

A EFTA e o progresso da economia portuguesa – 1960-1973

José Silva Lopes

Entre as realizações da notável carreira do Embaixador Calvet de Magalhães, merece relevo a sua participação nas iniciativas e nas negociações que levaram em 1959 à entrada de Portugal na Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA). Devem-se, aliás, ao Embaixador Calvet de Magalhães os textos de maior autoridade publicados sobre a história dessas iniciativas e dessas negociações, que foram dirigidas pelo Ministro José Gonçalo Correia de Oliveira e em que tanto se destacou o papel do Embaixador Ruy Teixeira Guerra. Como técnico económico, então em começo de carreira, que teve o privilégio de participar nas negociações da EFTA, foi-me possível nessa altura começar a conhecer o Embaixador Calvet de Magalhães e desenvolver uma admiração crescente pelas destacadas qualidades que tantos lhe reconhecem, na diplomacia e na actividade intelectual.

Em face de tudo isto, será justificado que esta minha modesta contribuição para a homenagem prestada nesta publicação ao Embaixador Calvet de Magalhães se concentre sobre o papel da EFTA na modernização e no progresso da economia portuguesa durante o período 1960-73.

Em 1960 a economia portuguesa era ainda claramente subdesenvolvida. O PIB *per capita* correspondia apenas a 40 por cento da média da Europa Ocidental. Quase metade da população dependia da agricultura, onde a produtividade era baixíssima e onde abundava o subemprego. Portugal estava com um nível de analfabetismo ainda superior ao que havia sido registado 100 anos antes em vários países do norte e do centro da Europa.

O atraso económico nacional em relação à média europeia tinha-se aprofundado progressivamente durante a segunda metade do século XIX e princípio do século XX e não se encurtou no período entre as duas grandes guerras mundiais. Foi só na segunda metade da década de 40 que se iniciou o processo de desenvolvimento económico sustentado e a ritmo acelerado. Esse processo levou a que o PIB *per capita* tenha sido multiplicado por 6,5 vezes, em termos reais, nos 50 anos compreendidos entre 1950 e 2000, em comparação com um aumento para apenas cerca de 2 vezes mais nos 100 anos que vão de 1850 a 1950.

O arranque para o desenvolvimento havia começado no fim dos anos '40, quando foram lançadas algumas indústrias de base (adubos azotados, celulose, metalurgia, metalomecânica pesada, etc.) e foram construídas as primeiras grandes centrais hidroeléctricas, com base nas leis de Fomento e Reorganização Industrial e da Electrificação (de 1945 e 1944, respectivamente), promovidas pelo Prof. Eng. Ferreira Dias. O desenvolvimento económico de 1948 a 1960 também ficou a dever bastante à participação de Portugal no Plano Marshall e, depois, na Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE), junto da qual o Embaixador Calvet de Magalhães representou Portugal. A OECE transmitiu assinaláveis impulsos de modernização à economia portuguesa, em virtude da sua influência sobre a política económica, dos contactos que estimulou entre técnicos portugueses e estrangeiros, do desenvolvimento do comércio de bens e serviços e das importações de tecnologia. Foi particularmente importante o papel dessa Organização na abertura da economia nacional ao exterior, promovida através dos seus programas de multilateralização dos pagamentos e de eliminação das restrições quantitativas e outros obstáculos às transacções de mercadorias e de invisíveis correntes.

Apesar de tudo isso, a subida do PIB *per capita* português durante a década de 1950, embora mais acentuada do que a de qualquer outra década das épocas precedentes, ficou-se por uma taxa anual média de 3,2 por cento. Não chegou a alcançar a média da Europa Ocidental, que foi da ordem de 4,1 por cento. Da mesma maneira, os indicadores do grau de abertura da economia portuguesa ao exterior progrediram apenas muito moderadamente: o peso das importações em relação ao PIB terá passado de cerca de 19 por cento em 1950, para aproximadamente 21 por cento em 1960; e nas exportações as percentagens correspondentes terão oscilado à volta de 15 por cento, sem mostrarem uma tendência sustentada de subida.

