

1960-1974 A EFTA e os primeiros passos em direcção às Comunidades Europeias

Source: CVCE. Maria Fernanda Rollo.

Copyright: (c) Pr. Fernanda Rollo

URL:

http://www.cvce.eu/obj/1960_1974_a_efta_e_os_primeiros_passos_em_direccao_as_comunidades_europeias-pt-61cbbcc7-d8a8-4f13-b7a5-d743ac368d73.html

Date de dernière mise à jour: 03/08/2016



1960-1974 A EFTA e os primeiros passos em direcção às Comunidades Europeias

A seguir ao período mais conturbado do pós-guerra e, em particular, aos acontecimentos em torno das eleições presidenciais de 1949, o Estado Novo logrou instaurar um clima de pacificação interna e de anulação das oposições que perdurou praticamente até ao final da década de 50 quando, em 1957, foi lançada a «candidatura independente» do general Humberto Delgado às eleições presidenciais de 1958. Reacenderam-se as tensões em torno daquele que veio a constituir o maior movimento de contestação ao regime de Oliveira Salazar; o País, de Norte a Sul, viveu ansiosamente os acontecimentos. Reclamando contra uma maciça fraude eleitoral, Delgado foi vencido nas urnas... Américo Tomás foi eleito Presidente da República.

Mas o País mudara. A agitação política, proveniente de diversos quadrantes, os protestos populares, a contestação em geral prosseguiu recheada de acontecimentos na transição da década. E não era só a política interna que estava diferente.

O final dos anos 50 e especialmente os inícios dos 60 vieram colocar novos desafios a Portugal no que dizia respeito ao seu envolvimento nos movimentos de cooperação económica europeia, implicando importantes decisões e definindo estratégias consequentes ou, dito de outra forma, uma forçada aproximação à Europa.

Resolvidas algumas hesitações e ultrapassados diversos impasses, e tendo sido superada a crise dos abastecimentos e a dos pagamentos externos que irrompeu com estrépito no final dos anos 40, apesar de todos os atrasos, o Portugal do pós-Guerra acabou por conhecer um processo de desenvolvimento económico e social que acompanhou e até ultrapassou, em termos das principais taxas de crescimento, o clima de prosperidade que caracterizou a economia do conjunto dos países europeus nas duas décadas seguintes.

Cumpriu-se o difícil processo de transição da conjuntura da economia de Guerra, com tudo o que envolveu, até em termos de indicação de estratégias e projectos para o País, para o tempo de paz e de guerra fria.

A partir daí, desenhou-se um ciclo de crescimento e de modernização que incorporou mudanças estruturais, não obstante a existência de poderosos factores sociais e políticos de resistência que, subsistindo, haviam de condicionar negativamente o ritmo e o alcance das transformações modernizadoras. Entre as principais alterações, refira-se a plataforma de cooperação económica externa encontrada e os efeitos que teve nomeadamente em termos de liberalização e estímulo ao desenvolvimento das trocas, em que Portugal também esteve envolvido e do qual beneficiou em primeira instância através da sua participação no Plano Marshall, na OECE e na UEP.

Na verdade, a partir do pós-guerra, acompanhando a tendência internacional, Portugal entrou num surto de crescimento que se prolongou até ao início dos anos 70.

A nova estratégia político-económica do Estado, encetada no rescaldo da Segunda Guerra Mundial, procurando enquadrar coerentemente os grandes objectivos da política económica nos então chamados "planos de fomento", constituiu um elemento essencial na significativa evolução da economia portuguesa, promovendo, em obediência às tendências gerais do capitalismo europeu, as condições que viriam proporcionar um acentuado crescimento do sector industrial.

Globalmente, porém, a estratégia dos anos 50, que confiava o crescimento económico à expansão industrial (assente, no fundo, em dois estímulos: a reserva de mercados e o baixo preço dos factores produtivos - mão-de-obra e capital) e a própria estrutura do modelo criado para sustentar esse mesmo 'arranque', vieram a revelar-se insuficientes e incapazes acabando por se repercutir negativamente no próprio desenvolvimento do País - o que permite concluir que a concepção do projecto assentava em pressupostos cuja viabilidade era duvidosa e, duvidoso também, o próprio princípio desenvolvimentista em que a nova estratégia se baseava.

