

Pedro Lains

## Introdução

Todos os países são diferentes, mas são-no por diferentes razões. No século XX, Portugal distinguiu-se dos países mais industrializados da Europa por ter tido uma história política de grande instabilidade, marcada por mudanças de regime, e, mais ainda, por ter sido governado, durante longas décadas, em regime de ditadura. Instabilidade e ditadura estiveram presentes noutras partes da Europa, mas a duração desses fenómenos em Portugal foi mais longa. Portugal também se distingue dos países europeus do Sul, em muitos aspectos mais próximos, pelo perturbado regresso à democracia, a seguir a 1974, e pela tardia descolonização em África. Para além dos particularismos da história política, Portugal manteve-se como o país largamente mais atrasado da Europa ocidental. Esse atraso manifesta-se nas comparações internacionais dos principais indicadores económicos e sociais, referentes aos níveis de rendimento médio da população, à produtividade do trabalho ou aos comportamentos demográficos, assim com aos níveis de alfabetização e de escolarização e ainda aos níveis de infra-estruturas económicas básicas.

Uma questão recorrente da história portuguesa do século XX relaciona-se com saber quais as ligações entre a atribulada história política do país e o comportamento da sua economia. Instabilidade política e ditadura são muitas vezes consideradas causas fundamentais do atraso económico do país. Todavia, essa associação está longe de ser provada e poderá eventualmente ser incorrecta. Este volume dá informação e interpretações de história económica que permitem levar mais longe a análise dos factores de atraso e rever o papel que a história política teve nesse processo. A história económica traz lições muito importantes para a história política

e social do país. Não é de mais realçar esse aspecto, até porque essas lições não foram ainda cabalmente apreendidas em alguns ambientes – desde os manuais do liceu às histórias de divulgação e ao discurso político e cultural –, mas são suficientemente sólidas para sobreviverem a revisões próximas. O estudo mais aprofundado da economia portuguesa do século XX leva-nos à conclusão de que a associação entre história política e história económica não é tão imediata quanto por vezes parece.

Para bem compreendermos o século XX português é necessário termos em consideração uma análise completa da economia do país, assim como das principais alterações sofridas ao longo de tempo, e isso numa perspectiva comparada. O conhecimento da economia requer a utilização de um modelo, mesmo que informal, em que sejam representadas as principais funções da actividade económica. Esse modelo pode ser definido a partir do lado da oferta de bens e serviços ou a partir da procura desses mesmos bens e serviços. Quando pensamos em oferta podemos utilizar como modelo uma função de produção em que de um lado está o produto nacional e do outro os factores utilizados na actividade dos agentes económicos, nomeadamente o trabalho, o capital humano, o capital físico e a tecnologia com que esses factores são conjugados (para séculos anteriores também é necessário considerar o aumento do uso da terra enquanto factor produtivo). Uma primeira parte do presente volume, à semelhança do que sucedeu com os outros dois volumes desta *História Económica de Portugal*, trata precisamente do estudo dos elementos que constituem essa função de produção. Por que é que isto é importante? Simplesmente porque nos ajuda a definir a dimensão dos efeitos de vários elementos que contribuem para a formação do produto e assim identificar os principais problemas da evolução económica. Se identificarmos como problema uma eventual baixa taxa de investimento e de formação de capital físico nacionais, então podemos procurar nas políticas de fomento do investimento ou nas perturbações da vida política causas para um fraco desempenho do investimento e da economia. Caso se verifique que em Portugal os níveis de investimento se mantiveram relativamente elevados ao longo do século – como será demonstrado mais à frente no volume –, então teremos de concluir que as políticas nesta área não tiveram efeitos negativos, se não o contrário, e que a instabilidade política não foi um problema.

A análise do lado da oferta é seguida, neste volume, por estudos sectoriais sobre a agricultura e a indústria, sobre aspectos financeiros e monetários e sobre as relações económicas com o exterior. A leitura conjunta dos capítulos sobre estes temas contribuiu para uma compreensão dos principais problemas da economia portuguesa ao longo do século XX e mostrou os principais traços da sua evolução. Nunca é de mais lembrar que a eco-

nomia portuguesa sofreu alterações muito profundas neste século (as quais estão também estreitamente relacionadas com alterações ocorridas nos dois séculos anteriores). O volume termina com uma série de capítulos sobre instituições, política económica e conjuntura política, que ajudam a solidificar o nosso conhecimento sobre os principais factores do desenvolvimento da economia portuguesa.

