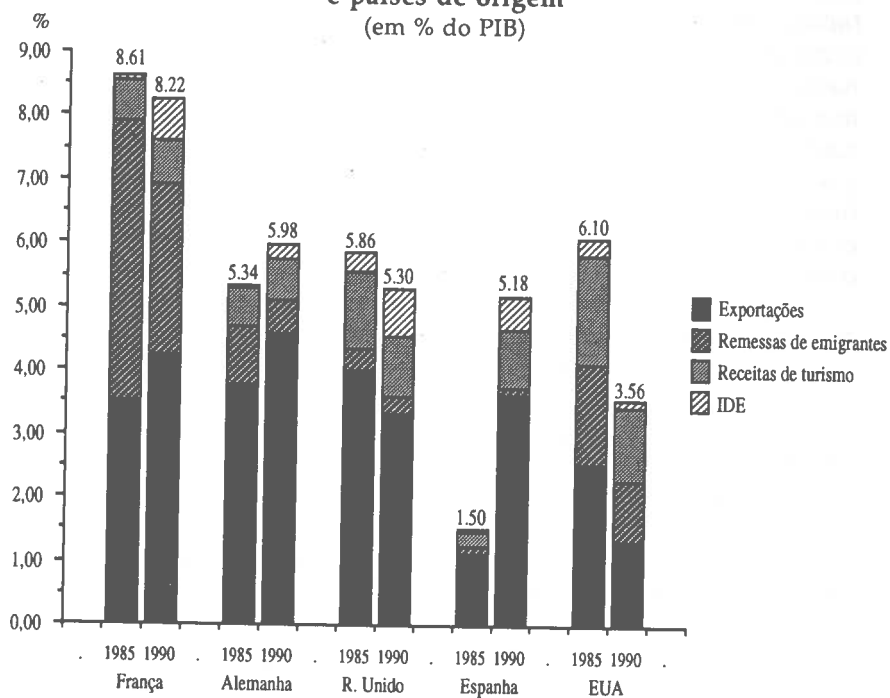
CONCLUSÕES

Com este *tour d'horizon* das relações económicas luso-americanas, centrado no período posterior à adesão de Portugal à CE, mas em que se procurou não descurar uma certa perspectivação histórica, sem a qual resultaria infrutífera toda a análise, foram identificados alguns dos seus problemas fundamentais. Ao mesmo tempo, quis-se colocar este trabalho no quadro de uma reflexão crítica que abrisse caminho à sua reformulação com vista a uma melhoria efectiva dos padrões de relacionamento económico entre Portugal e os EUA que manifestamente disso carecem em toda uma série de domínios relevantes. Contudo, o nosso objectivo principal não era o de definir medidas de política que pudessem remediar a esta situação, mas o de conhecer melhor um tema pouco estudado e por esse motivo, fomos às vezes tão longe e tão fundo na apresentação de informação.

O intercâmbio económico luso-americano atravessa desde 1985, um período de indisfarçável crise e isto mesmo em relação aos níveis pouco ambiciosos e aos horizontes limitados que foram os seus durante as últimas décadas. A evolução posterior não desmentiu esta conclusão do primeiro texto publicado, antes pelo contrário. De facto, como se pode constatar através da Figura 2, que nos apresenta graficamente os mais importantes fluxos que temos vindo a analisar, o peso relativo dos EUA diminuiu fortemente entre 1985 e 1990, passando de segundo para quinto e último lugar, como fonte de divisas entre os nossos principais e tradicionais parceiros. Na figura da versão anterior, feita embora numa fase diferente⁶⁶, e comparando 1985 e 1987, os EUA ainda se encontravam neste último ano, a considerável distância da Espanha; refira-se por outro lado que reflectindo a interdependência

Figura 2

**Portugal: Principais fontes de divisas, por fluxos
e países de origem**
(em % do PIB)



**Totais da soma Exportações + Remessas de
emigrantes + Receitas de Turismo + IDE**
(em milhões de contos)

	1985	1990	1991P
França	304.43	703.68	680.65
Alemanha	138.78	511.51	565.04
R. Unido	207.24	453.59	417.04
Espanha	53.03	443.29	480.72
EUA	215.55	304.93	333.66
Para memória			
PIB	3536.3	8557.9	9937.3

Fonte: Relatório do Banco de Portugal, várias edições anuais.

Para compreender bem a evolução da posição americana neste período no contexto geral das relações económicas externas de Portugal é no entanto preciso ter em conta *factores de certa forma conjunturais*, cujos efeitos se poderão esbater a curto/médio prazo. Em primeiro lugar, *a adesão de Portugal à CE* em 1 de Janeiro de 1986, levou naturalmente a uma intensificação dos laços com os demais países membros (o facto das exportações para o Reino Unido não terem conhecido a mesma expansão é compreensível se levarmos em conta que, como vimos no início, a abertura deste mercado já tinha no fundamental ocorrido em 1960-1972 quando ambos os países se encontravam reunidos no seio da EFTA). Porém, como vimos em detalhe para o caso da importação de cereais, o maior relacionamento com os parceiros comunitários não se deveu principalmente à força de regulamentos comerciais proteccionistas, mas sim no essencial, a uma dinâmica objectiva intracomunitária, que por vezes convergiu com outras (como aconteceu neste mesmo domínio, com o aparecimento de um número crescente de países em desenvolvimento enquanto fornecedores de produtos de substituição dos cereais) que conduzia a favorecer estoutras correntes e a uma perda de poder atractivo da alternativa americana. Em segundo lugar, *a evolução do dólar*, orientada para a baixa desde 1985, nomeadamente traduzindo-se em menos escudos, acentuou a tendência de recuo americano. O primeiro movimento terá afectado mais as importações (de bens e serviços) no sentido em que as posições americanas foram mais abertamente confrontadas com a concorrência no mercado interno português, e o segundo as exportações (de bens e serviços) tornando o produto português mais caro nos EUA o que de resto é bem ilustrado pela Figura 2, tudo contribuindo, ao fim e ao cabo, para afectar negativamente as dimensões relativas do intercâmbio económico entre os dois países neste período.

De todo o modo os problemas fundamentais das relações económicas luso-americanas estão longe de se resumirem a aspectos conjunturais: a sua crise recente é indissociável de razões profundas que operam há muito. A verdade é que portugueses e americanos, de parte a parte, não têm na realidade feito autênticos negócios com futuro, que dessem uma sólida e permanente base económica aos seus contactos. Não quer isto dizer que em certos domínios precisos, como na indústria electrónica americana em Portugal, no turismo eventualmente, a situação não possa ser melhor, mas tudo o resto é escasso e tradicional, rotineiro ou conjuntural (basta ver por exemplo, a importância que chegou a ter o comércio regulamentado e assistido publicamente). Portugal nunca teve, por outro lado, uma estratégia e nem mesmo ousou uma penetração séria no mercado americano (o que se nota pela falta de consciência prática do seu interesse, ou pela

insignificância do *lobbying* português nos EUA, aspecto fundamental nas relações com este país). Para os EUA, Portugal também pouco mais tem sido do que um país fora das rotas económicas principais, visto sobretudo como um mero absorvente de cereais em excesso. Tendo em conta o volume de créditos e transferências concedido depois do 25 de Abril de 1974, o Estado americano pareceu acompanhar mais de perto a evolução portuguesa (não obstante alguma natural insatisfação que possa haver na implementação de certos acordos, como no caso militar) mas, os agentes económicos e financeiros privados permanecem no essencial arredados, mesmo quando, como aconteceu nos últimos anos, as perspectivas económicas eram francamente favoráveis à realização de negócios. Tudo isto se traduz talvez, no facto de nas relações mútuas ter havido um acentuado predomínio do político sobre o económico, o que sendo compreensível até certo ponto em determinados períodos, não é sem dúvida bastante, para o desenvolvimento de laços sólidos em domínios como o económico e é sem dúvida, desadequado à realidade actual. E assim se criou entre os dois países uma situação algo singular no panorama da Europa Ocidental e do Atlântico Norte: *alheamento económico profundo com desvantagens para ambas as partes e muito particularmente para Portugal.*

As conclusões precedentes foram deixadas praticamente iguais às da primeira edição. Apesar de, como constatámos largamente ao longo deste trabalho, persistir, e até mesmo agravar-se em relação a uma série de indicadores, uma evolução desfavorável, seria injusto considerar que não houve nenhuma mudança positiva neste período, ou que pelo menos possa veicular um relacionamento luso-americano diferente e mais avançado. Referimo-nos em especial ao *projecto Ford-Volkswagen*. Claro que este projecto, cuja componente comunitária não se pode menosprezar, ainda se encontra em fase de arranque e provavelmente será sujeito a diversas vicissitudes sobre as quais há que estarmos atentos. Em todo o caso, pelo seu gigantismo e poder estruturante, ele pode iniciar uma nova etapa no desenvolvimento da economia portuguesa, em especial, no sentido de a abrir a perspectivas mais ousadas e globais, às quais tem resistido teimosamente. É pois muito importante, até por razões de equilíbrio europeu e internacional, que um processo deste tipo tenha lugar com forte concurso americano, em particular das suas grandes empresas, que continuam a ser das mais avançadas em muitos aspectos designadamente tecnológicos. Neste sentido, ele poderá de certa maneira substituir, até com vantagens, o Plano Marshall que, no significado etimológico da expressão, nunca tivemos e sobre o qual não vale mais a pena chorar. Também não se pode de maneira nenhuma esperar um simples "remake" do processo de crescimento virtuoso, seguido

objectivamente por um bom número de países no pós-guerra e por nós descrito em detalhe no começo, tendo como pivot o mercado americano, pois este parâmetro, pelo menos nas suas dimensões iniciais, já não caracteriza a situação actual. Com efeito, como sublinha Paul Krugman, um economista representativo, em obra publicada em 1990 acerca das expectativas económicas nos EUA, existe uma clara tendência para «o declínio relativo dos EUA na economia mundial, ao ponto de nos podermos tornar a terceira potência económica no final desta década»⁶⁷, ainda que este autor afaste deliberadamente visões catastróficas do futuro. Levando em consideração as novas realidades da economia mundial e ainda que um só projecto, por maior que ele seja, como é o caso de Ford-Volkswagen, não possa tudo fazer, o panorama, temos de reconhecê-lo, era bem mais deserto quando demos início à nossa investigação em 1988!

