

1945-1959 O pós-guerra e o início da aventura europeia

A II Guerra Mundial constituiu um inequívoco momento de viragem na história portuguesa do século XX, significando um marco indelével como, de resto, nos demais países directa ou indirectamente afectados pelo conflito, e em geral na própria ordem internacional. Este facto deve ser devidamente sublinhado, destacando a medida em que conjuntura da Guerra determinou a manifestação de uma primeira crise política do Estado Novo (regime ditatorial chefiado por Oliveira Salazar), e, alterando o registo em que se ia processando a actividade económica nacional, provocou uma interrupção do percurso e do cenário de estabilidade monetária e financeira e impôs uma reorientação no rumo e no ritmo que orientavam a condução económica do País.

Inicialmente, a ambiguidade da neutralidade que Portugal desenvolvera colocara o País numa posição algo fragilizada no concerto internacional, mas, um segundo momento, de neutralidade colaborante com os Aliados, acabou por jogar a seu favor. De resto, o apoio aliado foi fundamental para a sobrevivência do regime político português; sobretudo porque, ao mesmo tempo, a vitória das democracias ocidentais dava novo fôlego às oposições que, sentindo-se fortalecidas, se movimentam contra o Estado Novo.

Aos perturbadores tempos de conflagração militar sucederam-se os não menos complexos tempos de paz. Politicamente, o poder instituído abriu brechas e viu-se defrontado como uma viva e séria contestação, que deixou marcas para os anos vindouros. Sem dúvida, a II Guerra Mundial provocou alguns dissabores e sérias dificuldades às autoridades portuguesas. Mas, vulnerabilidades protegidas e dificuldades ‘vencidas’, o Estado Novo sobreviveu; e, uma vez passada a crise, surgiu revigorado e recomposto. Simultaneamente, resolvidas algumas hesitações e ultrapassados diversos impasses, o País do pós-Guerra acabaria por encetar um processo de desenvolvimento económico e social, acompanhando - de longe, é certo - o clima de prosperidade que acabaria por vir a caracterizar a economia e a sociedade do conjunto dos países europeus nas duas décadas seguintes. Não obstante, entre propostas e realidades, e a qualquer um desses níveis, escondiam-se contradições profundas e encerravam-se desequilíbrios. A prazo, e apesar dos esforços desenvolvidos no sentido de manter a ‘ordem’ e concertar vontades, esse processo ver-se-ia comprometido, revelando cruamente as suas próprias dificuldades.

*

A historiografia portuguesa tem demonstrado em que medida Portugal, embora a posição de neutralidade, sofreu os efeitos económicos propagados pela situação de beligerância, tendo sido obrigado a adoptar uma verdadeira economia de guerra. Situação que, demonstrando a forte dependência da economia nacional relativamente ao comércio externo (sobretudo em matéria de abastecimentos), denunciava a importância de um conjunto de *vulnerabilidades estruturais* que enformavam a realidade económica portuguesa no que respeitava à natureza e composição do seu tecido produtivo. Essa situação suscitou uma reflexão sobre a textura da economia portuguesa que proporcionou a tomada de consciência dos limites impostos pelo seu fraco desempenho em termos de produção, revelando em especial as debilidades da sua malha industrial, abrindo caminho à aceitação, e aprovação, de um programa de modernização económica consubstanciado principalmente na adopção e implementação de um plano de electrificação e na aceitação de um programa de industrialização, que ficaria em boa medida comprometido por obstáculos de natureza diversa.

À amarga denúncia da dependência externa, evidenciada no contexto de escassez generalizada, acentuadas restrições e dificuldades de abastecimento impostas pelo conflito, associou-se um complexo cortejo de efeitos internos em matéria de inflação, mercado negro, contrabando, acompanhando alterações introduzidas no sistema produtivo como reacção a mercados a funcionar em condições excepcionais num quadro de disfunções crescentes.

Tornou-se rapidamente evidente, pelo menos para alguns observadores, que a Guerra, afinal, constituía um duro teste à capacidade económica portuguesa, sobretudo enquanto encarada num quadro de autarcia económica. O mais interessante é que a solução que se pretendeu encontrar assumiu um carácter acentuadamente nacionalista e se encaminhou precisamente no sentido de reforçar esse postulado de independência económica.

Guerra e riqueza

A situação existente e o tipo de soluções que se procuraram impor à economia portuguesa não impediram que o período da Guerra tivesse constituído um espaço de prosperidade relativa e um período de enriquecimento de muitos agentes económicos, incluindo o Estado.