A história económica procura explicar os fenómenos económicos com recurso à análise da evolução dos factores que a teoria económica, na sua grande variedade de modelos explicativos alternativos ou complementares, nos aponta como importantes. Esse trabalho é difícil e por vezes é inconclusivo, mas tem de ser feito. Por isso, os capítulos neste volume merecem ser lidos com todo o cuidado e tendo como pano de fundo a preocupação de se encontrar uma explicação coerente e consistente para o tipo de desenvolvimento que a economia portuguesa conheceu ao longo do seu conturbado século XX.

O estudo da evolução económica deve naturalmente começar pelo estudo do comportamento demográfico, não só porque a população é o denominador do principal indicador do crescimento, o PIB *per capita*, como porque a demografia encerra elementos que podem potenciar ou dificultar o progresso das economias. No primeiro capítulo deste volume, Teresa Rodrigues Veiga mostra em que medida a demografia portuguesa evoluiu ao longo do século, concluindo que a transição demográfica se processou em Portugal de uma forma rápida e concentrada no tempo, de tal modo que o país recuperou o atraso à partida nos níveis de natalidade, fecundidade e mortalidade, alcançando no final do século os níveis do modelo europeu que lhe corresponde. O aspecto em que o comportamento demográfico português mais se distinguiu foi nos fluxos de migração internacional. Portugal apresentou elevadas taxas de emigração entre sensivelmente 1950 e 1973, o que fez com que o crescimento demográfico fosse relativamente mais lento. Um outro factor marcante do comportamento demográfico português foi o retorno de nacionais a seguir à independência das colónias africanas, que fez crescer rapidamente a população total nos dois anos de 1974 e 1975.

Apesar da inversão no crescimento demográfico verificada a partir de meados do século XX, o crescimento da população activa manteve-se relativamente estável. Isso foi conseguido, como mostra Luciano Amaral na sua análise do mercado de trabalho, através do significativo aumento da taxa de actividade da população. Ou seja, em virtude do aumento da procura de trabalho, decorrente do forte crescimento económico do período de 1950-1973, a parte da população activa sobre o total aumentou. A análise da evolução demográfica e do factor trabalho mostra um elevado nível

de flexibilidade por parte desses comportamentos relativamente ao ciclo económico. Isso manifesta-se sobretudo no facto de a taxa de desemprego da economia portuguesa se ter mantido relativamente baixa, com breves excepções, como se mostra no mesmo capítulo sobre o trabalho. Luciano Amaral analisa ainda a evolução do investimento em capital humano, apontando para um crescimento relativamente elevado ao longo de todo o século.

No capítulo 3, Miguel Lebre de Freitas analisa a evolução do capital físico, mostrando que este tipo de investimento evoluiu a taxas relativamente elevadas ao longo do século. Para esse esforço contribui sobretudo a poupança interna, embora em alguns momentos tenha sido também determinante a contribuição de importações de capital. A conclusão sobre o peso do investimento no rendimento nacional tem sido apontada por vários autores (incluindo Abel Mateus no capítulo 4) e mostra que Portugal se insere plenamente no grupo de países em desenvolvimento com elevados níveis de poupança. Lebre de Freitas coloca a questão de saber até que ponto teria havido excesso de investimento em capital físico, o que significa também, como recorda o mesmo autor, perguntar até que ponto o investimento em bens de capital *excedia* ou não o nível óptimo de eficiência. Esta pergunta é crucial para se interpretar o tipo de crescimento económico verificado e se estabelecerem conclusões adicionais sobre as condições de crescimento no país. A resposta do autor àquela pergunta é claramente negativa, dado que Portugal tinha à partida um *nível* de dotação de capital relativamente baixo. Por outras palavras, o país iniciou este século de forte industrialização e crescimento económico com um baixo nível de investimento em infra-estruturas e equipamento. Por isso, o esforço de poupança e de investimento para dotar a economia portuguesa de capital foi crucial para que alcançasse um ritmo de crescimento acelerado e continuado. O autor defende mesmo que o desfasamento da economia portuguesa, relativamente a outros países, dos níveis de investimento em capital físico era superior ao desfasamento dos níveis de capital humano. Esta conclusão é importante, na nossa perspectiva, por dois motivos essenciais. O primeiro, porque mostra o papel do atraso relativo inicial do país – neste caso em dotações de capital – no tipo de crescimento que ele seguiu. O segundo, porque mostra que os mercados estavam a funcionar, uma vez que as necessidades de capital se traduziram em taxas de juro e de rentabilidade dos capitais suficientemente atractivas para, respectivamente, atraírem poupança e a sua aplicação. Esta conclusão geral aplica-se sobretudo à segunda metade do século.