Retomando uma perspectiva mais geral e as nossas conclusões anteriores: *Abandonado o intercâmbio económico luso-americano ao seu curso normal, a dinâmica originada pela adesão à CE, reforçada a curto prazo pela formação do mercado único europeu, não lhe auguram bons dias, tanto mais que os EUA não são hoje o pólo económico mundial que foram há quarenta anos atrás. Correcto à primeira vista, este raciocínio não nos pode fazer esquecer que a intensificação das relações entre Portugal e os EUA permanecerá sempre como um teste essencial à passagem da economia portuguesa a uma etapa superior, similar àquela que já ocupam hoje a generalidade das economias comunitárias.* É pois, quer queiramos ou não, um desafio que temos de vencer (se se pretende melhorar o estatuto económico e político de Portugal, bem entendido!) e isto por duas ordens de razões a que vale a pena aludir neste final. Em primeiro lugar, no contexto da *internacionalização crescente das economias*, os EUA desempenham em qualquer caso um papel de grande relevo (eles continuam em termos estritamente nacionais a ser, por exemplo, a economia mais importadora à escala mundial; por outro lado, ainda que provável, nada nos diz que os EUA estejam condenados a um inexorável declínio, mesmo relativo, pois sabemos que as evoluções em economia são frequentemente de carácter cíclico e que, apesar de tudo, a economia americana continua a ser um manancial de recursos à escala mundial). Assim sendo, a posição portuguesa ganhará mais força no âmbito da CE (bem como esta própria em termos mais gerais) com uma diversificação consequente dos seus laços potenciais, designadamente com os EUA, e enfraquece-se no caso contrário. É óbvio que Portugal deve relacionar-se economicamente mais, por exemplo, com o Japão e os demais países do Pacífico Ocidental, região de forte crescimento à escala mundial, mas a médio prazo devemos ter bem presente que a única alternativa real de diversificação avançada da economia portuguesa, aspecto importan-

te da sua modernização e fortalecimento estrutural, são ainda os EUA. Mais, para Portugal é essencial o aproveitamento inteligente dos contactos económicos mais dinâmicos e efectivos que, pelos recursos que geram, permitam uma maior afectação absoluta de meios às correntes mais fracas e incertas mas que podem ser estratégicas para nós, como acontece com África (PALOP) e América Latina (em especial Brasil). Em resumo, para este ponto, diríamos que nesta hora da internacionalização das economias a orientação é para um certo multilateralismo parcial e racionalizado pelo que Portugal poderá criar interessantes parcerias triangulares com os EUA, formais ou informais.

Em segundo lugar e para terminar, existem razões mais propriamente bilaterais, em parte já evocadas, e que se prendem, por exemplo, com as importantes complementaridades económicas ou com a relativa proximidade geográfica e histórica. Também sob esta perspectiva, como mostram os trabalhos do Embaixador Calvet de Magalhães, nomeadamente os apresentados no âmbito desta obra, a ausência no plano político de contencioso histórico significativo, se não mesmo o rasgar de insuspeitas pontes entre ambas as nações, deveria estimular e enquadrar o reforço dos seus vínculos económicos. Mesmo o aparecimento, de modo claro em 1991-92, de alguma tensão nas relações políticas luso-americanas (por exemplo, relativamente a Timor, às bases militares ou no quadro da presidência portuguesa das Comunidades) não é de forma nenhuma um obstáculo ao seu desenvolvimento, e esta situação deve ser reconhecida, até porque mais verdadeira, como preferível à imagem certa ou fictícia, mas comum num passado ainda recente, de aliado cego e seguidista — a este respeito, o exemplo vem dos próprios EUA. Isto é natural, e até mesmo banal, no contexto do relacionamento entre países evoluídos, mas não se deve tomar a nuvem por fumo nem perder de vista os interesses estratégicos de fundo, em larga medida comuns e entretecidos, por vezes de uma forma contraditória é verdade, mas não menos real ao longo da história. Em suma, não há razões de peso para que não tenham lugar relações luso-americanas mais importantes, intensas e evoluídas, muito especialmente, no caso deste estudo, no campo económico. A adesão de Portugal à CE, pela reorganização da sua imagem no mundo que propicia, é o momento ideal para colocar este género de problemas e procurar-lhes a solução adequada, reequacionando as suas bases e abrindo novos caminhos, o que se tornava particularmente necessário neste caso, mais ainda, tendo em conta a evolução internacional e as mudanças de natureza geopolítica ocorridas durante os últimos anos.

NOTAS

* A base deste ensaio foi escrita no Outono de 1988 e nos meses seguintes; beneficiando de um processo de discussões colectivas, sofreu diversas modificações e acréscimos importantes, tendo o primeiro texto definitivo ficado concluído no princípio do Verão de 1989. Este texto deu origem à primeira edição, em inglês (adiante apenas designada como primeira edição), vinda a público no Verão de 1990. Em Junho do mesmo ano redigíramos um curto posfácio a esta mesma edição onde analisávamos os dados já disponíveis para 1989 e fazíamos algumas observações adicionais sobre as relações económicas entre os dois países. Quando agora, passados dois anos sobre esta publicação, se decidiu o aparecimento da segunda edição, em português, era evidente, num trabalho desta natureza, que acompanhava um determinado processo e procurava globalizar um tema de natureza bilateral, que se tornava imperioso actualizar, rever e modificar o texto anterior. Esta tarefa tornava-se tanto mais necessária quanto quer as grandes mudanças internacionais de natureza geopolítica, entretanto ocorridas, quer a evolução particular dos factores que afectavam o nosso problema essencial, não podiam de modo nenhum ser negligenciados numa análise com estas características. Assim, foi o que, respeitando a estrutura inicial, tentámos fazer com o resultado que se apresenta, ainda que nem sempre fosse possível concretizar o nosso objectivo em toda a extensão desejada e merecida. No que respeita à actualização da informação estatística, mantivemos de uma forma geral os dados finais da anterior edição, tornados agora "mid-term", o que permite uma certa comparação entre as duas edições, aliás por vezes referidas no texto.

¹ Seguimos aqui a repartição geográfica anual das exportações portuguesas no período de 1960-1972 através da Separata do Boletim nº 27 dos Bancos Borges & Irmão e Crédito Comercial e Industrial intitulada, *O Comércio Externo Metropolitano, sua Evolução Recente*, Lisboa 1974. Aí se comparam CEE, EFTA, Ex-Ultram, América do Norte (EUA e Canadá), América Central e do Sul e Outros países, p. 11.

² Além destes dois países, encontravam-se entre o grupo que fundou a EFTA, pela Convenção de Estocolmo de 20 de Novembro de 1959, a Áustria, a Dinamarca, a Noruega, a Suécia e a Suíça; posteriormente vieram a aderir a Finlândia e a Islândia, enquanto que saíam os países que iam aderindo à CE: Reino Unido, Dinamarca e Portugal.

³ Significativo é também notar que a posição da América do Norte (EUA e Canadá) que absorvia 12,27% das nossas exportações em 1960 e 12,35% em 1972, situando-se os valores do intervalo muito próximo destes números; já a parte restante (América Central e do Sul + Outros Países) desceu, passando de 19,6% em 1960 para 11,6% em 1972, Id.

⁴ Referimo-nos especificamente aos termos do Acordo Multi-fibras (AMF) que condicionaram no período inicial da adesão, a exportação de uma boa parte da produção destes sectores, em particular protegendo os nossos têxteis face à concorrência de países terceiros não comunitários, mais propriamente neste caso, países em vias de desenvolvimento. Claro que não é a protecção em si que

visamos nesta observação, mas o facto de, pelas dimensões que rapidamente tomou, o sensível alargamento desta exportação ter constituído um meio de sobrevivência de sectores não competitivos, onde o adiantamento da modernização torna inevitavelmente este processo mais doloroso e custoso. Deve-se ainda acrescentar que estes efeitos do AMF convergiram no mesmo sentido que os da política de forte desvalorização cambial do escudo nos anos 1983-85 (competitividade-preço), num processo para a Comunidade em tudo semelhante ao que se passou na exportação para os EUA em 1983-87 e que examinaremos no ponto seguinte. Todavia, a exportação de vestuário e calçado não parece ter tido o papel mais significativo na intensificação da exportação para Espanha, como vimos o país comunitário para onde o nosso comércio mais aumentou após a adesão. Embora o assunto mereça uma análise mais detalhada, note-se que os produtos que mais exportámos para Espanha foram os veículos automóveis, suas partes e acessórios e diferentes rubricas dentro desta categoria, que cresceram acima da média (para informação estatística relevante, consulte-se por exemplo, as publicações anuais do ICEP, *Comércio Externo Português*, de 1986 a 1989). Este facto prende-se sem dúvida com a instalação de empresas multinacionais, em particular no sector automóvel, nos dois países sendo um bom exemplo do chamado comércio intra-firma fenómeno crescentemente estudado pelos especialistas em economia internacional dos nossos dias. Voltaremos a este ponto, designadamente na secção II. Em contrapartida, a Espanha foi, como se disse, um relativamente menor importador de vestuário e calçado português cujos grandes mercados se encontram em geral no Norte da Europa.

⁵ Segundo dados fornecidos por C. P. Kindleberger, *Op. cit.*, p. 15, que é interessante serem evocados, Portugal tinha em 1949 um rendimento médio per capita de 250 dólares EUA e a Itália no mesmo ano 235 dólares. Em 1953, o mesmo indicador era de 242 dólares em Espanha, de 197 no Japão, de 174 na Grécia e de 70 na Coreia do Sul. Estes valores foram obtidos pela conversão à taxa de câmbio corrente do dólar EUA. É evidente que o facto do escudo se poder considerar então relativamente sobrevalorizado tem influência na interpretação destes números. Voltaremos ao assunto mais adiante. Para 1989 utilizámos os valores em dólares EUA do *Relatório OCDE* sobre Portugal de 1991/1992, convertidos à taxa de câmbio corrente desta moeda, Portugal (4623), Japão (23305), Itália (15051), Espanha (9722).

⁶ Os resultados da estratégia seguida por estes (e outros) países são por exemplo realçadas num artigo de D. Greenaway e Chong Hyun Nam (ver bibliografia) onde são postos em confronto vários grupos de países em função da estratégia de abertura (ou não) ao exterior, relativamente a toda uma série de indicadores.

⁷ No mesmo período o PNB real terá conhecido um crescimento acumulado de 16,7% dados de R. Dornbusch, *Op. cit.*, p. 609, onde se confrontam os dados para a procura e o PNB real da Europa, Japão e EUA em 1980-87.

⁸ No subconjunto A, não considerámos a Coreia do Sul nem Singapura, no primeiro caso porque o país foi teatro de um conflito militar em 1950-53 e os dados careciam de significado económico, no segundo, o território não aparecia estatisticamente individualizado na fonte consultada.

