

# Introdução

A vida empresarial depende em grande medida do contexto económico, social ou institucional dos países ou das áreas geográficas em que estes se inserem. Assim, as empresas portuguesas são marcadas, desde há longas décadas, pelo enquadramento de uma economia menos desenvolvida, situada na periferia europeia. Com uma história política conturbada, fracas dotações de capital físico e humano, Portugal foi um dos últimos países da Europa ocidental a entrar no clube de crescimento e a industrializar-se. Para compreender a história da indústria em Portugal no período contemporâneo será necessário remontar à fundação das companhias pombalinas de agricultura e comércio, que exploravam monopólios sob proteção do Estado. No século XIX, criaram-se empresas ligadas à exploração de concessões públicas, incluindo o Banco de Lisboa, fundado em 1821, e as companhias de tabacos e de obras públicas, constituídas no fim das guerras liberais, nas décadas de 1830 e 1840. À medida que o século XIX foi avançando, Portugal entrou numa fase de industrialização mais intensa, com a criação de empresas associadas à produção de bens de consumo, como os têxteis, de bens de uso industrial, como a metalurgia, os adubos e os cimentos, ou de bens alimentares, como a farinha de trigo ou as conservas de peixe, ou de tabacos. Nos serviços e nos transportes, as empresas de maior importância eram a banca, os caminhos de ferro e outras infraestruturas, sectores em que conviviam capitais privados, em alguns casos sob concessão, e investimento público.<sup>1</sup> A industrialização no século XIX foi ainda marcada pela fundação de algumas unidades que atingiriam uma dimensão relevante à escala nacional, embora não necessariamente à escala internacional.

A Primeira Guerra Mundial alterou o quadro das relações económicas internacionais, afetando por essa via os equilíbrios económicos e financeiros do país, os quais foram ainda agravados pela instabilidade do novo

---

<sup>1</sup> Ver Brito (1989), Madureira (1998), Confraria (1999 e 2005), Rosas (2000), Lains (2003, cap. 6) e Silva, Amaral e Neves (2016).

regime republicano. Apesar das perturbações, a nível nacional e internacional, a economia portuguesa manteve um aceitável ritmo de crescimento, que se traduziu também numa crescente atividade industrial. Assim, nos anos de entre as guerras, as empresas de maior dimensão que haviam sido criadas nas últimas décadas do século XIX prosseguiram geralmente o seu caminho de expansão, juntamente com outras que entretanto surgiram, e as áreas industriais de Lisboa, Setúbal e Porto conheceram alguma prosperidade industrial e empresarial. Esses anos marcaram o início da época das grandes empresas nacionais. Dos sete maiores grupos empresariais consolidados ao longo do século XX, dois deles tiveram origem ainda no século XIX, e antecedem o advento do Estado Novo, mostrando alguma continuidade empresarial ao longo de diferentes regimes políticos.<sup>2</sup>

O domínio das grandes empresas portuguesas era também caracterizado, desde o seu início, por uma forte dependência em relação ao Estado, do ponto de vista da proteção e regulação do mercado interno, da legislação laboral e assistencial, ou ainda no que tocava às formas de financiamento do investimento, quer por via da regulação das taxas de juro, quer por via das despesas do Orçamento do Estado.<sup>3</sup> Essa dependência encontra-se muito associada ao Estado Novo e por vezes é confundida com a ideologia definida pelo próprio regime. De facto, ao anunciar-se como um regime corporativo, o Estado Novo de Salazar apresentava-se também como defensor de um sistema económico de forte regulação das relações entre empresários e os investidores, por um lado, os trabalhadores, por outro, e ainda o Estado. A política económica do Estado Novo não era totalmente alheia ao que se passava no resto da Europa, uma vez que também democracias como a França ou a Áustria, esta sobretudo a seguir à Segunda Guerra Mundial, embarcaram igualmente em experiências de elevado grau de intervenção estatal na economia.<sup>4</sup>

Em Portugal, a intervenção do Estado junto das empresas era diversificada, já que o regime tinha alguma capacidade de adaptar as suas intervenções políticas às características de cada sector, facto que, aliás, pode ser considerado como uma das traves mestras da sua longa sobrevivência. Para além disso, a intervenção não implicava necessariamente uma maior rentabilidade para as empresas, uma vez que a regulação não anulava por

---

<sup>2</sup> Ver Silva, Amaral e Neves (2016, 52).

<sup>3</sup> Ver, quanto a estes temas, Madureira (1998) e Lains (2003). Ver também Silva, Amaral e Neves (2016).