Durante os anos da Guerra, Portugal registou uma acumulação excepcional de ouro e de divisas no Banco de Portugal, de consideráveis disponibilidades na conta do Tesouro e de aumentos substanciais nos depósitos bancários, que a par com um fraco nível de investimento interno, permitiu que, terminado o conflito, o País gozasse de uma situação financeira confortável contrastando fortemente com o estado em que se encontravam a maior parte dos países europeus envolvidos no conflito. Situação que se fez reflectir num extraordinário desenvolvimento da circulação fiduciária e que resultava da combinação de vários factores, em particular, a entrada de capitais (novos, retornados ou transportados pelos refugiados), o afluxo de divisas, propiciando uma importante acumulação de reservas cambiais (em especial por conta das compras e investimentos dos beligerantes) e o aumento dos rendimentos invisíveis. Além disso, Portugal tinha um crédito sobre Inglaterra avaliado, no final da Guerra, em cerca 80 milhões de libras. Em resumo, uma situação financeira desafogada quer a nível das contas do Estado, quer a nível das entidades privadas, não obstante os sintomas inflacionistas daí resultantes se apresentarem desde logo como uma das preocupações principais da política económica e financeira do governo.

A esses factores somavam-se no sistema bancário os saldos positivos dos negócios de guerra, os rendimentos do contrabando e os réditos dos circuitos 'ilegais' como o mercado negro. Em geral, a evolução foi no sentido do aumento regular do total dos meios de pagamento ao longo do período, sendo assinalável a proporção retida pelo sistema bancário, apadrinhada pelo Governo no sentido de contribuir para a sua luta contra a inflação crescente.

Riquezas somadas, nas mãos do Estado, no sistema bancário e entre poupanças privadas, que constituíam um significativo espólio de Guerra; aconteceu porém que a sua aplicação se manteve modesta e condicionada em termos de investimentos produtivos e que, tendo embora permitido perspectivar com tranquilidade os anos seguintes em matéria de recursos financeiros do Estado, acabaram por se revelar insuficientes, esgotando-se num curto espaço de tempo. De qualquer forma, as intenções e os objectivos enunciados pelos responsáveis pela política monetária portuguesa tinham sido alcançados quanto ao essencial, sobretudo no respeitante ao valor do escudo e as suas garantias.

A literatura tem sublinhado essa imagem de prosperidade momentaneamente encontrada com a Guerra. Da mesma forma que tem assinalado a importância de alguns dos seus efeitos positivos sem deixar de apontar que em certa medida as oportunidades propiciadas pela Guerra não terão sido plenamente exploradas em termos futuros. Para mais, tem sido constatado, a partir dos indicadores económicos disponíveis, que o período correspondente à II Guerra, constituiu uma fase pouco significativa em termos de crescimento.

Imagens aferidas, a verdade é que o País enriqueceu muito mas cresceu pouco.

Por circunstâncias e razões que tiveram a ver com a combinação da conjuntura bélica e a textura da economia portuguesa, verifica-se que a produção nacional cresceu muito pouco durante os anos de guerra e que o *PIB per capita não estava, em 1946, muito acima do de 1939*^[1], contrastando, como apontou Silva Lopes, com o que ocorreu em países que, tal como Portugal, mantiveram uma posição de neutralidade durante a Guerra.

Da prosperidade à crise

Em breve constatou-se que as expectativas positivas que a Guerra gerou não se desenvolveram nem concretizaram plenamente, denunciando o carácter temporário da prosperidade, e a natureza da mesma, a que continuava a faltar um processo de modernização nos sectores de actividade. Na verdade, a prosperidade sentida no fim da Guerra seria mais aparente que real, basicamente porque a Guerra gerou riqueza e não

fontes permanentes e auto-sustentadas de produção de rendimentos.

Tornou-se evidente que o esforço conjuntural, desenvolvido no sentido de aproveitar as vantagens adquiridas, integrar novos 'rumos' que permitissem suprir as vulnerabilidades do tecido produtivo nacional e contrariar os reflexos negativos que se foram fazendo sentir durante e depois do conflito mundial, não poderia ter efeitos imediatos, sendo difícil contrariar tendências há muito instaladas. Situação a que acrescia o quadro de reservas e condicionalismos impostos pelas autoridades portuguesas, nomeadamente no que se referia à manutenção dos equilíbrios políticos e sociais internos, ao espartilho da organização corporativa e ao rigoroso cumprimento dos princípios dogmáticos da política financeira tradicional, que enquadravam, definiam limites e, na prática, se sobrepunham à prossecução dessa estratégia.