⁹ Sublinhe-se desde já que, o facto de se ter verificado um aumento, independentemente do seu montante, da parte de Portugal nas importações americanas neste período não é contraditório com os resultados do Quadro 1

(bem como de outros apresentados adiante), que mostram uma diminuição clara das exportações portuguesas para os EUA nos mesmos anos. Para além de problemas metodológicos que não cabe aqui referir, é preciso entre outros aspectos ter em conta que se trata de medições relativas que têm uma referência base diferente, bem como da evolução do movimento cambial entre as duas moedas, nas quais são convertidos os valores dos fluxos comerciais (assim por exemplo, o escudo como analisaremos mais adiante deprecia-se fortemente face ao dólar entre 1980 e 1986, enquanto que em 1987-90 se valorizou globalmente). Devemo-nos afastar por conseguinte de correspondências simplistas.

¹⁰ O afluxo ao mercado americano de exportadores de produtos banalizados em detrimento de exportadores de produtos mais sofisticados, bem patente nos últimos anos, em especial, desde o final da década de 1980, como se pode constatar aliás nos Quadros 2 a 4, pode, para além de traduzir uma certa perda de interesse relativo deste mercado, ser sinal de mudanças estruturais mais complexas, designadamente ao nível das políticas que têm vindo a ser desenvolvidas. Referimo-nos em particular ao facto da Administração Bush, relativamente à Administração Reagan, se ter revelado mais sensível a uma associação entre política comercial e industrial, pelo que as formas de penetração comercial do Japão e dos NPI mais avançados nos EUA, tornadas clássicas nas primeiras décadas do Pós-Guerra (entre outros aspectos, pela via do "upgrading" permanente do produto na base dos grandes ganhos obtidos através da exploração das economias de escala substanciais só possíveis graças à dimensão deste mercado) tiveram de ser alteradas, por exemplo aumentando simultaneamente o investimento nos EUA e já não apenas a exportação de mercadorias, e/ou ainda, devido a maior protecção (formal ou informal) americano, às novas indústrias. Um aprofundamento destas hipóteses sai de momento fora dos objectivos para o presente estudo, mas para quem o queira fazer, recomendamos por exemplo, as nossas próprias publicações *As Grandes Correntes de Comércio Internacional*, e sobretudo o estudo sobre *Dumping* (editado como *Documento de Trabalho* pelo Centro de Estudos de Economia Europeia e Internacional ISEG/UTL), onde se abordam as últimas questões mencionadas, em particular no contexto americano. Queremos aproveitar também esta passagem para esclarecermos um ponto importante em que se insiste por diversas vezes ao longo deste trabalho (por exemplo, ao citar-se aqui Kenichi Ohmae acerca da Tríade), trata-se do problema da força impulsionadora dos grandes mercados avançados para os países e empresas que desejam melhorar a sua performance competitiva internacional como base para alcançar níveis mais elevados de desenvolvimento. Com efeito, não queremos com isto dizer que os mercados mais pequenos e/ou menos evoluídos, nomeadamente dos países em vias de desenvolvimento, não têm virtualidades ou que devam ser sistematicamente preteridos em favor daqueles. Uma tal conclusão seria absurda. Sem aprofundarmos agora a questão, veja-se que muitos mercados mais pequenos e menos industrializados têm apesar disso, dimensões relativas que podem ser interessantes de um ponto de vista comercial, e que sobretudo têm ou podem ter um grande dinamismo, global ou sectorial. Por outro lado, admitindo uma situação de forte concorrência internacional, mais importante se torna ainda encontrar pontos de apoio nestes mercados que, como é natural, também podem e devem obter ganhos neste processo. O que queremos dizer com esta separação entre mercados, é que os mais pequenos e/ou menos evoluídos têm de uma forma geral, *menor projecção*

estratégica global e que por conseguinte é-lhes mais difícil por si próprios gerar processos de melhorias rápidas e virtuosas para os que querem escalar a complexa via do desenvolvimento. Eis pois um aspecto relevante que importa ter de sobreaviso nas estratégias económicas e comerciais.

¹¹ Calculámos o quociente das variações relativas da parte de cada país e do total das partes do conjunto dos oito países para os períodos compreendidos entre 1967/68 e 1972/73 e 1980/81 e 1983/84 verificando-se que os valores mais baixos eram sempre para Portugal, excepto para o primeiro destes períodos, em que isso aconteceu para a Itália. Por outro lado, entre 1973 e 1975, a queda relativa da parte portuguesa foi de 42% em nenhum outro caso foi tão acentuada entre estes anos e, a Coreia do Sul, mesmo não sendo um exportador de petróleo, continuou então a ver aumentada a sua parcela no mercado americano. Uma análise da OCDE, durante o período que medeia entre 1966 e 1985, pressupondo quotas de mercado constantes nos principais países para onde Portugal exporta, confirma as nossas conclusões. Transcrevemos algumas passagens (*Estudos Económicos da OCDE, 1987/88. Nota técnica B, pp. 109-7*: "...afigura-se que a estrutura das exportações portuguesas não tirou pleno partido da evolução da procura em zonas onde esta aumentava mais rapidamente", "de 1968 a 1977, a contribuição negativa do efeito da estrutura por destinos para o desvio do crescimento foi essencialmente originada pelo abrandamento da expansão dos mercados na zona do escudo... em parte compensado pela evolução registada na zona da OCDE — exceptuando os Estados Unidos — que deu um contributo positivo em 1970 e 1973, que se nota nitidamente na evolução do efeito da estrutura por destinos ao longo destes três anos", "De 1977 a 1981, a estrutura por destinos teve uma incidência positiva (todos os mercados de exportação deram uma contribuição positiva, não considerando os Estados Unidos cuja contribuição se tornou negativa em meados de 1979)". No que concerne aos EUA, só em 1982-85 esta tendência terá mudado, mas será fenómeno de pouca duração, embora este tema vá ser aprofundado nos pontos seguintes. O referido estudo conclui: "De uma maneira geral, desde 1970, a influência exercida pelos EUA sobre o efeito da estrutura por destinos foi sempre no sentido inverso ao verificado no conjunto da zona da OCDE" (afirmação a confrontar com a primeira).

¹² Apoiamo-nos neste ponto na análise apresentada por Christian Sautter em "Croissance et stratégie internationale du Japon", como faz notar este especialista, esta estratégia (cambial) japonesa, modificou-se a partir de certa altura.

¹³ Ver J. Braga de Macedo, "Portuguese Currency Experience: an Historical Perspective", pp. 334-342.

¹⁴ Nestes anos Portugal viu mesmo reduzir-se a parte que tinha nas exportações mundiais de produtos manufacturados, enquanto que os "Novos Países Industrializados", com os quais é frequentemente confundido nas análises respeitantes a este período, conheciam um incremento notável da respectiva parte, cf. M. G. da Costa e F. Freire de Sousa, *Op. cit.*, p. 72, quanto a uma perspectiva comparativa do crescimento neste período ver J. Braga de Macedo P. Krugman, *The Economic...*, pp. 456-8.

¹⁵ De facto entre 1982 e 1985, a relação entre os salários médios no vestuário e no calçado e o salário industrial médio (em escudos por hora) passaram respectivamente de 73,2% a 77,0% e de 70,0% a 72,2%. A título de exemplo, o salário por hora no vestuário era de 1,08 dólar EUA em 1982 e de 85 cêntimos do dólar em 1985. Os dados sobre salários e o IPC (com os quais fizemos alguns cálculos) são extraídos do *Anuário Estatístico* do OIT de 1987. Os restantes,

incluindo os apresentados, pouco mais acima no texto, são da publicação do Banco de Portugal, *Indicadores Económicos*.

¹⁶ Segundo uma publicação do ICEP (*O mercado americano de vinhos*, Janeiro de 1988), Portugal foi o quarto fornecedor de vinhos de mesa aos EUA em 1986-87, à frente de países como a Espanha e depois da França, Itália e R.F.A., a sua quota de mercado era de 5,6% entre 1 de Setembro de 1986 e 31 de Agosto de 1987 e o único entre os cinco principais exportadores a ver a sua parte, em termos físicos, aumentar (+6%) em relação ao período anual homólogo precedente, num contexto de quebra geral das quantias de vinho importadas (-28%). Por outro lado, sabe-se que o preço unitário médio do vinho do Porto exportado para os EUA é em geral mais elevado do que o exportado para outros países. Estes elementos dão-nos alguma ideia do que é a procura americana de vinhos portugueses, onde o factor qualidade parece contar decisivamente.

¹⁷ Dados extraídos do *Relatório da OCDE sobre Portugal*, 1977, p. 20.

¹⁸ Sobre a estrutura geral das exportações americanas neste período, mencionada aqui e mais adiante, ver *Statistical Abstract of the United States* 1988, pp. 774-5; em particular sobre o peso do agro-alimentar, ver A. de Saint-Vaulry, *Op. cit.*, p. 117.

¹⁹ Para alguns elementos sobre esta política ver o trabalho de Luís Albuquerque, *Op. cit.*, pp. 201-2.

²⁰ Nesta análise utilizámos principalmente a publicação estatística do ICEP, *Comércio Externo Português*/87, 88 e 89.

²¹ Nas considerações sobre os mercados internacionais de matérias-primas, tivemos como principal fonte de consulta a obra realizada sob a direcção de Ph. Chalmin e J. L. Gombeaud, *Les marchés mondiaux*.

²² Estes dados e os seguintes foram extraídos das *Estatísticas do Comércio Externo* (INE) bem como da já referida publicação ICEP, *Comércio Externo Português*, *Análise estatística* (sobretudo para as balanças de categorias de produtos).

²³ Em milhares de toneladas a exportação portuguesa para os EUA passou de 426,3 em 1985 para 268,1 em 1987 e a importação de 3 731,1 para 3 226,2 entre os mesmo anos. Estes números confirmam aliás o que se disse no ponto anterior acerca da composição do comércio externo luso-americano pois o preço por unidade média exportada surge muito mais elevado que o preço por unidade média importada (essencialmente matérias-primas), significativamente acontece o contrário com a RFA, o nosso principal parceiro comercial.

²⁴ Ver P. Robson, *Op. cit.*, pp. 29-30.

²⁵ A este propósito consultar o artigo de A. Tóvias citado na bibliografia. G. Longueville, *Op. cit.*, p. 45, exprime um ponto de vista semelhante.

²⁶ *Op. cit.*, pp. 126-7.