No capítulo 4, Abel Mateus analisa a evolução tecnológica. A evolução do produto e dos factores produtivos, isto é, do capital e do trabalho, é

dada pela estatística da contabilidade nacional, mas o progresso técnico tem de ser medido indirectamente, pois não se traduz num bem ou serviço tangível que aparece nas contas nacionais. Por isso, o peso do progresso técnico no crescimento económico é calculado de forma residual, com base na estimativa de uma função de produção. Esse exercício de contabilidade de crescimento implica uma análise de todos os factores produtivos e por isso, no conjunto do presente volume, o capítulo de Abel Mateus é aquele que nos dá a perspectiva mais completa dos principais factores de evolução da economia portuguesa (note-se que é mais difícil fazer o mesmo exercício para séculos anteriores por escassez de informação quantitativa). É neste capítulo que se deve procurar a periodização sobre a evolução dos principais indicadores de crescimento económico. Em consonância com os resultados de Lebre de Freitas, Abel Mateus mostra até que ponto o investimento em capital físico e humano foi importante para o crescimento económico português. A maior importância do crescimento dos factores produtivos tem como corolário que o progresso tecnológico contribuiu para o crescimento económico português comparativamente menos do que noutros países mais avançados da Europa. Mas resta, todavia, uma parte do crescimento português que se deveu a esse residual e o autor apresenta alguns resultados importantes para explicar o esforço no desenvolvimento tecnológico que ocorreu em Portugal. De facto, através de uma análise detalhada, Mateus mostra uma estreita relação entre a evolução do progresso tecnológico e o nível de abertura da economia ao exterior, o grau de estabilidade macroeconómica e também o grau de desenvolvimento institucional do país.

À análise da evolução dos factores produtivos seguem-se os capítulos sobre a agricultura e a indústria. No capítulo 5, Fernando Brito Soares documenta de forma sistemática o facto bem conhecido de a agricultura portuguesa ter tido um comportamento pouco satisfatório, sobretudo no que diz respeito à segunda metade do século XX. O autor coloca a evolução do sector no contexto da evolução do conjunto da economia, dando para tal informação sobre a mudança estrutural em Portugal. O fraco comportamento da agricultura portuguesa manifestou-se sobretudo na baixa evolução dos níveis de produtividade da terra. A produtividade do trabalho, graças à saída de muitos trabalhadores para a indústria, os serviços e a emigração, conheceu um maior crescimento. Contudo, o mesmo não aconteceu com a produtividade da terra, que evoluiu de forma insatisfatória, em consequência das baixas taxas de investimento em infra-estruturas, equipamentos e inovação tecnológica. O que aconteceu aqui contrasta claramente com as tendências já notadas para o conjunto da economia, o que significa que a agricultura portuguesa pesou negativamente no ritmo de

transformação económica do país. O diagnóstico sobre o sector não se esgota nestes aspectos, todavia, e o autor identifica algumas áreas em que a agricultura portuguesa poderia ter conseguido vantagens nos mercados nacionais e internacionais. O aproveitamento dessas vantagens dependia, segundo Brito Soares, da prossecução de medidas acertadas de política agrária, sendo que o autor conclui que, neste campo, havia também a necessidade de mudança, já que faz no seu capítulo uma fundamentada avaliação negativa da política agrária seguida em Portugal.