Tudo isto está patente nos valores atingidos: mesmo melhorados, os nossos ritmos de desenvolvimento mantiveram-se muito aquém dos índices do restante mundo ocidental industrializado.

Sobre todas estas questões reflectiu-se ampla e profundamente naquele que foi o mais relevante acontecimento da segunda metade dos anos 50 e cujas repercussões se prolongaram por grande parte da década seguinte: os *II congressos da Indústria Portuguesa e dos Economistas* que reuniram em Lisboa a elite política e económica.

A sessão inaugural pertenceu ao ministro da Presidência, Marcelo Caetano. Discurso surpreendente, em que depois de fazer uma síntese da história da indústria portuguesa, identificando os seus problemas, apontando-lhe os defeitos e fraquezas, Caetano se refere aos processos de integração europeia, colocando no centro de todas as preocupações a questão dos mercados e a necessidade de, esbatendo a tradicional tutela estatal, atribuir maior protagonismo aos agentes privados^[1].

As conclusões do Congresso reflectem a maioria dos temas debatidos, incluindo a necessidade de não perder de vista as transformações derivadas dos movimentos de cooperação e integração europeia.^[2]

A verdade é que a partir da realização desses Congressos os agentes económicos privados portugueses com interesses ligados à indústria e ao sistema financeiro impuseram em larga escala os seus pontos de vista, parte dos quais acabaram por ser vertidos para a forma final que foi dada ao II Plano de Fomento (1959-1964).

Todavia, para além dos planos e das instituições, as realidades económicas impuseram-se. Complexo e instantâneo, o problema dos mercados, significando abertura, vai-se impondo e naquele passo hesitante de quem tem de satisfazer interesses nem sempre fáceis de conciliar, os governantes portugueses procuraram não perder completamente o que de mais importante se passava em termos da integração europeia.

Após alguns anos de negociações Portugal integrou formalmente a EFTA em 4 de Janeiro de 1960, data que fica a constituir simbolicamente o primeiro elemento de expressão de um processo de abertura que, no fundo, significou a vitória da ideia e daqueles para quem a estratégia do desenvolvimento já não passavam só, nem sobretudo, pelo mercado interno metropolitano: a política de substituição de importações, um tanto à revelia do próprio, deu lugar a procedimentos que dão primazia à exportação.

Por outras palavras, assiste-se neste início da década de 60 a uma redobrada atenção pelos mercados externos, ainda eventualmente contraditória e não muito entusiástica, onde se manifestam duas grandes tendências: uma primeira que significa avançar para as colónias (construção do "espaço único português"/"mercado comum português"), outra, conduzindo a um aprofundamento nos movimentos de integração europeia, na circunstância através da adesão à EFTA (consagrando um fenómeno irreprimível uma vez que a Europa já era então o nosso primeiro parceiro comercial).

Entre a EFTA e o Espaço Económico Português

Sendo inequívoca a forma como as autoridades portuguesas se bateram pela integração na Associação Europeia de Comércio Livre, argumentando contra a perspectiva de 'ficar de fora', é unanimemente aceite, quer por aqueles que estiveram directamente envolvidos nos acontecimentos, quer por estudiosos que se têm dedicado a este assunto, que foi *por um golpe de sorte*, recorrendo à expressão do embaixador Rui Teixeira Guerra, nosso principal negociador, que Portugal conseguiu juntar-se aos países signatários da Convenção de Estocolmo.

A adesão à EFTA era ainda mais apetecida, porquanto a configuração que deveria assumir esta zona de comércio livre era consentânea com a política e com os princípios que orientavam a postura de Portugal relativamente à cooperação com o exterior.

Inserindo-se na EFTA, Portugal evitava ficar arredado dos movimentos de integração europeia; os compromissos que assumia eram de natureza estritamente económica e comercial; não se levantavam (como na CEE) questões de regime ou de sistema político e muito menos problemas derivados da existência das colónias africanas, dada a *completa autonomia aduaneira nas relações com terceiros países*.