Na década de 1960 passou, contudo, a haver muito mais dinamismo económico e avanços muito mais rápidos na abertura ao exterior. A taxa média anual de crescimento *per capita* saltou para 6,7 por cento entre 1960 e 1973, a mais alta de toda a história económica portuguesa, e uma das mais altas da Europa e do Mundo durante esse período, que ficou conhecido como o dos «anos dourados (ou gloriosos) do crescimento económico».

A forte aceleração do desenvolvimento económico português no período 1960-73 foi explicada sobretudo por três factores:

- a emigração maciça, que veio proporcionar enormes aumentos da produtividade do trabalho, abundância de recursos financeiros para o investimento, provenientes das remessas de emigrantes, subidas dos salários impulsionadas pela rarefacção de mão de obra e melhorias dos níveis de consumo da população;
- a crescente prosperidade nos países da Europa, de que resultou a expansão do comércio de mercadorias com Portugal, o desenvolvimento das visitas de turistas ao território nacional e a intensificação dos investimentos directos na economia portuguesa;
- e a progressiva abertura económica, para a qual foi fundamental a contribuição da EFTA.

No presente texto, tratar-se-á apenas deste último factor.

Nas décadas de 1950 e 1960 estava muito em voga a aplicação de políticas de substituição de importações, que eram consideradas o instrumento de base para promover o desenvolvimento industrial e, através deste, o crescimento económico. O ponto de vista dominante era o de que, para se desenvolverem, os países economicamente mais atrasados teriam de atribuir a maior prioridade à industrialização. Considerava-se, ao mesmo tempo, que esta não podia assentar nos mercados externos para produtos manufacturados, em que os países pouco desenvolvidos não conseguiam penetrar por falta de competitividade. Dessa forma, recomendava-se que a industrialização teria de ser baseada no mercado interno e que, a fim de ela poder vingar, esse mercado teria de ser altamente protegido contra a concorrência das importações vindas dos países mais evoluídos.

Não admira, deste modo, que as orientações traçadas na Lei de Fomento e Reorganização Industrial se baseassem fundamentalmente no modelo de substituição das importações. Os empreendimentos, grandes, médios e pequenos, lançados na indústria transformadora durante o período 1948-60, foram praticamente todos viabilizados à custa de medidas proteccionistas, que incluíam não só direitos aduaneiros elevados, mas também, em muitos casos, restrições quantitativas, por vezes disfarçadas (nomeadamente os atrasos ou recusas na emissão de boletins de registo prévio).

Com o passar do tempo veio contudo a verificar-se que as políticas de substituição de importações redundavam frequentemente em fracasso, sobretudo nos países de pequena ou média dimensão. Elas encorajavam a instalação de indústrias ineficientes em termos de custos e de qualidade, conduziam a posições de monopólio, contribuíam pouco para a criação de empregos e empurravam os países onde eram praticadas para problemas sérios de desequilíbrio de pagamentos. Na década de 70, as comparações estatísticas internacionais tinham já tornado evidente que os países que tinham procurado assentar a sua industrialização sobre políticas de substituição das importações estavam a conseguir menos crescimento económico e a enfrentar desequilíbrios na inflação e nos pagamentos externos muito mais graves do que os países que se tinham aberto ao exterior e em que o progresso industrial estava alicerçado no desenvolvimento das exportações.

Como acima é referido, durante a década de 50 a industrialização portuguesa foi promovida fundamentalmente através de políticas de substituição das importações. Com as orientações de política industrial que se mantiveram em vigor até ao fim dessa década, as exportações de bens industriais eram insignificantes. Elas reduziam-se praticamente apenas a manufacturas resultantes de transformações simples de matérias primas nacionais (madeira serrada, rolhas, aglomerados de cortiça, resinosas e conservas de peixe) e às que eram vendidas nos mercados altamente protegidos das ex-colónias (sobretudo têxteis e artigos diversos de outras indústrias ligeiras).