O capítulo seguinte, sobre a indústria, de Álvaro Aguiar e Manuel Martins, centra-se na análise de factores que tiveram um impacto directo nos ganhos de produtividade industrial ao longo do século, nomeadamente as transformações estruturais que se traduziram no aumento do peso de sectores com melhor comportamento de produtividade e o grau de abertura ao exterior. Isto sem descurar a apresentação de uma interpretação sobre a política industrial que será retomada mais adiante também no presente volume. A indústria portuguesa teve um comportamento menos brilhante até cerca de 1950, seguindo-se um período de intensa industrialização. No entanto, os autores mostram que à idade de ouro do crescimento do *produto* industrial, até 1973, não correspondeu uma idade de ouro para o crescimento da *produtividade do trabalho* empregue no sector. Esta conclusão, retirada de comparações internacionais, é fundamental para compreendermos o que se passou no sector. Antes de mais, revela um outro lado dos resultados de Lebre de Freitas e de Abel Mateus em que o esforço de intensificação de utilização do capital sobressai relativamente ao esforço no progresso tecnológico e organizativo. Apesar de o período de maior crescimento da indústria portuguesa ter sido acompanhado por transformações estruturais significativas, essas transformações ainda implicaram o aumento do peso de sectores com crescimento de produtividade do trabalho inferior a muitos outros sectores dos principais países europeus. Ou seja, o atraso da indústria portuguesa relativamente aos seus principais parceiros comerciais era de tal forma elevado, no início do período de industrialização, que as transformações estruturais que esse atraso potenciava se manifestaram em sectores em que o crescimento da produtividade era mais baixo do que o que se encontrava no estrangeiro. Portugal beneficiou, por exemplo, do aumento do peso do sector dos têxteis na indústria, pois esse sector tinha níveis de produtividade superiores ao de sectores mais tradicionais do país, mas isso não bastou para colocar bem o conjunto do sector industrial na corrida da competitividade industrial na Europa, onde se desenvolviam sectores com ainda maiores ganhos de produtividade.

O capítulo 7, de Ana Bela Nunes e Nuno Valério, dá-nos o quadro histórico fundamental sobre a evolução da política monetária e financeira

em Portugal, assim como sobre a evolução dos respectivos indicadores. A história monetária e financeira em Portugal foi marcada por períodos de elevados níveis de instabilidade e desequilíbrio nas contas públicas e nas contas externas. Mas foi também marcada por transformações institucionais que permitiram a prossecução de políticas de estabilização que resultaram em períodos de maior tranquilidade nos respectivos mercados. Durante cerca de uma década a seguir à entrada de Portugal na primeira guerra mundial, o país sofreu desequilíbrios consideráveis provocados pelo endividamento público que se manifestaram em elevadas taxas de inflação e de depreciação monetária. Essa instabilidade tem sido associada ao regime republicano e a subsequente solução dos problemas financeiros ao advento do Estado Novo. Todavia, o capítulo de Nunes e Valério é um bom instrumento para verificar que isso não foi assim e que as preocupações nesta área muitas vezes atravessavam os regimes políticos e se mantiveram constantes. A seguir à revolução de 1974 ocorreu um novo período de forte instabilidade monetária e financeira. Contudo, mais uma vez esses desequilíbrios foram ultrapassados por medidas de reforma institucional com sucesso. O melhor sinal desse sucesso é claramente a entrada na moeda única europeia no final do século.

O capítulo sobre finanças públicas, de José Silva Lopes, analisa as razões por trás da expansão do peso do sector público, seguramente um dos aspectos mais importantes do desenvolvimento das economias modernas no século XX. Na primeira parte deste capítulo, o autor apresenta uma descrição histórica desse fenómeno e mostra como o crescimento do Estado esteve associado à necessidade de resolver sucessivos problemas de funcionamento da economia portuguesa, assim como de responder à crescente procura de bens públicos. O capítulo descreve os traços principais da evolução da despesa pública, assim como das receitas e da dívida. Silva Lopes mostra em que medida as dificuldades de financiamento do Estado se deveram a problemas de ordem estrutural e de ordem conjuntural. Entre os primeiros pontificam as dificuldades do Estado em cobrar impostos de forma equilibrada e equitativa. Entre os problemas conjunturais sobressaem claramente os episódios de gestão menos equilibrada das contas públicas decorrentes de conjunturas políticas desfavoráveis.