Além disso, o relativo subdesenvolvimento industrial português face às outras potências integrantes foi salvaguardado através da aceitação de um conjunto de excepções consagradas no Anexo G à Convenção de Estocolmo, através do qual se permitia a Portugal um muito mais lento desarmamento pautal (que se podia prolongar por 20 anos - o dobro do que era concedido aos outros membros) e, sobretudo, autorizava expressamente o nosso País a erguer barreiras alfandegárias quando estivesse em causa a protecção de novas indústrias.

Em termos objectivos, a integração na EFTA constituiu uma consequência natural do facto de ter estado presente desde a primeira hora na OECE.

Na realidade, a opção europeia de Portugal não só foi forçada como nunca se pôs verdadeiramente em termos de escolha entre a EFTA ou a CEE; a alternativa, se chegou a ser colocada, punha-se em termos de conservar ou perder o mercado europeu^[3].

Como pano de fundo da opção portuguesa, uma concepção economicista e utilitária da integração europeia. O facto de comercialmente dependermos cada vez mais da Europa não suscitava (mais de dois terços do nosso comércio externo fazia-se com países da zona europeia da OECE^[4]), tão pouco, grandes reservas, tanto mais que o projecto ultramarino, mesmo na nova arquitectura que entretanto lhe seria dada pela institucionalização do Espaço Económico Português, derrapava em cada momento ficando permanentemente à beira de soçobrar à medida que os problemas políticos e económicos iam ganhando dimensões inesperadas.

Feito o balanço, a participação de Portugal na EFTA é avaliada, praticamente a todos os níveis, de forma muito satisfatória, considerando-a mesmo um dos mais poderosos factores do rápido crescimento e modernização da economia portuguesa durante esse período.

É conhecido que Portugal não só foi o País que manteve o mais elevado protecção aduaneiro no quadro dos países da EFTA (duas vezes e meia superiores à média dos outros parceiros) como foi também o País em relação ao qual o chamado "efeito-EFTA" teve maior impacto sobre o comércio: o aumento em percentagem do comércio externo português foi de 52% para as exportações e de 40% para as importações enquanto os restantes países constituintes da Associação não ultrapassaram os 30% em qualquer dos fluxos. O prosseguimento da integração significou o fim de um período onde predominaram as ideias de autarcia e, consequentemente, se iniciou uma maior abertura aos fluxos do comércio internacional e dos capitais estrangeiros, o aumento da competitividade de alguns dos mais importantes sectores produtivos e a aceleração do processo de concentração de capital que havia de conduzir à constituição de grandes grupos económico-financeiros.

Refira-se que foi nesse mesmo ano de 1960, quando da institucionalização do denominado Espaço Económico Português (envolvendo o território europeu e as colónias) que começou a guerra colonial em Angola. A forma como o projecto foi publicamente apresentado fê-lo surgir como um refúgio para a redenção do Império, única alternativa para o pôr a salvo das forças, que interna e externamente, pugnavam pelo seu desmembramento.

Aproximação à CEE

Já com Marcelo Caetano no poder, a partir de 1968, e no quadro do que ele mesmo designou por "renovação na continuidade", os novos termos em que se colocava o prosseguimento da modernização da economia e indústria portuguesas, foram efectivamente (ainda que transitoriamente e sem grande êxito) alterados.

As expectativas eram ambiciosas, apostando num vasto conjunto de reformas, que nomeadamente em matéria económica, conduziram à modernização do País, à melhoria do nível de vida da população e ao desenvolvimento económico duradouro.

As principais 'novidades económicas' do marcelismo, pesando os legados herdados, reflectir-se-iam, muito

sumariamente, no domínio da política económica, acentuando a aposta nas práticas de planeamento, na tentativa de esbater o proteccionismo interno e externo e na abertura ao exterior. Procurava-se ainda estimular o investimento estrangeiro, combinando-o com a aposta na aproximação à Europa, que se traduziu num envolvimento mais empenhado em matéria de cooperação económica, que facilitou a celebração do acordo de comércio livre com a CEE em 1972. Apostou-se na renovação da estratégia industrial, sobressaindo nesse âmbito duas novidades importantes, a criação do Pólo de Sines e a promulgação da Lei do Fomento Industrial.