<sup>4</sup> Ver, por exemplo, Foreman-Peck e Federico (1999, 436) e Toninelli (2000).

completo a concorrência. Para além disso, a intervenção do Estado podia não ser totalmente favorável a determinadas empresas, particularmente nos períodos em que estas tinham um maior desenvolvimento.<sup>5</sup>

Este livro estuda uma dessas intervenções públicas, num sector emergente e que viria a assumir grande peso na economia nacional. Trata-se de um sector que implica avultados investimentos em capital fixo, em que existem fortes economias de escala e em que o número de empresas concorrentes tenderá a ser pequeno.<sup>6</sup> A criação de grupos de maior dimensão podia estar associada à necessidade de diversificação de produção por haver deficiências nos mercados, às dificuldades de acesso aos mercados financeiros menos desenvolvidos, ou mesmo à necessidade de se obter uma determinada dimensão de modo a possibilitar a formação de técnicos especializados, então em escasso número por causa do fraco desenvolvimento do ensino.<sup>7</sup>

Muitas das medidas tomadas em Portugal na década de 1930 apoiaram-se em reformas que foram tomadas ainda no fim da monarquia parlamentar, mas também durante o período da República, quando, em plena década de 1920, se produziram diversas alterações legislativas que levaram ao aumento das receitas fiscais, à estabilização do sistema financeiro e, inclusivamente, da inflação e dos câmbios. Esse lento desenvolvimento institucional seria até temporariamente interrompido pelo golpe de 1926 que foi mais desestabilizador do que algumas convulsões republicanas, embora no seu conjunto estas tenham tido maiores conseqüências.

O caminho atribulado de avanços e recuos, relativamente ao papel do Estado e dos empresários na atividade económica nacional, teve algumas particularidades comparativamente aos restantes países da Europa ocidental, mas também seguiu de perto algumas das transformações que aí ocorreram. Politicamente, o caso português foi raro no século XX quanto ao governo de ditadura, aos golpes de Estado, ao período revolucionário, e à consolidação democrática, mas já foi menos raro quanto às nacionalizações e às privatizações, pois esses dois fenómenos foram comuns na Europa. A tardia industrialização portuguesa coincidiu com o período de consolidação do Estado, que ocorreu fundamentalmente nas décadas de transição entre o fim da monarquia, passando pelo período da República e entrando na longa ditadura do Estado Novo. Essa coincidência temporal abriu caminho a uma maior ligação entre o desenvolvimento

---

<sup>5</sup> Ver Amaral (2015b).

<sup>6</sup> Ver Madureira (1998, 778).

<sup>7</sup> Ver, quanto a isto, Silva, Amaral e Neves (2016, 50-51).

industrial e a intervenção do Estado, que encontrou um largo espaço para a sua actuação na esfera económica.

Relativamente ao sector que nos preocupa neste volume, o país tinha um dos mais baixos consumos de energia por habitante ou por unidade de produto nacional, sendo que a esmagadora maioria desse consumo era ainda de carvão, uma forma de energia ligada à primeira revolução industrial, que correspondia a 80% de toda a energia consumida pelo país, em 1930-1935, sendo o restante consumo de petróleo e eletricidade.<sup>8</sup>

O Estado Novo coincidiu com o período de maior crescimento da economia portuguesa de que há registo, associado a uma rápida industrialização e ao aparecimento de novos sectores tecnologicamente mais avançados e com grandes necessidades de capital. É nesse contexto expansionista que se deve procurar entender as relações entre o Estado e a economia e, em particular, entre o Estado e as grandes empresas industriais. A relação de dependência foi todavia mútua, havendo importantes alterações nas relações de força entre política e economia. Muitas vezes os investimentos industriais dependiam da protecção do Estado para se realizarem, dada a dimensão e o pequeno espaço que podia ser garantido pelo mercado interno. Mas outras vezes os empresários tinham algumas dificuldades com o governo, quando este escolhia repartir o mercado por diferentes investidores.

Todavia, quando o regime caiu, em 1974, a sua identificação com os grandes grupos era evidente, tendo crescido alguma animosidade popular durante o período revolucionário, que acabou por levar à nacionalização das principais empresas financeiras e industriais do país. As nacionalizações tiveram outras causas, de índole económica e financeira, mas o contexto político protelou a discussão sobre a avaliação do papel do sector público na economia do país durante mais de uma década. A sua reversão teria de esperar pelo fim da década de 1980 e a década de 1990, não fugindo muito, todavia, do período de igual mudança um pouco por toda a Europa ocidental.<sup>9</sup>

Este livro trata da história da privatização daquela que é hoje a maior empresa industrial portuguesa, a Galp Energia, ocorrida, na sua substância, durante os anos de 1992 a 2012. Pela primeira vez na história da petrolífera e da sua principal antecessora, a Sacor, fundada em 1938, em plena fase de arranque do Estado Novo, e com uma importante partici-

---

<sup>8</sup> Ver Madureira (2008, 13).

<sup>9</sup> Ver Foreman-Peck e Federico (1999), Toninelli (2000) e Millward (2005).