Seguem-se dois capítulos sobre as relações da economia portuguesa com o exterior. No capítulo 9, Óscar Afonso e Álvaro Aguiar analisam a evolução do comércio externo e o impacto da maior abertura ao exterior na economia. Estes autores concluem que a abertura ao exterior seguiu o padrão da evolução da industrialização do país e que os dois fenómenos foram determinantes para os ritmos de crescimento que a economia portuguesa atingiu, particularmente na segunda metade do século XX. O aumento

das exportações permitiu uma mais favorável especialização industrial. Nas importações houve também alterações positivas decorrentes da maior abertura, uma vez que subiram as importações de bens de investimento destinados sobretudo ao sector industrial, sendo que as importações de bens de consumo cresceram mais lentamente. Estas melhorias foram conseguidas através do aumento do peso relativo das trocas comerciais com os países mais desenvolvidos da Europa e de outras partes do mundo, para o que foi fundamental a política de alianças e de tratados comerciais concretizada na participação na EFTA desde o seu primeiro ano, em 1960, e na adesão à CEE em 1986.

No capítulo 10, Manuel Ennes Ferreira analisa as relações da economia portuguesa com as colónias portuguesas em África e os países que lhes sucederam. Esta análise mostra que a política colonial seguida durante o Estado Novo resultou de facto numa intensificação das relações de Portugal com as colónias. Em 1962, no seguimento da instituição da EFTA, o sistema imperial foi intensificado e a última década da ditadura foi particularmente favorável à economia colonial portuguesa. O desenvolvimento paralelo das relações com as colónias e com a Europa e o resto do mundo mostra em que medida elas foram complementares. Esse período acabou subitamente com as independências em 1975 e desde então tem-se verificado sobretudo um aumento das exportações de capital português para os novos países lusófonos, o qual tem, porém, sido condicionado pelas guerras que se prolongaram em Angola e em Moçambique por mais de duas décadas.

Este volume da *História Económica de Portugal*, à semelhança dos anteriores, termina com uma série de capítulos sobre o mercado de trabalho, sobre política económica, sobre instituições e sobre a conjuntura política. Estes capítulos servem de enquadramento à análise da evolução da economia. O capítulo de João Dias analisa uma das grandes alterações institucionais do século XX, isto é, a organização do mercado de trabalho e, em particular, o desenvolvimento das estruturas sindicais. Depois de um impulso durante a I República, a formação de sindicatos foi condicionada durante o Estado Novo, embora para o fim do regime tenha havido uma certa liberalização. Esta herança histórica imprimiu um carácter «politizado» aos sindicatos portugueses, segundo o autor, o que teve consequências no período a seguir a 1974. Esta politização da actividade sindical está também associada, ainda segundo João Dias, ao facto de os sindicatos se terem mostrado relutantes em ligarem os aumentos salariais à evolução dos níveis de produtividade do trabalho. Mas, com todas estas características aparentemente negativas, a verdade é que a acção dos sindicatos, desde 1974, não afectou o grau de flexibilidade do mercado de trabalho em Portugal.



No capítulo seguinte, João Confraria analisa a política económica e industrial em Portugal ao longo do século e encontra algumas linhas de continuidade. O autor procura explicar as políticas industriais a partir da necessidade de resolver problemas estruturais da economia portuguesa, incluindo insuficiências do mercado ou incapacidade dos agentes. O autor coloca nessa perspectiva tanto a política de condicionamento industrial como as políticas de incentivos à indústria, de décadas mais recentes, e isso é importante para se perceber a origem desse tipo de intervenção do Estado. O autor não deixa de mostrar preocupações sobre alguns aspectos da política industrial e analisa de forma negativa as políticas seguidas durante momentos críticos da economia portuguesa, sobretudo a seguir ao fim do Estado Novo.