Quando, em 1956, a criação da Comunidade Económica Europeia (CEE), então mais conhecida por Mercado Comum Europeu, começou a ser negociada entre os seis países que vieram a ser os seus fundadores, poucos foram os que em Portugal compreenderam imediatamente que a nossa economia não poderia afastar-se dos movimentos de integração europeia que assim se iniciavam. Não havia um reconhecimento suficientemente generalizado de que o mercado interno português era de dimensões demasiado reduzidas, para que sobre ele pudesse assentar um processo de industrialização viável e sustentado.

A experiência de outros países em vias de desenvolvimento ainda não tinha mostrado com clareza os riscos e as insuficiências das políticas de substituição de importações. Não se espalhara ainda a convicção de que o desenvolvimento industrial viria a ser perigosamente ineficiente se se mantivesse o protecçãoismo excessivo e se a economia não fosse progressivamente aberta ao exterior, por forma a permitir o melhor aproveitamento de vantagens comparativas no comércio internacional, a maior exploração de economias de escala e o maior desenvolvimento da concorrência. O grande mérito de Correia de Oliveira foi ter compreendido que a industrialização baseada no mercado interno não nos levaria longe. Dai que se tenha desenvolvido um eficaz esforço de persuasão junto das opiniões mais cépticas em relação à integração europeia, entre as quais se incluíam a do próprio Salazar e as de muitos dos seus ministros.

Foi assim que Portugal participou activamente nas negociações da OCDE (Comité Maudling) para a criação de uma Zona de Comércio Livre, à escala de toda a Europa Ocidental, em que se pretendia integrar o Mercado Comum Europeu, então a ser constituído.

Quando esse projecto foi rejeitado pela França, os seis países industrializados da OECE, que não estavam envolvidos no estabelecimento do Mercado Comum, decidiram iniciar negociações para a criação de uma pequena zona de comércio livre – a futura EFTA. O objectivo era, por um lado, que esses países obtivessem compensação, embora parcial, para as discriminações comerciais que iriam sofrer no interior da CEE e, por outro, constituir um bloco com maior força para a negociação de um entendimento com aquela

Comunidade. Como é relatado pelo Embaixador Calvet de Magalhães nos seus escritos, Portugal não foi inicialmente convidado para a negociação da EFTA, mas as suas próprias iniciativas de chamar a atenção para o que se estava a passar, a ousadia e eficácia do Embaixador Ruy Teixeira Guerra, e a acção de Correia de Oliveira, conseguiram que o convite viesse a ser feito logo a seguir, e que o grupo dos «outros Seis», passasse a ser «o grupo dos Seis mais Portugal» e logo a seguir «o grupo dos Sete», que fundaram a EFTA.

A integração de Portugal na EFTA trouxe consigo uma mudança radical na estratégia da industrialização portuguesa: abriu os mercados dos outros Estados membros da Associação a produtos não agrícolas originários de Portugal, criando assim condições propícias ao desenvolvimento de indústrias nacionais orientadas para a exportação; e, embora tenha permitido ao nosso país manter um período transitório especialmente longo (que nalguns casos durou mais de 30 anos) para o desmantelamento das barreiras proteccionistas contra a concorrência vinda do interior da EFTA, obrigou a que essas barreiras tenham deixado de poder ser excessivas e tivessem de ser gradualmente reduzidas.