Na vertente externa, e em particular no que respeita à aproximação à Europa, tudo parecia ‘caminhar de feição’ para as autoridades portuguesas quando, em 9 de Agosto de 1961, a Grã-Bretanha, com a companhia dos países escandinavos, reclamou a sua integração no Mercado Comum.

Neste ponto surgiram algumas hesitações. Os riscos cuidadosamente medidos eram de monta: no horizonte surgia mais uma vez o espectro do isolamento no contexto europeu. Relutantemente, mas dando provas da flexibilidade necessária, o Presidente do Conselho, em 18 de Maio de 1962, solicitou por carta entregue pelo embaixador Calvet de Magalhães ao Presidente da CEE, a abertura de negociações entre Portugal e a Comunidade com o fim de definir os termos da colaboração que o Governo português queria ver estabelecida com os países do Mercado Comum.

Sem expor pretensões ou reservas, Oliveira Salazar adoptava a fórmula vaga que na altura lhe permitia evitar escolhos maiores. Até porque existia a Grã-Bretanha e a Commonwealth cujos problemas de integração na CEE haviam de forçosamente lançar pistas de soluções aplicáveis ao Ultramar português.

Providencialmente, para os dirigentes portugueses, o Presidente De Gaulle, na sua célebre declaração de 13 de Janeiro de 1963, pôs uma pedra sobre o assunto, recusando liminarmente a integração do Reino Unido na Comunidade e fazendo, naturalmente, suspender os preparativos para as negociações com os restantes membros da EFTA.

O ‘problema’ só voltou a pôr-se quase uma década depois. Já eram outros os actores quando em 1970 a candidatura britânica de adesão às Comunidades Europeias foi finalmente aceite.

Portugal compreendeu novamente que não podia ficar à margem, partindo para as negociações que efectivamente iniciadas em Dezembro de 1971, haveriam de conduzir à assinatura do Acordo de Comércio Livre Portugal - CEE e do Acordo Portugal - CEEA sobre o comércio dos produtos siderúrgicos em 22 de Julho de 1972.

Decisão que, tendo a ver fundamentalmente com a avaliação dos condicionalismos de ordem comercial, se defrontou com posições contrárias protagonizadas pela ala mais conservadora do regime argumentando com os perigos do ‘contágio político’ e com o risco de abrandar o ‘empenhamento ultramarino’.

Em boa verdade, o Governo Português, agora liderado por Marcelo Caetano, tinha um posicionamento mais positivo em relação à ‘via europeia’, o que levou a adoptar um empenhamento mais afirmativo na problemática europeia, no quadro de uma ligação real e institucional, mesmo modesta, à CEE. Atente-se, por exemplo, no despacho ministerial de 23 de Março de 1970: *É necessário proceder ao estudo da situação presente e das possibilidades futuras no que respeita aos processos da participação do País nos movimentos que têm por objectivo a integração económica da Europa.*^[5]

No mesmo sentido foi criada a Comissão de Estudos sobre a Integração Económica Europeia, composta por alguns dos mais influentes diplomatas portugueses, presentes nas negociações internacionais desde os tempos da OECE, a que se juntam alguns dos mais destacados economistas portugueses da época^[6].

Em particular, aqueles que integravam a Comissão de Estudos sobre a Integração Económica Europeia, cuja presidência fora entregue a Rui Teixeira Guerra, que, com a sua longa experiência, acautelando o futuro, defendeu sempre que as negociações fossem conduzidas no sentido de excluir qualquer possibilidade que pudesse comprometer uma adesão futura. O relatório apresentado pela Comissão concluiu no sentido de

aconselhar vivamente uma associação à Comunidade, apontando, entre outros aspectos, não se afigurar viável um acordo com a Comunidade em que participem os territórios ultramarinos portugueses, podendo até acontecer que o simples facto de se levantar desde já o problema, provoque reacções suficientemente fortes para diminuir, de modo considerável, as já reduzidas possibilidades de êxito de uma negociação relativa à Metrópole.