O capítulo sobre a evolução institucional em Portugal, de Nuno Garoupa e Leonor Rossi, apresenta elementos fundamentais para caracterizar o quadro legal e institucional português nas últimas décadas numa perspectiva internacional. As insuficiências reveladas para o país têm raízes históricas que os autores também exploram no seu capítulo. Segundo os mesmos, o país conheceu um desenvolvimento institucional ao longo de todo o século, embora em algumas ocasiões isso tenha acontecido por surtos. Um dos últimos saltos surgiu a seguir à adesão à CEE. Os autores apontam para a necessidade de ocorrência de outros momentos de maior alteração nas instituições, mas não se mostram muito optimistas sobre o futuro próximo, tanto mais que defendem que os mais recentes êxitos nesta matéria foram motivados pelo estímulo da integração europeia do país e que isso não parece vir a repetir-se proximamente. A interpretação sobre os limites do desenvolvimento institucional português apresentada neste capítulo é acompanhada por preocupações semelhantes que aparecem noutros locais do presente volume e isso traduz a grande importância do tema.

O volume fecha com uma análise da evolução dos ciclos políticos e económicos por Álvaro Garrido. Este último capítulo fornece-nos os elementos interpretativos fundamentais para explorar uma das questões que colocámos à partida na apresentação desta obra, a saber, até que ponto os ciclos das duas esferas, política e económica, estão ligados e qual o sentido dessa ligação. Trata-se de uma análise interpretativa que servirá ao leitor como exemplo do cuidado necessário para se responder a uma questão que ainda aparece muitas vezes tratada de maneira superficial. O autor interpreta os principais ciclos políticos do século XX português, marcados pelas alterações de regime em 1926 e em 1974, mas também por alterações dentro de cada um desses regimes, para concluir que o país evoluiu de uma situação em que as circunstâncias obrigaram a uma maior inter-

venção da política económica do Estado, sobretudo durante a I República e os primórdios do Estado Novo, para uma situação em que a economia se tornou mais autónoma da política nacional por causa da crescente abertura ao exterior (sendo aqui uma excepção os anos imediatos à revolução de 1974). Seguindo a interpretação do capítulo anterior, de Garoupa e Rossi, também Álvaro Garrido nota que o desenvolvimento institucional das últimas duas décadas não acompanhou satisfatoriamente as importantes transformações da economia portuguesa.

Da leitura deste volume resulta um conjunto de elementos importantes que cabe aqui realçar. Em primeiro lugar, este volume mostra que o século XX foi um período de fortes transformações na oferta dos factores produtivos que permitiram ao país aproximar-se do nível de dotação média de capital físico e, em menor grau, de capital humano e de desenvolvimento tecnológico dos países mais avançados da Europa. Também o comportamento demográfico se aproximou dos padrões europeus relevantes. Todas estas transformações foram acompanhadas por uma redução do peso da agricultura na economia e por uma fraca evolução dos principais indicadores de eficiência desse sector. Ao contrário, o sector industrial cresceu rapidamente, estando tal associado a transformações estruturais também importantes. Essas transformações estiveram, por seu lado, associadas à crescente abertura da economia ao exterior, a qual se traduziu numa maior adaptação da indústria portuguesa à concorrência externa. O peso dos países mais desenvolvidos nas relações externas da economia cresceu ao longo do século, apesar das colónias, e isso foi positivo, uma vez que permitiu à economia adaptar-se e concorrer nos mercados internacionais mais competitivos. A acompanhar estes desenvolvimentos na oferta de factores produtivos e no sector industrial, também no campo monetário e financeiro houve progressos assinaláveis. Esses progressos podem traduzir-se fundamentalmente na ideia de que em momento algum o desenvolvimento económico e a progressão da produtividade foram seriamente limitados por questões institucionais. Conclusão semelhante pode fazer-se relativamente ao desenvolvimento do Estado. Estas conclusões baseiam-se numa interpretação feita com base na leitura dos vários capítulos e traduzem uma perspectiva de médio e longo prazo. Com ela não se negam as dificuldades, em alguns casos graves, que o desenvolvimento institucional teve no país. Assim, as tendências seculares favoráveis da evolução da economia portuguesa foram marcadas por crises, algumas das quais muito marcantes. As crises foram determinadas por acontecimentos internos, mas também por alterações na conjuntura política e económica a nível internacional, mas acabaram por ser ultrapassadas e em cada momento o país saiu fortalecido do ponto de vista institucional, acabando as dificul-

dades por se diluírem na tendência ascendente do desenvolvimento económico.