Torre de *cracking*  
da Sacor, Cabo Ruivo,  
Lisboa



pação de capitais públicos, o Estado português deixou de ter qualquer participação enquanto proprietário, passando a exercer apenas as funções de legislador e regulador, porventura nem sempre da melhor forma.<sup>10</sup>

O facto de a história da Galp e das empresas que a antecederam ter começado com uma forte participação de capitais, tecnologia e conhecimentos importados, e de terem dependido inicialmente de investimento público e de mercados protegidos, decorre das circunstâncias da história económica portuguesa. A Galp resulta da fusão da Petrogal, da GDP e da Transgás. A Petrogal, por sua vez, é herdeira da Sacor, a primeira empresa refinadora de petróleo em Portugal, e da Sonap, fundada anos antes, e que se dedicava à distribuição e comercialização de produ-

---

<sup>10</sup> Para uma análise de transformações semelhantes no sector do petróleo na Europa ocidental, ver Millward (2005, cap. 11). Ver também Carreras, Tafunell e Torres (2000, 27-231), para o caso da indústria petrolífera espanhola.

tos petrolíferos em Portugal. Durante largas décadas, essas duas empresas disputavam o mercado nacional de produtos petrolíferos, juntamente com outras empresas internacionais, numa concorrência largamente determinada pela política de preços conduzida centralmente pelo Estado. Em 1976, na sequência das nacionalizações ocorridas no ano anterior, o governo procedeu à restauração do sector energético, criando a Petróleos de Portugal – Petrogal, resultante da fusão da Sacor, da Sonap, da Cidla e da Petrosul.

Processo de integração semelhante ocorrera em Espanha, ainda antes do fim da ditadura, em 1974, com a criação da Empetrol, que fundia três importantes refinarias.<sup>11</sup> Tratava-se de uma empresa integrada verticalmente, de capitais públicos, com investimentos internacionais, geradora de tecnologia e funcionando num mercado concorrencial, que seria posteriormente colocada à venda através de um processo longo e com muitos incidentes de percurso. Também essa história tem de ser compreendida no contexto mais amplo da história do país. Ao colocarmos este estudo de história empresarial nesse contexto alargado aprendemos mais sobre a empresa, mas também mais sobre o país.

A história da privatização da Galp Energia precisa de ser entendida tendo em consideração a génese das empresas em Portugal, o papel do Estado e as relações entre este e os acionistas, os problemas do mercado em que funcionavam essas empresas, o contexto das nacionalizações de que foram alvo, a transição para a privatização e, finalmente, o próprio processo de privatização. Esta não é a história de uma iniciativa privada, jogando em mercados livres e abertos, coartada por uma revolução e depois restaurada. É a história de governantes e empresários, nacionais e estrangeiros, procurando soluções para a resolução de um problema económico nacional, a saber, a provisão de energia à economia.

O foco da nossa investigação na imprensa económica, mas também na generalista, deve-se essencialmente a vicissitudes com que nos deparámos ao longo da investigação e do processo de recolha de fontes primárias. Se, por um lado, os Relatórios e Contas pouco mais revelam do que a situação económica das sociedades, devidamente filtrada e sempre na perspectiva dos seus órgãos sociais, por outro lado, não nos foi possível aceder aos relatórios de consultoria e a parte da informação interna da empresa. O arquivo da empresa não está devidamente organizado e muitos documentos permanecem sigilosos. Nesse sentido, como forma de

---

<sup>11</sup> Ver Carreras, Tafunell e Torres (2000, 250).

colmatar essas lacunas, recorreu-se à imprensa sendo dada particular atenção à diversificação das fontes consultadas.

As privatizações em Portugal foram contemporâneas de uma vaga de privatizações à escala mundial, numa altura em que as preocupações com o aumento da eficiência económica passavam pela promoção do aumento da concorrência empresarial, da disciplina do mercado e da disseminação da propriedade por investidores privados. Entre 1977 e 2003, Portugal, todavia, foi o país que mais privatizou em termos de valor por habitante num conjunto alargado de países.<sup>12</sup> De notar que, em 1991, nos anos iniciais da fase de privatizações no país, Portugal tinha um dos maiores sectores públicos da Europa ocidental, sendo a produção das empresas estatais equivalente a 25% do PNB.<sup>13</sup>

Porém, a especificidade do caso português não deve ser exagerada, uma vez que podemos encontrar desenvolvimentos idênticos no que diz respeito à instabilidade e à intervenção do Estado um pouco por toda a Europa, ao longo do século XX. As diferenças são mais de grau do que de substância.

---

<sup>12</sup> Ver Toninelli (2008, 685 e 688). Ver também Toninelli (2000).

<sup>13</sup> Foreman-Peck e Federico (1999, 449). Ver também Confraria (1999, 282-285) e Amalal (2015b).