²⁷ Também não queremos com isto dizer que não se deva procurar uma racionalização das actividades comerciais no exterior (designadamente importações), mas tão somente que isso não deve ser feito pela via administrativa e do monopólio (à maneira virtual das famosas *sogo shosas* japonesas) e que pode assumir uma forma privada, pública (central ou regional, sobretudo no sentido da orientação e não da gestão concreta) ou mista.

²⁸ Fornecemos aqui alguns dados sobre o trigo e o milho que constituem o essencial da importação portuguesa de cereais:

As importações portuguesas de milho e trigo e os EUA
(em milhares de contos)

	1985	1986	1987	1988	1989
Milho					
Total	33 679	19 989	8 993	12 497	11 836
(Vol. fís. total-Tons.)	(1 450 531)	(1 138 617)	(638 370)	(738 682)	(517 928)
EUA	32 873*	16 463	7 896	11 792	11 435
Trigo					
Total	15 000	14 419	9 374	9 696	16 699
(Vol. fís. total-Tons.)	(563 723)	(713 100)	(561 414)	(436 277)	(544 364)
EUA	12 896*	9 429	1 757	1 489	5 624

* Não inclui rubricas menores.

Fonte: INE, *Estatísticas do Comércio Externo*.

²⁹ Estas percentagens não constam directamente do Quadro 9, mas pode-se lá chegar facilmente a partir dos dados que aí estão representados. Por outro lado, não deixa de ser interessante assinalar que em 1987, os EUA passaram a ser apenas o nosso terceiro fornecedor de trigo, ultrapassados pelo Canadá e a *Arábia Saudita* (que em conjunto forneceram 72,7% do total), não pela CE. Em 1989, os EUA voltaram a ser o primeiro fornecedor de trigo, mas os seus principais competidores continuam a ser a *Arábia Saudita* e o Canadá que abastecem cerca de 2/3 do mercado português. Contrariamente ao que podia pensar-se à primeira vista, no caso da *Arábia Saudita*, não se trata de reexportações mas sim de uma produção própria excedentária, conseguida com custos internos muito elevados mas que pela via dos subsídios, pode ter um preço médio ou baixo no mercado mundial situação que como se sabe, está longe de ser inédita neste domínio. Não esqueçamos também que a parte de mercado nos EUA nas importações mundiais de cereais caiu abruptamente após 1984 e que, portanto, *o caso português está longe de constituir excepção* (ver a este respeito, A. de Saint-Vaulry, *Op. cit.*, p. 117).

³⁰ As informações sobre o conflito comercial EUA-CE na área das oleaginosas, foram colhidas num dossier organizado pelo jornal *Le Monde* de 12 de Junho de 1992, sob o título "La guerre commerciale États-Unis-CEE", para mais detalhes, nomeadamente sobre o estado de disputa ao nível do GATT, recomendamos a sua consulta. Durante os meses seguintes, o conflito continuou a lavrar, mas é evidente que as suas bases essenciais se mantêm e a sua incidência é escassa no comércio luso-americano.

³¹ Para detalhes ver: *Relatório do Banco de Portugal 1987*, pp. 102-3.

³² No que toca aos cereais (e eventualmente outras matérias-primas), trigo e milho sobretudo, seria importante considerar aqui também, para além dos movimentos da taxa de câmbio propriamente ditos, a evolução do seu preço internacional sujeito a grandes oscilações. Ora no período 1985-88, por exemplo, sucederam-se *grossa modo* duas tendências diferentes: em 1985-86 anos de baixa,

ligeira recuperação em 1987 e sua acentuação em 1988. Isto quer dizer em particular que o comércio luso-americano diminuiu nestes dois contextos.

³³ De facto, como se pode constatar no Quadro 8, bem como em outros, é certo que as exportações portuguesas para os EUA aumentaram em 1985 quando o escudo se desvalorizava face ao dólar e diminuíram em 1986 quando o movimento foi inverso. Contudo, nos anos seguintes, apesar do escudo continuar em média, a valorizar-se face ao dólar, o montante global das exportações, medido em dólares aumentou (cerca de 50% entre 1986 e 1989).

³⁴ Associando Portugal e Espanha, neste período alguns falam mesmo num contexto europeu, de "*locomotivas meridionais*", mostrando de certa maneira que os ganhos são globalmente repartidos. Voltaremos a este assunto na secção II.

³⁵ Prosseguindo nesta análise poder-se-ia acrescentar que o ano de 1978, início formal do primeiro plano de estabilização, foi de aumento das quotas dos EUA nas exportações e importações portuguesas, num processo idêntico ao de meia dúzia de anos mais tarde. Enquanto que o movimento foi inverso em 1979 e 1980, anos de relativo crescimento, não importa agora como, ver *Relatório do Banco de Portugal 1981*, p. 122.

³⁶ Temos de reconhecer que a situação não é de agora, e a mesma concentração relativa já existia em períodos anteriores, ver C. Courlet e J. Laganier, *Op. cit.*, pp. 50-51. Por outro lado, como mostra A. Lourenço dos Santos para o caso do comércio agro-alimentar, trata-se também de uma concentração em determinados produtos, *Op. cit.*, pp. 166-7.

³⁷ Segundo A. Tovas, Portugal e Espanha teriam sido poupados pelos EUA quando foram escolhidos os produtos a retaliar nos conflitos EUA-CE de 1986: "*ils ont choisi des produits (tels que les fromages, viande de porc, le brandy, les bières, le gin, le chocolat, etc.) qui n'affectent pratiquement pas les exportations de la Péninsule Ibérique vers les États-Unis*", *Op. cit.*, p. 164. É no entanto provável que isso não tivesse acontecido com algumas bebidas (vinhos brancos, por exemplo) e não esqueçamos que os queijos são um importante produto de exportação para os EUA através dos Açores. Pode-se em todo o caso admitir a tese de que o programa de retaliação de 1986 não teve impacto significativo em Portugal, mas nada nos garante que isso venha a ser a regra no futuro.

Noutra perspectiva, quando há cerca de dois anos se quis nos EUA impôr restrições gerais às importações de *têxteis e calçado*, limitando o seu crescimento a 1% relativamente ao nível de 1986, pode-se considerar que só a atitude da Comunidade (anunciando que poderia aplicar medidas retaliatórias de alcance equivalente) permitiu manter o *status quo* comercial no sector, que se consubstancia num "Gentlemen's Agreement" estabelecendo a não existência de restrições quantitativas entre ambas as partes (ver Ministério dos Negócios Estrangeiros, *Portugal nas Comunidades Europeias — Segundo Ano*, Lisboa 1988, pp. 44-5). Dado que sozinho pouco poderia fazer, Portugal salvou-se assim de ser significativamente atingido. É claro que esta solução para além de ser mais conforme às regras do comércio livre, trouxe benefícios imediatos para as empresas portuguesas do sector. Mas na sequência do que dissemos mais atrás, a questão aqui incontornável, situa-se noutro plano, a saber: *será que se aproveitou este compasso de espera suplementar para organizar construtivamente, a inadiável reestruturação do sector têxtil e afins, em vez de se arriscar a ter de fazê-lo sob a pressão dos acontecimentos, isto é, de uma forma improvisada, já que a própria Comunidade não pode recusar indefinidamente o acesso dos seus mercados, aos países em vias de desen-*

volvimento, e Portugal não se deve consumir em combates de retaguarda económica procurando impedi-lo? Receamos bem que a resposta tenha sido negativa! É no entanto evidente que esta transformação não compete apenas, longe disso, aos empresários do sector, mas também ao Estado, ao sistema financeiro, às estruturas de formação técnica e profissional, aos organismos de comércio externo, etc., num vasto projecto nacional. Só já nos anos 1990 a urgência deste plano começou a ser mais largamente sentida e começou a formalizar-se no plano prático.

Por outro lado, é talvez útil acrescentar neste preciso momento, que a defesa clara que se faz aqui e noutras passagens do *comércio livre*, não significa que não estejamos conscientes de que *há muito se ultrapassou a idade da inocência neste campo*, sendo este um facto particularmente a ter em conta no comércio com os EUA, consulte-se a este propósito o recente artigo de J. Bhagwati citado na bibliografia.

³⁸ Só para citar um exemplo, as exportações em 1986 da Comunidade no seu conjunto para os EUA representaram 9,3% do total (7,1% para as importações) números acima do registado em Portugal, nesse mesmo ano (Eurostat, *Comércio Exterior* 1987, Cf. Quadro 7). Acrescente-se ainda que aquele comércio é mais estável do que o verificado no plano meramente bilateral.

³⁹ Nesta secção baseamo-nos essencialmente nos dados relativos ao investimento directo, ainda que os outros movimentos de capitais de médio e longo prazo e em particular os empréstimos financeiros (referidos em parte na secção seguinte) tivessem chegado a conhecer valores mais elevados que o próprio IDE em períodos aqui analisados. *Todavia este último é um fluxo mais revelador do que nos interessa, as tendências económicas de fundo no relacionamento entre os dois países.* Como IDE consideramos não só, o investimento em novas empresas, mas também em empresas já instaladas e aquisições. Embora seja possível trabalhar com dados desagregados não é nosso objectivo primordial fazê-lo aqui, dada a natureza necessariamente globalizante deste estudo sobre este ponto, referiremos no entanto alguns elementos parcelares, *en passant*. As principais fontes estatísticas utilizadas foram o Instituto do Investimento Estrangeiro, integrado no ICEP a partir de 1989, e o Banco de Portugal; note-se que o apuramento numérico para ambas as séries não é feito na mesma base: no primeiro caso (IIE-ICEP) trata-se do investimento autorizado, e no segundo (Banco de Portugal) trata-se do investimento efectivamente registado, pelo que as séries podem não corresponder, e o afastamento tem vindo mesmo a aumentar nos últimos anos (vide Figura 1, Gráfico B). De facto, como sublinha a este propósito o *Relatório do Banco de Portugal* de 1991: "O investimento directo estrangeiro, no ano em análise (1991), representou 71% do investimento autorizado, de acordo com a informação preliminar, o que constitui uma taxa de concretização inferior ao valor (revisto) de 1990 (85%)", p. 158. Esta diferença no conteúdo económico das suas séries deve ser tida em conta, em algumas análises seguintes, mas, abstraindo das dimensões numéricas, não é especialmente relevante, para o nosso estudo do fenómeno. Refira-se ainda que, do ponto de vista da análise económica ambas as perspectivas têm interesse, mais óbvio na série do Banco de Portugal, mas também a outra (IIE-ICEP) nos dá uma ideia acerca das intenções e da atitude geral pré-investimento, informação muito relevante para a compreensão da evolução desta variável.