A economia portuguesa chegou ao fim do século XX com atrasos evidentes no que diz respeito às dotações de infra-estruturas económicas e sociais e aos níveis de capital humano e de desenvolvimento tecnológico. Também se notam atrasos importantes no que diz respeito à estrutura da actividade económica e, em particular, no sector industrial. Mas a economia portuguesa chegou também ao fim do século XX com uma experiência acumulada de desenvolvimento institucional e de concorrência nos mercados externos. Essa experiência poderá ser fundamental para que acompanhe as mais recentes alterações na economia internacional pautadas pela ascensão dos sectores dos serviços. Para isso, mais uma vez, o desenvolvimento institucional e a política económica terão de mostrar capacidade de liderar o processo e é aqui que porventura mais dificuldades se poderão fazer sentir.

A história económica de longa duração não é seguramente uma lente de observação do futuro, pois este está mais dependente dos processos económicos recentes. O estudo de um período longo de três séculos permite evidenciar as principais características do desenvolvimento da economia e dos factores políticos e institucionais que enquadram a actividade económica. Ao analisarmos esses fenómenos numa perspectiva internacional muito particular – a da Europa ocidental – somos levados a concluir pela existência de muitas deficiências quer na estrutura da economia portuguesa, quer na qualidade das instituições e das políticas económicas seguidas. Portugal estava distante do resto da Europa ao longo do século XVIII, manteve ou agravou essa distância no século XIX, recuperou de forma rápida a distância na primeira metade do século XX, e de forma impressionante durante parte da segunda metade do mesmo século, para marcar de novo passo nos últimos vinte anos. Note-se que estes ciclos de maior ou menor aproximação não estão, curiosamente, associados a ciclos de maior ou menor abertura da política económica seguida em Portugal. Prova disso é claramente o facto de a participação na CEE desde 1986 não ter sido acompanhada por uma inequívoca convergência dos níveis de rendimento e de produtividade do país relativamente aos seus parceiros europeus.

Os três séculos analisados na presente obra mostram acima de tudo as importantes transformações que a economia portuguesa sofreu e as capacidades dos intervenientes em levarem a cabo essas transformações. Os últimos vinte anos mostram algo diferente, a saber, que a abertura ao exterior, do ponto de vista institucional, não foi uma condição suficiente para que a economia se colocasse num caminho de convergência inequívoca.

Foi seguramente uma condição necessária, mas não foi uma condição suficiente. É difícil concluir com um grau de certeza satisfatório o que mais é necessário levar a cabo para que a abertura ao exterior seja acompanhada de progressos na produtividade e no rendimento do país. É corrente associarem-se as falhas na convergência à ausência de transformações institucionais importantes e em muitas partes desta obra foram apontadas as principais insuficiências a esse nível, como as que se detectam na qualidade das instituições judiciais ou da política económica e financeira. Todavia, as transformações institucionais ocorrem perante estímulos que têm de ser concretos e dirigidos a determinados intervenientes da actividade económica. Essas transformações implicam um custo financeiro – traduzido, por exemplo, na necessidade de se investir em mais recursos de capital físico e humano –, o qual tem de ter um rendimento esperado positivo. A experiência de outros países pode ajudar a saber até que ponto as transformações necessárias estão associadas a medidas concretas de política económica, sobretudo as que canalizam recursos para os sectores em que essas economias são mais competitivas no exterior. São, por exemplo, medidas de política fiscal e orçamental discricionária, de apoio ao investimento directo estrangeiro e à exportação. Dois exemplos sugerem claramente isso, nomeadamente o da Alemanha Ocidental a seguir à segunda guerra mundial e o da Irlanda no último quartel do presente século.

A boa condução da política económica exige que se pense nos problemas de forma global, mas também que se intervenha de forma localizada. Não basta concluir que falta modernização institucional, embora essa conclusão seja importante. É também necessário fazer um esforço que nos indique quais os estímulos que levam a que essas transformações ocorram. A leitura dos três volumes de história económica que agora se publicam é uma ajuda fundamental para o primeiro destes exercícios, isto é, para pensar globalmente sobre os problemas económicos portugueses. O resto, isto é, a escolha das vias para alcançar as mudanças, depende da leitura política de cada um.