As facilidades de acesso e o tratamento preferencial de que os produtos manufacturados passaram a beneficiar nos mercados da EFTA levaram a que as respectivas exportações tenham aumentado com um vigor sem precedentes. Na altura das negociações da EFTA houve quem receasse que elas nos iriam conduzir a um «Tratado de Methuen sem vinho do Porto». Mas o que de facto sucedeu foi que as vendas de produtos manufacturados aos outros países da EFTA começaram imediatamente a crescer com um dinamismo nunca visto em toda a história económica portuguesa. O volume total das exportações nacionais, que aumentara a uma taxa média anual de apenas 3,5 por cento entre 1954 e 1959, subiu a 9,7 por cento ao ano entre 1959 e 1972. Esta aceleração espectacular ficou a dever-se essencialmente à EFTA. O volume das exportações para o conjunto dos países dessa Associação, que se tinha mantido praticamente estacionário entre 1954 e 1959, expandiu-se em média a mais de 16 por cento ao ano de 1959 a 1972. O aumento foi especialmente espectacular nas manufacturas, cujas vendas à EFTA subiram em média cerca de 22 por cento ao ano no segundo dos períodos referidos.

A entrada na EFTA dinamizou as indústrias onde eram maiores as vantagens competitivas potenciais do nosso país – nomeadamente as dos têxteis, do vestuário, do calçado e do concentrado de tomate –, ao mesmo tempo que atraiu o interesse dos importadores dos outros países da Associação para os produtos dessas indústrias e incentivou muitas empresas estrangeiras a investir em empreendimentos em Portugal orientados para a exportação – não só nos têxteis e vestuário, mas também na montagem de produtos electrónicos e na pasta para papel.

Portugal reforçou, assim, a sua capacidade exportadora em pouco tempo e numa escala considerável. Esse reforço permitiu acelerar o crescimento das exportações para outros mercados, além dos da EFTA, mas, como neles não havia as mesmas facilidades de acesso, nem tratamento preferencial, os resultados foram muito mais modestos. As exportações de manufacturas para a CEE (com a composição original dos 6 países fundadores) aumentaram entre 1959 e 1972 a um ritmo bastante acelerado, de quase 14 por cento ao ano em volume, mas mesmo assim significativamente inferior aos 22 por cento conseguidos na EFTA. Nestes termos, enquanto a quota de mercado das exportações portuguesas totais subiu na EFTA de 0,37 por cento em 1959 para 0,87 por cento em 1972, na CEE ela desceu, entre os mesmos dois anos, de 0,34 por cento para 0,26 por cento. Estes números revelam com clareza que as exportações de Portugal beneficiaram bastante, nos mercados da EFTA, dos efeitos de criação e de desvio do comércio (de acordo com a terminologia da teoria das uniões aduaneiras de Jacob Viner) e sofreram, em contrapartida, perdas substanciais de desvio de comércio nos mercados da CEE.

A contrapartida do rápido surto das exportações para a EFTA foi, como é natural, uma subida também rápida das importações provenientes dos países membros dessa Associação. Mas a taxa de crescimento destas últimas entre 1959 e 1972, da ordem dos 13 por cento ao ano, ficou atrás dos 16 por cento registados nas primeiras. Inicialmente, Portugal tinha um elevado défice comercial com os países da EFTA (em 1959, as exportações cobriam apenas 52 por cento das importações), mas no início da década de 1970 a balança estava bastante menos desequilibrada (em 1972 as exportações equivaliam a 97 por cento das importações).

As maiores facilidades à entrada de mercadorias da EFTA no mercado português criaram dificuldades a algumas empresas portuguesas e levaram muitas outras a alterar a estrutura da sua produção ou a melhorar acentuadamente a sua produtividade. No entanto, uma vez que, como acima se disse, o desmantelamento das protecções à indústria nacional foi gradual e prolongado (graças às disposições especiais do Anexo G do Tratado da EFTA), o ajustamento às novas condições competitivas fez-se sem problemas de maior. Daí que a produção industrial tenha crescido ao ritmo médio, hoje invejável, de 10 por cento ao ano entre 1960 e 1973. O rápido desenvolvimento económico desse período contribuiu também, em larga escala, para que o ajustamento nas indústrias menos competitivas se fizesse sem crises dignas de nota.

