

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 metuculoso, 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 suplantará 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 quadriplicou 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 protecção relativa 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*. Começamos 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.

Vejamos agora algumas conclusões relevantes que podem ser extraídas do referido quadro, particularmente no que diz respeito à inserção de Portugal nesta corrente comercial. Começemos 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 esbatiamento 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 incaracterístico. 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>	348,1	593,9

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) acoressem 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 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 deslizando 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 debruçamos 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 ICEP 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 prosperidade*³⁵, 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 pontos 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).

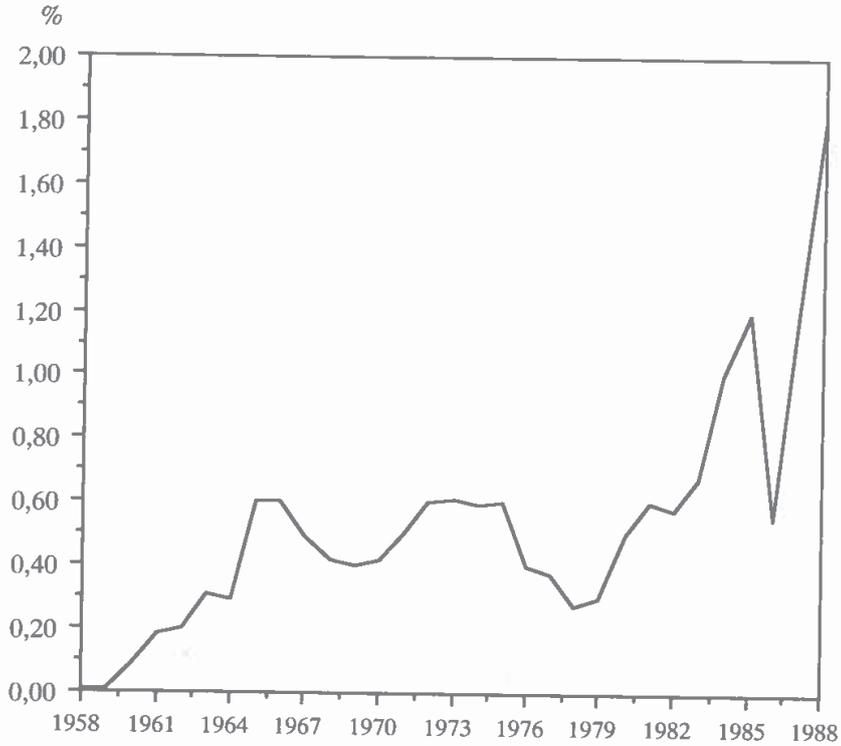
Em termos comparativos internacionais e segundo o Relatório da OCDE de 1991/92, Portugal foi em 1989, a par da UEBL (União Económica Bélgica-Luxemburgo), o país da OCDE que, em termos relativos, mais investimento directo estrangeiro recebeu (3,7% do PIB), ultrapassando claramente velhos países acolhedores 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,