⁴⁰ Cf. A. Marques, *Op. cit.*, pp. 37-39.

⁴¹ Só em 1971, pela primeira vez, se ultrapassou um milhão de contos, tendo o IDE evoluído, mais exactamente da seguinte maneira: 1247 milhares de c. em 1971, 1618 milhares de c. em 1972 e 2460 milhares de c. em 1973 (Fonte: *Relatórios do Banco de Portugal*). Apesar do valor excepcional de IDE em 1973, vale a pena ver o que se passava ao mesmo tempo em Espanha que recebeu em 1973 em afluxo de 31,4 biliões de pesetas (o que convertido ao câmbio médio da peseta desse ano dava 13 345 milhares de c., um IDE per capita sensivelmente 40% maior que o português). Mais importante ainda, desde 1967 a entrada anual de IDE em Espanha ultrapassava os 10 biliões de pesetas (para mais detalhes ver P. J. Buckley e P. Artisien, *Op. cit.*, p. 57).

⁴² Esta taxa foi calculada através do ajustamento de uma função exponencial aos dados do IDE para o período 1978-88 (Anexo 4), previamente deflacionados pelo índice de preços implícitos da FBCF a preços de 1977, tendo-se para 1988 trabalhado com estimativas desta última. A deflacionação do IDE pelo índice de preços implícitos do PIB deu resultados muito semelhantes, tendo em particular a taxa média anual de crescimento para o mesmo período sido de 21,29%. Em contrapartida, e atendendo aos valores em sentidos opostos dos dois anos extremos 1978 e 1988, a aplicação da fórmula dos juros compostos para o estudo do ritmo de crescimento dá-nos uma taxa média anual claramente mais elevada: 28,39%. Seja como for, mais do que medidas muito rigorosas, sublinhamos mais uma vez, pretende-se aqui obter *uma ideia das dimensões do fenómeno em estudo*.

⁴³ Dados que conseguimos reunir sobre o IDE em Espanha não era exactamente coincidentes com as séries que utilizam aqui (capitais a longo prazo do sector privado) no período compreendido entre 1980 e 1990, mostram a seguinte evolução:

Anos	IDE* (entradas) (milhões de pesetas)	Δ %
1980	94 055	—
1981	109 450	16,4
1982	138 540	26,6
1983	139 694	0,8
1984	176 874	26,6
1985	193 739	9,5
1986	321 245	65,8
1987	443 561	38,1
1988	691 302	55,8
1989	807 257	16,8
1990	1 257 176	55,7

* Não considera o investimento em carteira e imóveis mas inclui investimento no sector financeiro e bancos.

Fonte: *Balanza de Pagos de España 1980-1990*, Secretaria de Estado do Comércio, Madrid, Junho de 1991, p. 35.

⁴⁴ Para uma definição eventual dos sectores onde mais convirá atrair o IDE veja-se por exemplo o artigo V. Corado Simões, designadamente p. 49.

⁴⁵ Segundo C. - A. Michalet, em 1967 e 1971, os EUA eram responsáveis por, respectivamente, 55% e 52% do total do capital investido no estrangeiro em todo o mundo, *Op. cit.*, p. 30. Para dados mais recentes, veja-se a título de exemplo,

que na RFA o IDE americano representava 40,9% do total no fim de 1976 e 38,6% no fim de 1985 (*Problèmes Économiques*, 31.05.89, p. 12), tudo número muito superiores à sua participação média em Portugal, em datas aproximadas.

⁴⁶ Ver o artigo J. Muñoz, S. Roldán e A. Serrano, "The Growing Dependence of Spanish Industrialization on Foreign Investment", *Underdeveloped Europe*, Dudley Seers e al. (dados p. 170).

⁴⁷ Cf. P. J. Buckley e P. Artisien, *Op. cit.*, p. 40.

⁴⁸ *Op. cit.*, pp. 205-213. Note-se também que os investimentos americanos em Portugal em 1970 não chegaram a 0,1% do total investido por aquele país no estrangeiro, situação que, paradoxalmente, parece só ter sido atingida em anos recentes (veja-se Quadro 12).

⁴⁹ Autor citado por J. Braga de Macedo, *Op. cit.*, 1982, p. 173.

⁵⁰ "British firms have relatively neglected these three host countries (Portugal, Espanha e Grécia) as investment targets", P. J. Buckley e P. Artisien, *Op. cit.*, p. 61.

⁵¹ Esta lista das empresas industriais foi elaborada a partir da publicação do IIE, *US Investment in Portugal: a Successful Experience*, ainda que esta não explicitasse claramente o porquê da sua escolha; por razões expostas mais adiante foram excluídas as duas empresas que ainda em 1984 eram propriedade da ITT (Standard Eléctrica e Oliva).

⁵² Este conjunto de dados foi extraído de G. Longueville, *Op. cit.*, pp. 7 e 9; a taxa média de crescimento do PIB comunitário em 1986-88, apresentada mais adiante, foi estimada a partir dos valores da publicação da OCDE, *Main Economic Indicators*, Maio de 1989, p. 11. A fonte dos dados mais recentes foi o *Relatório do Banco de Portugal* de 1991.

⁵³ Sobre a importância da política de baixos salários no quadro da industrialização portuguesa, ver por exemplo, M. G. da Costa e F. Freire de Sousa, *Op. cit.*, em particular pp. 80-81.

⁵⁴ No mesmo ano de 1989, o PIB per capita em dólares EUA aos preços e à taxa de câmbio corrente foi de 9644 na Irlanda, 9711 em Espanha, 5309 na Grécia e 4623 em Portugal, nota-se pois, uma clara discrepância entre os salários e o PIB per capita, em detrimento da posição portuguesa.

⁵⁵ Estas questões são por exemplo desenvolvidas no interessante artigo de K. Haitani, para o qual remetemos o leitor.

⁵⁶ SELGEC, *Op. cit.*, pp. 48-54, citação p. 54.

⁵⁷ Ver E. F. Rodrigues, J. M. Félix Ribeiro e L. Fernandes, *Op. cit.*, p. 435.

⁵⁸ A taxa de cobertura da balança de mercadorias em 1980-87 foi, em média anual, de 63,5% (73,0% em 1983-87), enquanto que havia sido em 1970-79 de 56,3% bem como foi de 64,3% em 1988-89 e de 63,7% em 1990-91, isto é tem vindo novamente a decrescer nos últimos anos, ainda que esta tendência possa ser relacionada com a taxa de crescimento relativamente alta, como se viu mais atrás. Nos casos de 1960, a taxa de cobertura média para a Metrópole (excluindo portanto o comércio com as então Colónias) foi de 60,5%. Os cálculos foram feitos na base de valores FOB quer para as exportações quer para as importações e a fonte os *Relatórios do Banco de Portugal*. Embora não se tivesse verificado uma alteração profunda da situação nota-se contudo alguma melhoria (e uma aproximação àquilo que é comum à maior parte dos países).

⁵⁹ É evidente que o nível da taxa de cobertura não é "bom" nem "mau" em si, deve antes ser associado à performance externa de outros sectores; de resto, hoje existe uma tendência em muitos países desenvolvidos para serem relativamente deficitários em termos de mercadorias, e competitivos internacionalmente em termos de serviços. Este não é (ou é pouco!) o caso de Portugal, onde o grande défice comercial tem reflectido sobretudo a fraca competitividade geral do país.

⁶⁰ Dados retirados do Boletim Anual (1986 da Secretaria de Estado das Comunidades Portuguesas. Trata-se da principal fonte oficial sobre emigração, embora os seus resultados tenham sido várias vezes contestados, nomeadamente pelas Associações de Emigrantes. É evidente que não podem ter a pretensão de cobrir toda a emigração, basta pensar na emigração ilegal, importante em qualquer caso. Quanto aos números referidos no texto, trata-se da estimativa dos Consulados portugueses em Dezembro de 1985, à frente dos EUA (e Canadá) situava-se a França (900 mil), o Brasil (600 mil), a África do Sul (578 mil) e a Venezuela (300 mil), o total geral era de 3360 mil, pp. 92-93.

⁶¹ *Id.* Em dados globais para o período 1975-86, corresponde a 61 404 emigrantes para os EUA e 25 837 para o Canadá num total de 107 677 (pp. 87-88), menos do que o total daqueles que emigraram só no ano de 1970; 173 267.

⁶² Em 1986, por exemplo, o número de turistas americanos em Portugal, diminuiu também fortemente passando de 230 mil em 1985 para 150 mil naquele ano, embora em 1987 se tenha aproximado de novo da sua norma durante os últimos anos, cerca de duas centenas de milhares. Em todo o caso, pela importância relativa do seu número, os turistas americanos eram bem mais numerosos nos anos 1969-73, sendo então comparáveis aos britânicos e claramente à frente da França e da R. F. Alemã, ultrapassando mesmo em 1969-73, em entradas anuais, os 300 mil, número que não voltou a ser atingido até 1990. *Entre os grandes mercados turísticos de Portugal, os EUA foram o único que não recuperou ainda verdadeiramente da baixa geral no número de turistas verificada em 1974-75.* Para mais detalhes, ver *Relatórios da OCDE*, Anexo Estatístico, que apresenta habitualmente alguns indicadores físicos sobre a evolução do turismo em Portugal.

⁶³ J. Calvet de Magalhães, *Op. cit.*, pp. 19-20.

⁶⁴ *Id.*, pp. 50-51.

⁶⁵ Veja-se no caso de Espanha, Quadro 17, onde o reembolso de transferências e créditos está a exceder desde 1987, a entrada de novos fluxos.

⁶⁶ Na nossa primeira edição relacionávamos para anos diferentes (1985 e 1987) a soma dos mesmos quatro fluxos considerados na Figura 2 (exportações + receitas do Turismo + remessas de emigrantes + investimento directo estrangeiro) com a "*balança básica reduzida*" que correspondia aos créditos da balança básica, excluindo os créditos externos recebidos, porque bastante aleatórios. Para quem não estivesse familiarizado com os meandros da balança de pagamentos, o processo era pouco transparente sem se ganhar realmente nada em termos de leitura dos seus resultados, pelo que a soma dos fluxos foi agora relacionada com o PIB (português) uma variável que se pode caracterizar pela sua estabilidade fundamental, em termos relativos bem entendido.