Na década de 70 houve quem criticasse os efeitos da abertura económica ao exterior, resultante da adesão à EFTA, sobre a estrutura industrial portuguesa. Argumentava-se que essa abertura tinha empurrado o país para um modelo económico baseado em indústrias de exportação com baixa tecnologia e sustentadas apenas pela mão de obra barata ou por recursos naturais aproveitados em condições favoráveis (indústrias dos têxteis, do vestuário, do calçado, da montagem de artigos electrónicos, da pasta de papel, do concentrado de tomate, da madeira e da cortiça). Lamentava-se que, em contrapartida, os limites que a EFTA havia imposto ao protecçãoismo tivessem constituído obstáculos ao desenvolvimento de indústrias pesadas, com tecnologia sofisticada (nos sectores da química, da metalomecânica, do material eléctrico, etc.). A experiência mostrou, porém, que estas críticas tinham pouco fundamento.

Por um lado, a EFTA não impediu, graças a regimes especiais negociados pelo governo português, o estabelecimento de protecções elevadas para a indústria siderúrgica e a indústria de montagem de veículos automóveis. Por outro lado, as tentativas de implantação de indústrias pesadas, com mais exigências tecnológicas, redundaram praticamente todas em fracasso: a siderurgia não dinamizou a indústria nacional como se tinha esperado, impôs pesados encargos aos consumidores de ferro e aço e quando deixou de beneficiar de protecções elevadas mostrou que, ao fim de 20 anos, não tinha condições para resistir à crise que afectou as produções siderúrgicas dos países europeus nem para competir internacionalmente, em grande parte dos seus produtos; o empreendimento da petroquímica, em que o sector público investiu somas gigantescas resultou em perdas pesadíssimas para os contribuintes; as fábricas de montagens de veículos automóveis eram, na sua maioria, extremamente ineficientes e tiveram que ser praticamente todas encerradas, embora se possa dizer que algumas delas forneceram o impulso inicial para alguns dos fabricos de peças, componentes e veículos que hoje existem; a indústria metalomecânica pesada (de equipamentos portuários, equipamentos para centrais eléctricas, material ferroviário, construção e reparações navais, etc.) chegou a parecer promissora, mas foi atingida por circunstâncias externas adversas (nomeadamente na construção naval) e, como mostrou não ter competitividade suficiente depois de lhe ter sido retirado o apoio das compras preferenciais do sector público, sofreu cortes acentuados, que fizeram cair o seu volume de produção e de emprego para uma reduzida fracção dos níveis atingidos no passado.

Temos razões para lamentar que o país não tenha uma estrutura industrial mais modernizada e menos dependente de fabricos baseados em mão-de-obra barata. Mas, na década de 80, ficou demonstrado que era difícil mudar esse estado de coisas. É claro que todos desejávamos que se tivessem desenvolvido mais indústrias de tecnologia avançada, susceptíveis de contribuir para o aumento da produtividade do trabalho e dos salários. O problema é que faltou a capacidade nacional – nos planos tecnológico, de gestão e de qualificação dos trabalhadores – necessária para desenvolver essas indústrias em condições competitivas. Muito do progresso industrial claramente insuficiente das últimas duas décadas dependeu de investimentos directos estrangeiros (nomeadamente na indústria automóvel e de produtos electrónicos), mas desde há vários anos estes vêm demonstrando que não encontram condições suficientemente atractivas em Portugal, não obstante os generosos incentivos que o governo português está disposto a conceder-lhes, com o apoio de fundos comunitários. A deficiente formação escolar dos quadros e dos trabalhadores portugueses, mesmo nas camadas mais novas, tem sido o principal obstáculo à atracção de investimentos estrangeiros para actividades industriais mais sofisticadas.

É por isso que se pode dizer que a EFTA, ao dificultar os excessos de protecção, e ao impulsionar os fabricos em que Portugal tinha mais vantagens competitivas, encaminhou a indústria portuguesa para uma estrutura que não terá sido a mais desejável, mas foi a que era mais viável e mais sustentável. Uma estratégia diferente poderia, à primeira vista, parecer mais atractiva, mas não teria proporcionado o crescimento que a economia nacional conseguiu nas últimas quatro décadas do século XX.