De resto, o projecto do Espaço Económico Português parecia estar desde início condenado ao fracasso e não só por aquelas razões óbvias que as próprias autoridades desde sempre reconheceram e infrutiferamente procuraram obviar: mais de dois terços do comércio externo português continuou a fazer-se com os países europeus; a reafecção das actividades económicas, pedra fundamental do empreendimento, nunca chegou a operar-se, não passando mesmo de uma fase incipiente; a questão dos pagamentos inter-territoriais, sobretudo na segunda metade da década, tornou-se um problema estrutural e transformou-se mesmo numa das mais importantes preocupações do Governo: no fundo era uma consequência dos diferentes níveis de desenvolvimento que se verificavam entre os diferentes territórios e a da própria insegurança que neles se instalou como consequência das guerras de libertação.

De certa forma a "época de ouro" do capitalismo mundial também teve a sua expressão nos anos 60 portugueses: a taxa de crescimento do PIB andou pelos 7% (média anual) e a da indústria transformadora ultrapassou os 9%.

Mas esta evolução, apesar de tudo positiva, processou-se num quadro de restrições que pesaram duramente no balanço a fazer. O insucesso da constituição do Mercado Único Português, a guerra colonial, o aumento dos salários alimentado pela aceleração da emigração, a lentidão com que se processavam as reformas "urgentes", o próprio enfraquecimento da EFTA (com a adesão à CEE da Inglaterra - nosso principal parceiro comercial - Dinamarca e Irlanda) e por fim, o "choque petrolífero de Outubro de 1973 e o consequente aumento dos preços internacionais das matérias-primas energéticas, vieram tornar ineficazes os esforços feitos e desarticular, votando ao fracasso os sucessivos modelos de política económica e industrial que foram sendo construídos.

Em 1972 e 1973 a situação deteriorou-se dramaticamente e, na prática cessaram as condições de crescimento: as contas externas apresentavam-se fortemente negativas, a inflação aumentou, o mercado de capitais, artificialmente desenvolvido soçobrou na queda da Bolsa de Valores (Outubro/Novembro de 1973).

No fundo, quebrada a confiança, praticamente paralizado o investimento produtivo, o sistema perdeu condições de funcionamento porque tinham sido, finalmente, postos em causa os equilíbrios que durante décadas foram sendo laboriosamente tecidos e arbitrados.

Quando as condições externas se alteraram, as fragilidades internas, vieram com estrépito ao de cima. Assim, se num primeiro momento, a crise internacional, o choque petrolífero, e depois o 25 de Abril, determinaram a interrupção da dinâmica em curso, foi também a Revolução que 'disfarçou' o lado mais dramático que a situação de ruptura económica e financeira, acabando por abrir a via para o aparecimento de alternativas que o marcelismo esgotado já não tinha capacidade para empreender.

[1] Marcelo Caetano, «Discurso inaugural dos Congressos dos Economistas Portugueses e da Indústria Portuguesa», in AAVV, *Discursos, Conclusões e Estudos Sobre a Indústria Portuguesa, II Congresso da Indústria Portuguesa*, Associação Industrial Portuguesa, Lisboa, 1957, p. 15.

[2] Cf. "Conclusões Gerais" in AAVV, *Discursos, Conclusões e Estudos Sobre a Indústria Portuguesa, II Congresso da Indústria Portuguesa*, Associação Industrial Portuguesa, Lisboa, 1957, pp. 17 a 25.

[3] Cf. Alberto Pinheiro Xavier, *Portugal e a Integração Europeia*, Livraria Almedina, Coimbra, 1970, pp. 116 a 121 mas basicamente a p. 113.

[4] Cf. L. M. Teixeira Pinto, "Portugal e a integração económica europeia", II Congresso da Indústria Portuguesa, Comunicação n.º 122, Associação Industrial Portuguesa, Lisboa, 1957, p. 35.

[5] *Diário do Governo*, n.º 69, II Série, de 23 de Março de 1970.

[6] A Comissão era composta por Rui Teixeira Guerra, José Calvet de Magalhães, Alberto Nascimento Regueira, Álvaro Ramos Pereira, Carlos Lourenço, Ernesto Fervença da Silva, Eugénio Castro Caldas, Ilídio Barbosa, João Cravinho, José da Silva Lopes, Luís Figueira, Rui dos Santos Martins e João Vieira de Castro.