⁶⁷ *A Era do Conformismo*, citação do prefácio, Krugman refere concretamente a possibilidade de uma ultrapassagem económica dos EUA pela CE e o Japão ("No ano 2000, uma Europa cada vez mais unificada terá um PNB maior que dos EU, e o PNB japonês, em termos do dólar, atingirá 80% ou mais do nível

norte-americano. Tanto a Europa como o Japão exportarão substancialmente mais que os EU, e os investimentos externos de ambos — em particular do Japão — serão maiores. Assim, por vários parâmetros os EU terão regredido para a terceira potência económica do mundo. Continuarão sendo a maior potência militar, mas isso será quase irrelevante", p. 153).

Anexo 1
Cinquenta anos de comércio externo português
(Comércio especial por regiões, em milhares de contos)

Exportação	1938	1943	1948	1953	1958	1963	1968	1973	1978	1983	1988	1990	1991
CEE - Nove ^(a)	602 ¹	2 294 ¹	1 387 ¹	1 781 ¹	3 095 ³	4 523 ³	8 803 ³	22 087	59 741	292 771	951 255	1 398 866	1 404 847
Espanha	55	98	63	33	63	266	344	1 019	2 255	20 067	176 927	309 551	350 848
EFTA ^(a)	22 ²	281 ²	182 ²	165 ²	405 ⁴	792 ⁴	2 368	6 273	12 893	53 196	166 758	238 922	228 251
EUA	61	388	436	1 036	687	1 411	2 309	4 430	7 513	30 329	93 793	112 738	89 223
PALOP/AZE ^(c)	137	549	1 122	1 686	2 278	2 858	5 476	6 740	5 979	22 555	43 283	79 439	95 616
Outros	262	424	1 105	1 582	1 771	2 174	2 617	4 861	18 070	85 795	149 941	196 281	178 301
TOTAL	1 139	4 034	4 295	6 283	8 299	12 024	21 917	45 410	106 451	504 713	1 581 957	2 335 797	2 347 086
%													
CEE - Nove	52,8	56,8	32,3	28,3	37,3	37,6	40,2	48,6	56,1	58,0	60,1	59,8	59,9
Espanha	4,8	2,4	1,5	0,5	0,7	2,2	1,5	2,2	2,1	4,0	11,2	13,3	14,9
EFTA	1,9	7,0	4,2	2,6	4,9	6,6	10,8	13,8	12,1	10,5	10,5	10,2	9,7
EUA	5,3	9,6	10,2	16,5	8,3	11,7	10,5	9,8	7,1	6,0	5,9	4,8	3,8
PALOP/AZE	12,1	13,6	26,1	26,8	27,4	23,8	25,0	14,8	5,6	4,5	2,7	3,4	4,1
Outros	23,1	10,6	25,7	25,3	21,4	18,1	12,0	10,8	17,0	17,0	9,6	8,5	7,6

Anexo 1
(continuação)

Importação	1938	1943	1948	1953	1958	1963	1968	1973	1978	1983	1988	1990	1991
CEE - Nove ^(a)	1 088 ¹	1 104 ¹	3 718 ¹	4 302 ¹	7 295 ³	9 197 ³	16 081 ³	33 283	105 555	348 488	1 381 787	1 961 100	2 109 249
Espanha	12	132	82	67	61	255	1 407	4 061	12 513	44 735	336 582	514 437	596 289
EFTA ^(a)	83 ²	336 ²	561 ²	484 ²	1 088 ⁴	1 423 ⁴	2 988	8 670	20 393	51 629	187 652	230 317	227 725
EUA	266	464	2 351	935	970	1 670	2 469	6 117	27 151	125 667	110 899	141 154	127 733
PALOP/AZE ^(c)	234	552	871	1 494	2 035	2 701	5 343	7 538	1 514	4 104	6 116	15 556	17 996
Outros	617	734	2 759	2 331	2 360	3 620	5 570	15 086	63 002	311 081	547 229	727 005	687 638
TOTAL	2 300	3 322	10 350	9 613	13 809	18 866	33 858	74 755	230 128	885 704	2 570 265	3 589 569	3 766 630
%													
CEE - Nove	47,3	33,2	35,9	44,8	52,8	48,7	47,5	44,5	45,9	39,3	53,8	54,7	56,0
Espanha	0,5	3,9	0,8	0,7	0,4	1,4	4,1	5,4	5,4	5,1	13,1	14,3	15,8
EFTA	3,6	10,1	5,4	5,0	7,9	7,5	8,8	11,6	8,9	5,8	7,3	6,4	6,0
EUA	11,6	14,0	22,7	9,7	7,0	8,9	7,3	8,2	11,8	14,2	4,3	3,9	3,4
PALOP/AZE	10,2	16,6	8,4	15,5	14,7	14,3	15,8	10,1	0,7	0,5	0,2	0,4	0,5
Outros	26,8	20,2	26,8	24,3	17,2	19,2	16,5	20,2	27,3	35,1	21,3	20,3	18,3

¹ S/ Holanda, Dinamarca e Irlanda

² S6 Suécia e Suíça

³ S/ Irlanda

⁴ S/ Islândia e Finlândia

^(a) CEE (RFA, França, G. Bretanha, Bélgica, Luxemburgo, Itália, Holanda, Irlanda e Dinamarca). Em toda esta linha não se considera a Grécia, incluída em "Outros", nem a Espanha, considerada individualmente.

^(b) EFTA (Austria, Suíça, Suécia, Finlândia, Noruega, Islândia).

^(c) Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa — Antiga Zona do Escudo (Angola, Moçambique, Guiné, Cabo Verde e S. Tomé e Príncipe).

Fonte: INE, *Estatísticas do Comércio Externo, Anuário Estatístico* e Banco de Portugal, dados preliminares para 1991.

Anexo 2

Os catorze principais produtos exportados de Portugal para os EUA em 1986 e a sua evolução em 1983-87

	1983			1984			1985			1986			1987 ^(a)		
	Milhões de dólar		N.º	1983		N.º	1984		N.º	1985		N.º	1986		N.º
	Ord	Total		%	Total		%	Var. 1983-84 ^(b)		%	Var. 1984-85 ^(b)		%	Var. 1985-86 ^(b)	
1. Vestuário e acessórios de vestuário em tecido	9.3	8	3,3	1	8,4	1	13,6	+329	1	17,4	+86	1	20,6	+29	1
2. Calçado	8.3	11	3,0	9	3,0	8	3,8	+70	2	6,6	+48	4	5,0	+73	4
3. Moldes	19.2	3	6,9	3	6,5	3	6,3	+61	3	5,9	+11	2	6,8	-5	2
4. Vinhos	27.7	1	10,0	2	6,5	4	6,2	+11	4	5,8	+10	5	4,9	-6	5
6. Têxteis-lar	8.7	10	3,1	5	4,6	5	5,4	+151	5	5,2	+35	8	3,0	-2	8
6. Cortiça e seus produtos	22.1	2	7,9	4	5,0	6	4,5	+9	6	4,7	+2	3	5,4	+6	3
7. Ferramentas, cutelaria, ob. div. metais comuns	9.4	7	3,4	10	2,9	9	3,4	+48	9	3,2	+31	7	2,8	-2	9
8. Máq. escritório e máq. automáticas p/ tratamento de informação e suas partes	11.3	5	4,0	6	4,6	7	4,5	+91	7	3,1	+13	8	4,7	-30	6
9. Material de transporte	1.3	30	0,5	15	1,8	16	1,6	+548	16	2,9	+4	17	1,9	+78	17

Anexo 2
(continuação)

	1983				1984				1985				1986				1987 ^(a)																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																									
	Milhões de dól.		N.º	%	Total	Ord	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.	N.º	%	Total	Ord.

(a) Total acumulado de Janeiro a Junho e variação calculada em relação ao período homólogo do ano precedente.

(b) Variação calculada na base de dólares correntes EUA.

(c) Em mil milhões de dólares EUA.

Fonte: ICEP.

Anexo 3
Principais mercadorias exportadas para os Estados Unidos da América

Produtos	Exportação					
	1988			1989		
	Ton.	1000 Esc.	% Total	Ton.	1000 Esc.	% Total
Total Exportado	693 054	93 792 443	100,00	725 307	119 892 370	100,00
Óleos de petróleo ou de minerais betuminosos	409 025	8 834 730	9,42	461 769	10 847 635	9,05
Roupas de cama, mesa, toucador ou de cozinha	3 743	4 920 519	5,25	4 815	6 934 468	5,78
Calçado com sola e parte superior de couro natural	1 769	5 456 652	5,82	1 973	6 813 492	5,68
Obras de cortiça natural	2 221	4 987 975	5,32	2 235	6 342 989	5,29
Outros veículos aéreos (helicópteros, aviões); veículos espaciais	39	656 400	0,70	251	5 300 346	4,42
Caixas de fundição; moldes para metais	1 385	4 401 961	4,69	1 250	4 571 704	3,81
Partes e acessórios das máquinas e aparelhos das posições 8469 a 8472	60	2 666 927	2,84	32	3 885 390	3,24
Camisolas e puloveres, coletes e artigos semelhantes, de malha	942	2 611 893	2,78	1 408	3 618 359	3,02
Vinhos de uvas frescas	13 501	3 675 487	3,92	11 167	3 533 818	2,95
Hidrocarbonetos cíclicos	18 035	1 061 656	1,13	37 457	3 510 998	2,93
T-shirts e camisolas interiores, de malha	884	2 588 648	2,76	1 149	3 363 836	2,81
Cortiça aglomerada e suas obras	6 195	1 488 644	1,59	6 998	2 566 332	2,14
Fatos, vestidos, saias, calças, e calções, de malha, de uso feminino	608	2 157 641	2,30	709	2 184 529	1,82
Tecidos algodão, com menos de 85% de algodão, com peso \leq 200g/m ²	1 625	1 760 575	1,88	1 907	2 082 651	1,74
Camisas de uso masculino	399	1 464 327	1,56	653	2 058 897	1,72
Estatuetas e outros objectos de ornamentação, de cerâmica	3 500	1 608 688	1,72	3 949	2 034 058	1,70
Cordéis, cordas e cabos	8 093	1 280 093	1,36	11 230	1 846 362	1,54
Pastas químicas de madeira, à soda ou ao sulfato, excepto p/ dissolução	33 240	3 007 263	3,21	15 952	1 779 851	1,48
Antibióticos	193	1 492 368	1,59	178	1 753 578	1,46
Outro vestuário de malha	521	1 486 949	1,59	626	1 668 969	1,39
TOTAL DA AMOSTRA	505 978	57 609 396	61,43	565 708	76 698 262	63,97

Anexo 3 (continuação)
Principais mercadorias importadas dos Estados Unidos da América