A segurança que as substanciais reservas em ouro e divisas ofereciam ver-se-ia rapidamente confrontada com a diminuição das exportações que a guerra favorecera e as necessidades impostas pela execução do programa de modernização em curso. O regresso à 'normalidade', tão caro às autoridades portuguesas, tornou ainda mais evidente a vulnerabilidade da situação económica nacional, sobretudo do seu aparelho produtivo, colocando de novo as dificuldades de exportação dos produtos tradicionalmente produzidos em Portugal e afirmando a dependência do País das importações do exterior, sobretudo dos seus tradicionais parceiros europeus, tendo reflexos acentuadamente negativos nas balança comercial e de pagamentos, gerando uma crise que resistia às terapêuticas e controlos habituais.

Sucedeu assim que ao longo dos primeiros meses de 1948 se assistiu, pela primeira vez desde a institucionalização do Estado Novo, a uma deterioração acentuada da situação financeira e cambial portuguesa. A conjuntura económica e financeira do País vinha, aliás, revelando sintomas de precariedade desde 1947 e, já nessa altura, tudo indicava que a situação se viesse a agravar, como aliás aconteceu. Como resultado de tudo isto, registou-se uma acentuada diminuição das reservas em ouro e divisas, mais visível nos anos de 1947 a 1949, ameaçando o equilíbrio financeiro que constituía uma das 'pedras de toque' da política económica do Estado Novo.

Portugal, beneficiário do Plano Marshall e membro da OECE e da UEP

Afinal, Portugal, embora mais tardiamente e com contornos ligeiramente diferentes, comungava de uma crise internacional que afligia a generalidade dos países europeus e que estivera na origem do discurso que o general Marshall proferira em Junho de 1947 e na conseqüente elaboração do Plano Marshall no qual Portugal participou activa e plenamente desde o início.

Na realidade, e contrariamente ao que durante anos se procurou divulgar, Portugal participou activa e empenhadamente, desde a primeira hora, nas diversas actividades destinadas à sua concretização: esteve presente na Conferência de Cooperação Económica Europeia, realizada em Julho de 1947 em Paris, onde em resposta às sugestões do general Marshall se fez o balanço das necessidades económicas comuns e se elaborou um programa de recuperação económica dos países europeus; aceitou os vários mecanismos instituídos no quadro do European Recovery Program ('nome oficial' do Plano Marshall); foi membro fundador da Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE, mais tarde OCDE) e beneficiou do auxílio financeiro norte-americano, apesar de inicialmente o ter rejeitado.

Num primeiro momento, o Governo português, pela voz do seu ministro dos Negócios Estrangeiros, Caeiro da Mata, rejeitou a possibilidade de aceitar auxílio financeiro americano. Era a fase em que os princípios, as convicções políticas e ideológicas, postos em confronto com as novas realidades, se sobrepunham claramente a estas últimas. No plano da política externa, a decisão da rejeição correspondia a uma forma de compromisso entre a vontade de preservar os grandes princípios pelos quais se regia a diplomacia de Oliveira Salazar e estar presente em Paris. Efectivamente, o Governo português queria manter o País economicamente autónomo, mas dependia, em assinalável proporção, dos fornecimentos do exterior para 'viver' e para se autonomizar. Por isso, embora a abominação das conseqüências económicas da cooperação fosse real, a aproximação aos seus principais parceiros comerciais impunha-se-lhe de forma inexorável. Evidentemente, a dependência externa impunha estreitos limites à autarcia desejada.