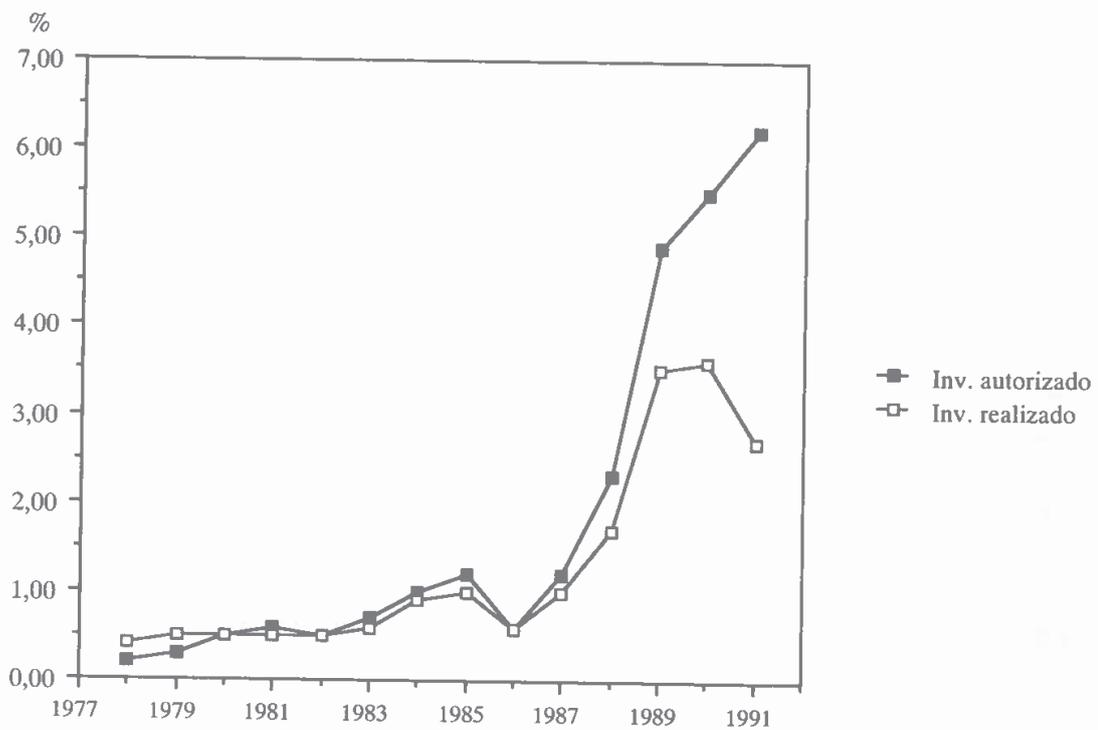
Figura 1

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).

Analisando 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 sobrepõem, 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, nomeadamente 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 uma 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, pasamos 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 desfasamento 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, escrevamos 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).

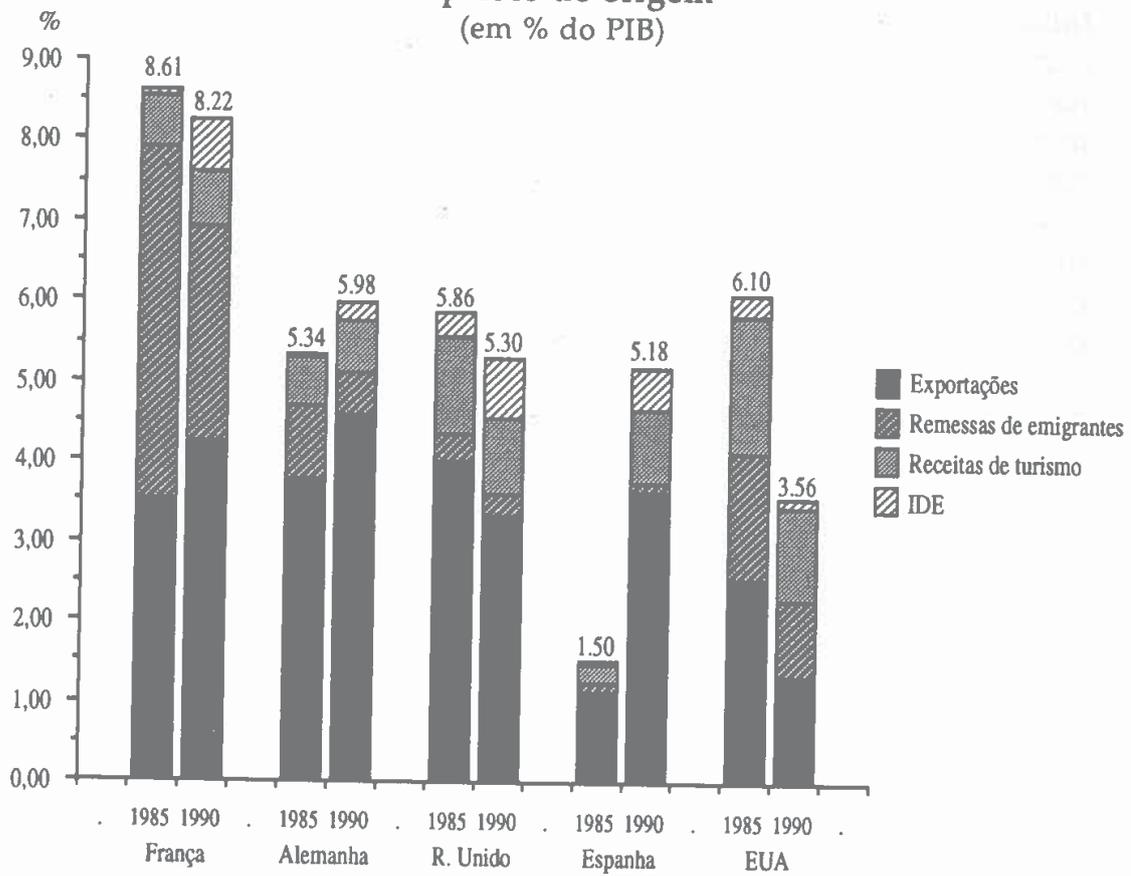
CONCLUSÕES

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 perspectiva 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 estourras 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 entretrecidos, 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-Ultramar, 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 um 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 depreciou-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. Tovas 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 *grosso 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 Peninsule 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 noutra 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 um 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).