Produtos	Importação					
	1988			1989		
	Ton.	1000 Esc.	% Total	Ton.	1000 Esc.	% Total
Total Importado	2 948 892	110 898 778	100,00	3 270 732	132 488 726	100,00
Resíduos da fabricação do amido, polpas de beterraba	710 606	16 701 292	15,06	675 993	17 059 534	12,88
Soja, mesmo triturada	397 441	14 482 929	13,06	312 636	14 002 857	10,57
Milho	708 759	11 792 584	10,63	512 853	11 435 733	8,63
Hulhas; briquetes e combustíveis sólidos semelhantes, obtidos da hulha	802 319	6 627 390	5,98	1 198 204	10 884 558	8,22
Trigo e mistura de trigo com centeio	70 231	1 489 344	1,34	175 903	5 410 239	4,08
Partes e acessórios das máquinas e aparelhos das posições 8469 a 8472	84	3 856 235	3,48	62	4 697 274	3,55
Máquinas automáticas para processamento de dados e suas unidades	312	4 932 187	4,45	175	4 606 282	3,48
Outros veículos aéreos (helicópteros, aviões); veículos espaciais	19	146 804	0,13	156	4 225 050	3,19
Circuitos integrados e microconjuntos electrónicos	25	3 265 020	2,94	49	3 974 478	3,00
Óleos de petróleo ou de minerais betuminosos	17 671	307 448	0,28	119 873	3 170 582	2,39
Turbo reactores, turbo propulsores e outras turbinas a gás	39	1 474 319	1,33	84	2 887 253	2,18
Peixes secos, salgados ou em salmoura; farinha de peixe	2 431	1 185 911	1,07	5 901	2 551 655	1,93
Partes dos veículos e aparelhos das posições 8801 ou 8802	49	1 227 316	1,11	52	2 340 701	1,77
Algodão não cardado nem penteado	12 671	3 202 637	2,89	7 061	1 930 894	1,46
Matérias vegetais e desperdícios vegetais, n.e.	64 337	1 326 004	1,20	52 443	1 187 852	0,90
Couros e peles, de bovinos e de eqüídeos	995	885 934	0,80	1 127	1 119 710	0,85
Antibióticos	14	840 389	0,76	13	1 084 330	0,82
Arroz	2 587	150 578	0,14	19 454	1 037 305	0,78
Amendoins não torrados	5 051	708 772	0,64	6 752	1 016 144	0,77
Bússolas, agulhas de marear e outros instrumentos de navegação	3	590 858	0,53	2	900 764	0,68
TOTAL DA AMOSTRA	2 795 644	75 193 951	67,82	3 088 793	95 523 195	72,13

Fonte: ICEP, Comércio Externo Português — Análise Estatística, 1989

Anexo 4

Investimento directo estrangeiro autorizado

Principais países de origem

(milhares de escudos)

	1978		1979		1980		1981		1982		1983		1984		1985	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
CEE	908 365	48,0	1 216 933	38,5	2 641 673	42,4	4 681 403	50,6	2 493 128	25,6	8 205 922	52,2	9 826 213	35,6	27 672 798	65,3
Bélgica	20 900	1,1	66 922	2,1	87 214	1,4	126 154	1,4	119 250	1,2	823 713	5,2	199 133	0,7	1 911 034	4,5
Dinamarca	12 101	0,6	65 693	2,1	216 956	3,5	114 600	1,3	6 050	0,1	48 930	0,3	379 120	1,4	138 889	0,3
Espanha	b)	—	b)	—	b)	—	b)	—	b)	—	b)	—	b)	—	b)	—
França	426 309	22,5	526 233	17,8	1 474 664	23,7	2 843 749	30,7	961 924	9,9	3 135 246	19,9	3 291 550	11,5	3 505 689	8,3
Grécia	a)	—	a)	—	a)	—	—	—	—	—	30	0,0	—	—	—	—
Holanda	120 583	6,4	166 594	5,3	202 273	3,3	330 908	4,1	91 026	0,9	364 962	2,3	1 167 265	4,2	2 104 254	5,0
Itália	27 480	1,5	7 343	0,2	9 250	0,1	21 846	0,2	65 442	0,7	67 700	0,4	173 341	0,6	304 943	0,7
Luxemburgo	101 744	5,4	8 600	0,3	64 773	1,0	71 436	0,8	112 318	1,2	498 761	3,2	279 707	1,0	527 444	1,2
Reino Unido	57 695	3,0	211 810	6,7	194 438	3,1	345 888	3,7	613 430	6,3	1 535 354	9,8	2 678 993	9,7	17 661 889	41,7
RFA	141 553	7,5	126 748	4,0	392 105	6,3	776 822	8,4	519 489	5,3	1 009 106	6,4	1 145 188	4,2	1 503 414	3,6
Rep. Irlanda	—	—	—	—	—	—	—	—	4 199	0,0	722 120	4,6	511 916	1,9	13 242	0,0

Anexo 4
(continuação)

	1978		1979		1980		1981		1982		1983		1984		1985	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
EFTA	565 514	30,0	911 184	28,9	1 444 477	23,2	1 155 060	12,5	968 747	9,9	1 899 192	11,7	3 686 479	13,3	3 071 124	7,2
Áustria	—	—	—	—	—	—	3 191	0,0	2 721	0,0	500	0,0	21 000	0,1	340	0,0
Finlândia	—	—	—	—	148	0,0	4 995	0,1	—	—	1 208	0,0	5 780	0,0	92 124	0,2
Noruega	65 600	3,5	12 250	0,4	2 525	0,1	66 100	0,7	16 300	0,2	—	—	40 497	0,1	209 920	0,5
Suécia	5 750	0,3	24 100	0,8	225 415	3,6	169 405	1,8	79 819	0,8	58 971	0,4	823 496	3,0	420 463	1,0
Suíça	494 164	26,1	874 834	27,7	1 216 389	19,5	911 369	9,9	869 907	8,9	1 838 513	11,7	2 795 706	10,1	2 348 187	5,5
Espanha	46 015	2,4	271 787	8,6	135 019	2,2	163 210	1,7	1 695 524	17,4	1 541 742	9,8	640 444	2,3	1 512 202	3,6
EUA	277 027	14,6	456 007	14,4	768 653	12,3	2 227 819	24,1	2 130 120	21,8	951 384	6,1	9 671 376	35,0	6 208 406	14,7
Brasil	—	—	173 600	5,5	266 500	4,2	1 100	0,0	219 300	2,3	466 200	2,9	20 000	0,1	401 540	1,0
Japão	13 184	0,7	52 000	1,7	106 268	1,7	34 500	0,4	234 556	2,4	170 985	1,1	1 057 985	3,8	—	—
Outros	83 296	4,3	75 560	2,4	872 639	14,0	988 534	10,7	2 009 937	20,6	2 488 045	15,8	2 741 210	9,9	3 489 981	8,2
TOTAL	1 893 401	100,0	3 157 071	100,0	6 235 229	100,0	9 251 626	100,0	9 751 312	100,0	15 723 470	100,0	27 643 707	100,0	42 356 051	100,0

a) — Incluído na rubrica "Outros".

b) — A Espanha ainda não era membro da CE e figura individualmente no terceiro grupo de países considerados neste quadro.

Fonte: IIE, ICEP.

Anexo 4
(continuação)

	1986			1987			1988			1989		
	Valor	%	N.º Proc.	Valor	%	N.º Proc.	Valor	%	N.º Proc.	Valor	%	N.º Proc.
CEE	16 774 536	68,5	487	44 714 116	72,5	872	87 833 471	63,6	1 433	235 891 843	67,6	1 812
Bélgica	418 117	1,7	21	1 960 477	3,2	31	4 685 338	3,4	69	5 449 253	1,6	75
Dinamarca	88 609	0,4	12	827 098	1,3	22	1 648 670	1,2	39	6 322 258	1,8	31
Espanha	2 717 546	11,1	123	12 417 427	20,2	212	10 502 485	7,6	313	44 002 946	12,6	386
França	2 319 239	9,5	87	4 873 914	7,9	139	11 795 152	8,6	248	44 382 903	12,7	284
Grécia	57	0,0	1	2 130	0,0	1	—	—	—	575	0,0	2
Holanda	400 349	1,6	37	1 884 574	3,1	71	10 150 940	7,4	116	23 829 446	6,8	151
Itália	570 176	2,3	15	375 019	0,6	30	1 214 001	0,9	48	2 850 924	0,8	69
Luxemburgo	1 112 083	4,5	14	4 286 020	7,0	26	2 308 826	1,7	31	18 082 723	5,2	63
Reino Unido	5 449 217	22,5	129	14 679 291	23,8	263	36 864 249	26,7	473	79 374 461	22,7	620
RFA	3 633 243	14,8	80	3 408 166	5,5	106	8 245 390	6,0	161	11 349 486	3,3	191
Rep. Irlanda	16 000	0,1	2	—	—	—	413 420	0,3	5	246 868	0,1	10

Anexo 4
(continuação)

	1986			1987			1988			1989		
	Valor	%	N.º Proc.	Valor	%	N.º Proc.	Valor	%	N.º Proc.	Valor	%	N.º Proc.
EFTA	4 498 667	18,4	96	4 342 208	7,0	113	13 037 679	9,4	214	33 527 215	9,6	245
Áustria	90 000	0,4	1	6 669	0,0	5	28 070	0,0	6	85 440	0,0	8
Finlândia	13 000	0,1	4	1 012 930	1,6	8	1 526 654	1,1	17	1 660 751	0,5	25
Noruega	39 766	0,2	9	513 101	0,8	13	824 443	0,6	19	1 025 689	0,3	20
Suécia	489 790	2,0	15	284 292	0,5	17	3 022 589	2,2	45	12 679 831	3,6	59
Suiça	3 866 111	15,7	69	2 525 216	4,1	70	7 635 923	5,5	129	18 075 504	5,2	136
Espanha	c)	—	—	c)	—	—	c)	—	—	—	—	—
EUA	1 896 647	7,7	41	6 904 189	11,2	58	18 977 598	13,7	83	37 448 384	10,7	67
Brasil	287 540	1,2	14	1 746 566	2,8	27	5 040 590	3,7	69	22 890 855	6,7	132
Japão	256 398	1,0	5	1 517 600	2,5	8	1 721 128	1,3	7	2 427 758	0,7	—
Outros	785 138	3,2	43	2 401 889	3,9	92	11 442 442	8,3	178	16 705 708	4,7	c) 70
TOTAL	24 498 926	100,0	640	61 626 568	100,0	1 113	138 052 908	100,0	1 853	348 891 755	100,0	2 326

c) inclui Japão

Fonte: ICEP

Anexo 4
(continuação)

	1990		1991	
	Valor	%	Valor	%
CEE	324 384 674	69,2	417 969 890	68,1
Bélgica, Luxemburgo	37 425 296	8,0	52 471 072	8,6
Dinamarca	2 091 800	0,5	14 800 062	2,4
Espanha	62 050 474	13,2	58 541 322	9,5
França	72 858 178	15,5	60 637 871	9,9
Grécia	51 000	0,0	—	0,0
Holanda	15 386 643	3,5	33 209 049	5,4
Irlanda	677 581	0,1	7 642 004	1,2
Itália	6 860 636	1,5	14 970 340	2,4
Reino Unido	93 560 701	20,0	155 591 669	25,4
RFA	33 422 365	7,1	20 106 501	3,3
EFTA	44 734 401	9,5	51 840 421	8,4
Áustria	620 546	0,1	2 526 900	0,4
Finlândia	2 433 086	0,5	2 933 760	0,5
Noruega	1 354 919	0,3	2 097 075	0,3
Suécia	16 159 677	3,4	9 727 871	1,6
Suiça	24 166 173	5,2	34 554 815	5,6
EUA	13 346 601	2,8	40 376 183	6,6
Brasil	16 449 991	3,5	5 953 790	0,9
Japão	10 694 952	2,3	5 047 162	0,8
Outros	59 298 924	12,7	93 047 366	15,2
TOTAL	468 909 543	100,0	613 734 812	100,0

Fonte: ICEP.