Contudo, decorreu apenas um ano para que o Governo português, confrontado com o agravamento da situação económica e financeira do País, se visse obrigado, contrariando os princípios que inspiravam a sua conduta externa, a alterar a decisão inicial de dispensar o auxílio financeiro dos EUA no quadro do Plano Marshall, envolvendo-se, embora de forma defensiva, no processo de cooperação económica que entretanto tenderia a consolidar-se no quadro da Europa Ocidental e abrindo espaço à crescente internacionalização da economia portuguesa. Foi em vão que, no quadro de algum optimismo e de um acentuado voluntarismo, se procurou contrariar essa tendência de deterioração acentuada da situação financeira e cambial nacional. Sobretudo porque a atitude de sobreavaliação das capacidades e potencialidades do aparelho económico nacional e dos resultados do programa industrial, desenvolvida no quadro de um arreigado espírito de autarcia económica, era acompanhada por uma atitude de subestimação da dimensão e dos efeitos que a crise internacional de comércio e pagamentos de 1947 teria em Portugal. Tendo evitado, até ao limite da sua capacidade negocial, recorrer ao financiamento norte-americano, a 20 de Julho de 1948, Oliveira Salazar, colocou, por fim, a hipótese de recorrer ao auxílio Marshall. A impotência das autoridades portuguesas face à implacabilidade da crise financeira e comercial que alastrava no País não ofereciam mais alternativas. Perante o dilema: o auxílio americano ou a ruptura monetária e financeira, o Presidente do Conselho usou da flexibilidade necessária para conduzir uma das mais significativas alterações da política externa portuguesa levada a cabo durante a vigência do Estado Novo. Às razões de ordem política e ideológica, e não obstante o cepticismo em relação às soluções de cooperação económica internacionalmente encontradas, sobrepujaram-se e prevaleceram afinal factores pragmáticos de ordem económica e financeira.

Em consequência, o Governo português empenhou-se para que Portugal fosse contemplado na distribuição dos créditos americanos e, directamente ou através dos seus representantes diplomáticos, devendo neste contexto sublinhar-se a importância da acção do embaixador Rui Teixeira Guerra (como de resto em toda a história que conduziu ao envolvimento de Portugal nos movimentos de cooperação europeia desde o pós-Guerra até à adesão às Comunidades), envidou todos os esforços junto do Governo norte-americano, da administração americana do Plano Marshall e da OECE, no sentido de obter o máximo auxílio financeiro norte-americano.

O envolvimento de Portugal no Plano Marshall teve uma importância relevante na estruturação de um processo controlado do desenvolvimento económico. Na prática, o Plano Marshall constituiu a razão e a oportunidade para a formulação de um programa económico para o pós-guerra, condensando o essencial das perspectivas do Governo em matéria de política económica e orientando a sua actuação até à entrada em execução do I Plano de Fomento (1953-1958). Neste contexto é aliás de apontar como o envolvimento de Portugal no Plano Marshall contribuiu para a adesão a novas formas de encarar a política económica através do planeamento económico materializado nos sucessivos planos de fomento que passaram a orientar a actividade económica portuguesa até ao fim do Estado Novo.

No seu conjunto, a participação de Portugal no Plano Marshall propiciou-lhe uma assistência financeira que rondou os 90 milhões de dólares (mais de dois milhões e meio de contos), interessando uma parte significativa dos agentes económicos do País, incluindo o próprio Estado. A verba não é significativa, especialmente se comparada com os outros países beneficiários. Todavia, foi conjunturalmente importante no que respeita à contenção e superação da crise multifacetada que na altura afectava a economia e a sociedade portuguesas; através dos mecanismos que desencadeou, o auxílio do ERP contribuiu para eliminar o défice da nossa balança de pagamentos e facilitou o abastecimento de bens essenciais necessários para debelar a crise e para lhe minorar os efeitos económicos e sociais; da mesma forma, viabilizou a aquisição de equipamentos para alguns projectos que dependiam desse fornecimento para o início ou a prossecução da sua actividade, participando no investimento em actividades económicas em parte integradas no recém aprovado programa de industrialização e para o prosseguimento da construção de algumas infra-estruturas, designadamente barragens produtoras de energia eléctrica. Deve também salientar-se a importância dos estudos dos técnicos estrangeiros, sobretudo americanos, sobre aspectos precisos da economia portuguesa. De resto, a participação de Portugal nos diversos programas desenvolvidos no quadro do Plano Marshall proporcionou o desenvolvimento de um caldo de cultura que alargou a sua influência a uma parte da elite portuguesa, permitiu intensificar contactos e conhecer novas realidades internacionais, da mesma forma que abriu inusitadamente o País à presença de especialistas estrangeiros, contribuindo para um processo de crescente abertura do Estado Novo que dificilmente podia regredir. Também por isso, a participação de

Portugal no Plano Marshall contribuiu para a intensificação do envolvimento do nosso País num processo de crescente internacionalização e abertura ao exterior. Portugal dava assim os primeiros passos da sua 'aventura europeia'.