BIBLIOGRAFIA

- ALBUQUERQUE, Luís, "Alterações na Estrutura das Explorações Agrícolas do Continente", Fernando Estácio (Coord.), *Importância das Políticas Macroeconómicas no Comportamento do Sector Agrícola*, Centro de Estudos de Economia Agrária, Fundação Calouste Gulbenkian, Oeiras 1985.
- BHAGWATI, Jagdish, "Is Free Trade Passé after All?", *Weltwirtschaftliches Archiv*, 125, nº 1, 1989.
- BRAGA DE MACEDO Jorge e KRUGMAN, Paul, "The Economic Consequences of April 25th Revolution", *Economia*, 3, Lisboa 1979.
- BRAGA DE MACEDO, Jorge, "Portuguese Currency Experience: An Historical Perspective", *Boletim da Faculdade de Direito*, nº Especial, Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor J.J. Teixeira Ribeiro, Vol. IV — Vária, Universidade de Coimbra 1980.
- BRAGA DE MACEDO, Jorge e SERFATY Simon (Eds), *Portugal since the Revolution*, Westview Press, Boulder — Colorado, EUA, 1982.
- BUCKLEY, Peter J. e ARTISIEN Patrick, *North-South Direct Investment in the European Communities*, Macmillan Press, Londres 1987.
- CALVET DE MAGALHÃES, José, «Portugal e os Estados Unidos», *Estratégia*, 3, Primavera 1987, Lisboa.
- CHALMIN, Philippe e GOMBEAUD J.-L. (Direcção), *Les marchés mondiaux*, Cyploce 1987/88, Economica, Paris 1988.
- CORADO SIMÕES, Vitor, "Portugal and FDI Attraction: A Multi-Criteria Approach", *Management International Review*, Vol. 28, 4, Wiesbaden 1988.

- COSTA, Manuel Guilherme e FREIRE DE SOUSA, Fernando, "Politique économique et mutations industrielles au Portugal depuis 1974", *Économie Prospective Internationale*, 23, CEP II, 3^e trimestre 1985.
- COURLET, C. e LAGANIER, J., *L'Europe du Sud au milieu du gué*, Presses Universitaires de Grenoble 1984.
- DORNBUSCH, Rudiger, "Les défis macroéconomiques mondiaux des dix années à venir", *Revue économique*, 3, Maio 1988.
- FERRO RODRIGUES, E., FÉLIX RIBEIRO, J. M. e FERNANDES, L., "Ascensão e Crise das Exportações Portuguesas (1965-73; 1973-77)", *Estudos de Economia*, Vol. II, 4, Jul.-Set., 1982.
- GREENAWAY, David e CHONG HYUN NAM, "Industrialization and Macroeconomic Performance in Developing Countries under Alternative Trade Strategies", *KYKLOS*, Vol. 41, Fasc. 3, 1988.
- HAITANI, Kanji, "Low Wages, Productive Efficiency and Comparative Advantage", *KYKLOS*, Fasc. 1, Vol. XXIV, 1971.
- IIE, *Investir em Portugal*, Lisboa, Janeiro 1988.
- IIE, *US Investment in Portugal: A successful experience*, Lisboa, Fevereiro de 1985.
- KINDLEBERGER, Charles P., *Desenvolvimento Económico*, Livraria Clássica Editora, Lisboa 1960.
- KRUGMAN, Paul, *A Era do Conformismo*, Editora Campus, Rio de Janeiro 1992.
- LONGUEVILLE, Guy, "L'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la CEE: enjeux, perspectives et premiers bilans", *Document de Travail* 86-15, Direction de la Prévision du Ministère de l'Économie, des Finances et de la Privatisation, Paris 1986.
- LOURENÇO DOS SANTOS, A., "Aspectos Recentes do Comércio Agro-Alimentar com a CEE", *Assuntos Europeus*, Vol. 2, 2, Lisboa 1983.
- MARQUES, Alfredo, *Política Económica e Desenvolvimento em Portugal (1926-1959)*, Livros Horizonte, Lisboa 1988.
- MICHALET, Charles-Albert, *Le capitalisme mondial*, PUF, Paris 1976.
- MUÑOZ, Juan, ROLDÁN, Santiago e SERRANO, Angel, "The Growing Dependence of Spanish Industrialization on Foreign Investment", Dudley Seers et al. (Eds), *Underdeveloped Europe*:

- Studies in Core — Periphery Relations*, IDS, The Harvester Press, Hassocks-Sussex, 1979.
- OHMAE, Kenichi, *La Triade*, Flammarion, Paris 1985.
- ROBSON, Peter, *Teoria Económica da Integração Internacional*, Coimbra Editora 1985.
- SAINT-VAULRY, Alix de, "Les exportations américaines de produits agro-alimentaires", *Economie Prospective Internationale*, 36, 4^e trimestre 1988.
- SALGADO DE MATOS, Luís, *Investimentos Estrangeiros em Portugal*, Ed. Seara Nova, Lisboa 1973.
- SAUTTER, Christian, "Croissance et stratégie internationale du Japon", *Economie et Statistique*, 97, Fev. 1978.
- SELGEC, *Estudos de Sistemas Remunerativos* 1988, SELGEC, Lisboa 1988.
- SILVA, Joaquim Ramos, "As Grandes Correntes do Comércio Internacional", *Comércio Internacional, Teorias Técnicas*, António Romão (Coord.), ICEP, Lisboa 1991.
- SILVA, Joaquim Ramos, *O Dumping, Evolução do Conceito e Problemas Essenciais para a Política Comercial*, Documento de Trabalho, nº 1/92 CEDIN (Centro de Estudos de Economia Europeia e Internacional), ISEG, Lisboa 1992.
- TOVIAS Alfred, "L'impact du nouvel élargissement des Communautés Européennes sur les relations avec les États-Unis", Jacques Bourrinet (Direccção), *Les relations Communauté Européenne/États-Unis*, Economica, Paris 1987.
- XAVIER PINTADO, Valentim, *Structure and Growth of the Portuguese Economy*, EFTA, Geneva 1964.

Lista quadros e figuras

1. Portugal: Exportações para a CE, EFTA, PALOP e EUA (1960-1991)	103
2. Participação de alguns países nas importações dos EUA em períodos económicos significativos do pós-guerra	108
3. Portugal: Quota-parte no mercado americano, em relação à Espanha e à Itália (1949-1990)	110
4. EUA-Japão: comércio bilateral (1980-1990)	112
5. Portugal: Importações dos Estados Unidos, por produtos (1973-1976)	119
6. Portugal: Importância da indústria extractiva no contexto europeu (1986-1990)	123
7. Portugal: Comércio externo com alguns países desenvolvidos não membros da CE (1984-1991)	125
8. Portugal e Espanha: Comércio com os Estados Unidos (1984-1989)	126
9. Portugal: Importações alimentares dos Estados Unidos, comparadas com outras proveniências (1985-1989)	130
10. Europa do Sul: Orientação geográfica do comércio externo (1986-1990)	134
Figura 1 Portugal: Evolução do investimento directo estrangeiro (1958-88, 1978-91)	139
11. Portugal: Investimento directo estrangeiro, por principais países de origem (1978-1988)	142
12. Europa do Sul: Investimento directo dos EUA (1980-1989)	144
13. Portugal: As 25 maiores empresas americanas, 1990	145
14. Europa do Sul, CE, Mundo: taxa de rendimento do capital das empresas americanas (1985-1990)	149
15. Índices de custo horário médio da mão-de-obra industrial (1980-1989)	151
16. Portugal: Remessas de emigrantes e receitas de turismo (1984-1991)	155
17. Portugal e Espanha: Transferências e créditos públicos dos EUA (1945-1989)	159
18. Portugal e Espanha: Ajuda económica e militar dos EUA (1982-1989)	161
19. Portugal: dívida externa de médio e longo prazos Fluxos acumulados (1982-1985)	163
Figura 2 Portugal: Principais fontes de divisas por fluxos e países de origem (1985-1990)	165

O Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, ao promover o diagnóstico metódico do relacionamento bilateral entre o nosso país e os Estados Unidos, socorrendo-se de especialistas nas áreas da história diplomática, da segurança internacional e da cooperação económica, inicia uma actividade pioneira cuja falta, de há muito, se fazia notoriamente sentir.

Jaime Gama

A guerra civil americana deu azo a que da parte do governo português fossem tomadas atitudes de simpatia e colaboração para com o governo da União, em contraste com a política seguida pela Grã-Bretanha, a França, a Espanha e outras potências europeias.

José Calvet de Magalhães

A fraqueza das relações políticas e económicas e a dificuldade em determinar o conteúdo apropriado das relações de segurança, fortemente contrastante com a convicção generalizada de que Portugal é um aliado preferencial dos Estados Unidos, definem Portugal como um paradoxo atlântico.

Álvaro de Vasconcelos

Abandonando o intercâmbio económico luso-americano ao seu curso normal, a dinâmica originada pela adesão de Portugal à Comunidade Europeia, reforçada a curto prazo pela formação do mercado único europeu, não lhe auguram dias bons, tanto mais que os Estados Unidos não são hoje o pólo económico mundial que foram há quarenta anos atrás.

Joaquim Ramos Silva