A história da participação de Portugal no Plano Marshall foi parte integrante de uma conjuntura de passagem. Foi ponte de saída do fim da II Guerra Mundial, entre a cooperação e auto-suficiência, entre o Portugal acentuadamente agrícola e o Portugal industrial que se sobrepôs à projecção do País rural. O facto de se ver integrado nas novas instituições internacionais a que o Plano Marshall deu origem (além da OCEC e a União Europeia de Pagamentos), trouxe-lhe vantagens de diversa ordem e grandeza, passando pela formação de uma elite técnica, um melhor conhecimento dos meandros do comércio internacional e a participação activa no mesmo ou a aprendizagem para lidar com os novos instrumentos do sistema monetário e financeiro internacional que se desenhou neste período do pós-Guerra. Portugal garantiu dessa forma, a contragosto, conjugando resistências e vantagens habilmente geridas e sempre de forma reticente e condicionada, a sua integração no sistema de comércio e de pagamentos internacional e, sobretudo, a sua presença activa nos movimentos nascentes de cooperação económica europeia num processo que desembocaria num primeiro momento na integração na EFTA e, quarenta anos mais tarde, na sua adesão à CEE em 1986.

De sublinhar, porém, que essa aproximação à Europa, em particular ao longo da década de 50, se operou no quadro de uma quase inevitabilidade, sobretudo por pressão das circunstâncias realidade internacional. Tratou-se sobretudo de uma inexorabilidade e de uma reacção ao peso do 'cerco internacional', que se procurou combinar com a viragem para as colónias. No fundo, tentou-se preservar o essencial da realidade existente, pretendendo, tanto quanto possível, conciliar duas trajectórias tendencialmente divergentes: a autarcia que o Regime almejava e a internacionalização que a realidade externa impunha.

É certo que a situação internacional se alterara irreversivelmente, e, nesse contexto, o ressurgimento, sob novos moldes, das possibilidades da cooperação europeia tal como foi sendo concebida e veio a ser construída a partir dos finais da II Guerra Mundial, colocaria Portugal perante a necessidade de repensar a sua posição em matéria de política externa, pelo menos informalmente, empurrando-o inexoravelmente para o palco europeu.

Assumindo globalmente a cooperação económica internacional, de forma pragmática e versátil, o País foi-se reajustando às circunstâncias ocorrentes, promovendo mudanças de rumo, procurando, no fundo, conciliar uma opção europeia ou atlântica, das quais jamais quis ficar 'de fora' com uma opção 'africanista', de unidade com as colónias, de que não queria nem, porventura, podia abrir mão.

De resto, as grandes linhas de orientação da política externa portuguesa estavam claramente traçadas. A estratégia que se advogava em Portugal para o pós-Guerra consistia essencialmente na defesa da manutenção da política externa portuguesa tradicional, assente nos seus quatro vectores preferenciais: o Brasil, a Espanha, a Inglaterra e as colónias africanas. Quanto às colónias, começam-se a definir no início da década de 50, embora ainda de forma incipiente, os princípios de um futuro projecto dando expressão à ideia da criação de uma unidade portuguesa que integrasse o Continente e as colónias e que surgiria alguns anos mais tarde com um projecto destinado à constituição do chamado Espaço Económico Português.

A acrescentar nestes tempos do pós-Guerra: um sentimento visceral de anti-comunismo e uma acentuada desconfiança em relação aos EUA que envolvia o pensamento político dos principais responsáveis do regime. No contexto da 'guerra fria' estas duas posições opostas tendiam a alastrar as suas contradições para o território europeu e, se a primeira aversão não tinha efeitos de monta na conduta da política externa portuguesa ela podia obrigar a uma aproximação, empurrar para uma adesão progressiva ao lado oposto motivada pela necessidade de defender o mundo ocidental da URSS. De facto, a evolução dos acontecimentos viria a impor um crescente estreitamento nas relações de Portugal com os EUA.

Além de todos os acontecimentos em torno do Plano Marshall, a assinatura em Fevereiro de 1948 de um acordo entre o Governo português e o governo dos EUA, concedendo às forças militares americanas facilidades nos Açores e, numa esfera mais abrangente, a admissão de Portugal como membro fundador da

NATO em 4 de Abril de 1949. Condições criadas ou aceites que propiciaram que Portugal tivesse vivido nos anos 50, em plena Guerra Fria, um período de franca aceitação por parte dos países ocidentais e não só.

Entretanto, os ventos da descolonização que vinham já percorrendo os impérios europeus aproximavam-se e, muito em breve viriam colocar sérias dificuldades a Portugal.

[1] José da Silva Lopes, "A economia portuguesa no século XX", *cit.*, p. 311.