

Introdução

Durante o século XIX, um conjunto de países europeus localizados principalmente na região central e noroeste do continente conheceu uma transformação económica sem precedentes. Rompendo os bloqueios característicos das economias de Antigo Regime, encetou o caminho do crescimento económico moderno, isto é, um crescimento sustentado do produto por habitante e da população. Nos começos do século XX, a industrialização, a urbanização e as novas possibilidades de circulação haviam mudado a face desses países e, embora a repartição dos benefícios do crescimento fosse socialmente muito desigual e as massas operárias tivessem suportado grandes sacrifícios, a população crescia, a mortalidade reduzia-se e a esperança média de vida aumentava.

Esse crescimento explica-se por um conjunto de factores. Pela extensão dos recursos utilizados na produção, em primeiro lugar: mais trabalho (mais mão-de-obra trabalhando mais tempo), mais capital (maior mobilização e investimento de cabedais), mais terra (alargamento das áreas produtivas). Porém, mais do que da quantidade dos factores de produção utilizados, tratou-se da forma como foram utilizados. Por isso, as transformações estruturais foram tão importantes, com a transferência de recursos das actividades menos produtivas para as mais produtivas, o que, com algumas excepções apenas, significou um forte avanço da indústria e a correlativa redução do peso da agricultura. Não menos importante foi a elevação geral da produtividade, gerada pela introdução de inovações tecnológicas e organizacionais e pelo aumento da qualificação dos trabalhadores. A redução dos custos de transacção, que resultou do desenvolvimento dos transportes e comunicações, dos avanços na produção e circulação da informação, do estabelecimento de enquadramentos legais

estáveis, propiciando a maior previsibilidade da intervenção dos governos, favoreceu também esse crescimento.

Todas estas condições se encontram altamente relacionadas entre si e dependem de outras circunstâncias, sociais e institucionais, que as tornaram possíveis. Não existiu, porém, uma receita para o crescimento nem um modelo único que se tenha propagado de uns países a outros. Os processos de crescimento de uns condicionaram certamente os dos outros e podem encontrar-se afinidades sobretudo entre países geograficamente mais próximos. Porém, as características específicas – naturais, demográficas, sociais, culturais – de cada um e o próprio momento em que ocorreu o começo do seu crescimento criaram caminhos próprios para o desenvolvimento.

A reunião das condições que propiciaram a entrada na era do crescimento económico moderno no século XIX não estava ao alcance da maioria dos países europeus. Em vésperas da primeira guerra mundial era ainda muito restrito – e geograficamente concentrado – o círculo de Estados que haviam conseguido franquear o umbral do desenvolvimento económico. Outros pareciam dar os primeiros passos nessa direcção, outros ainda ficavam decididamente para trás. Na própria época, estas mesmas disparidades de desenvolvimento suscitaram reflexões de diferentes agentes sociais. Em Portugal, o tema do atraso económico – articulado com o velho mito da decadência nacional – ocupou duradouramente políticos e intelectuais. Em virtude das suas aspirações a um país mais desenvolvido, legaram um problema à historiografia: por que razão não entrou Portugal no exclusivo clube dos países europeus que então se industrializaram?

A história económica portuguesa do século XIX tem sido, pois, dominada pela preocupação em medir o atraso e em indagar as suas causas. Uma vez que essa preocupação foi legada pelos protagonistas da época, tem-se ocupado também com a avaliação das consequências das suas acções. Isto é, pretende-se saber se os responsáveis pelas decisões de maiores consequências – por exemplo, os governantes, demais políticos e os homens de negócios – podiam ter colocado o país na rota do crescimento caso tivessem feito opções diferentes das que efectivamente fizeram. Ao invés, a história económica comparativa mais recente sugere outra perspectiva. Trata-se de saber se, à luz do comportamento de países que pertencem à mesma região geográfica de Portugal, ou que com ele partilham características económicas e sociais, seria legítimo esperar um crescimento mais forte e, portanto, um menor atraso.

Olhar para a história económica de Portugal no século XIX sob esta perspectiva, embora legítimo, pode revelar-se limitador. Como nota Pedro Lains no capítulo sobre a indústria do presente volume: «A procura das

causas do atraso é um exercício essencial na análise de economias como era a portuguesa do século XIX, mas essa procura não pode obscurecer a análise do crescimento.» A vantagem dos ensaios que nele se incluem é que, tendo presente esse ângulo de aproximação, conseguiram libertar-se dele o suficiente para, sem o desprezarem, se concentrarem no crescimento, para avaliarem a sua extensão e identificarem as suas características, conjunturas, realizações e disparidades. Porque, ainda que se tenham frustrado aspirações, o século XIX é, em Portugal, um século de crescimento e de melhoramento a longo prazo das condições de vida. Cresceu a população e o produto cresceu mais do que a população, ao mesmo tempo que baixava a mortalidade e se elevava a esperança média de vida.

Os estudos aqui reunidos procuraram recolher os elementos disponíveis e construir as séries que permitissem caracterizar o crescimento. Encontraram, por vezes, grandes dificuldades, por insuficiência da informação estatística, principalmente no que diz respeito à primeira metade do século (situação bem caracterizada no capítulo sobre a população, de Joaquim Costa Leite); talvez, por isso, tendam a desenvolver mais o tratamento da segunda. Não deixam de proporcionar, porém, uma visão global do período, alicerçada, tanto quanto possível, em informação quantitativa.

Se tomarmos as fontes do crescimento que acima identificámos, verificaremos que a economia portuguesa oitocentista se caracteriza por um significativo crescimento dos recursos utilizados ao longo do século. Quanto ao trabalho, como mostra Jaime Reis, a mão-de-obra masculina teve um aumento «a uma taxa anual de 0,50% entre 1806 e 1911, moderado, como seria de esperar num país de demografia também pouco expansiva». O acréscimo do número de trabalhadores acompanhou o crescimento da população, pois as taxas de actividade pouco variaram ao longo do período. No entanto, sobretudo por causa da emigração, que atingiu níveis muito significativos na segunda metade do século, houve necessidade de recorrer a uma maior participação de menores masculinos e de mulheres na força de trabalho. De qualquer modo, mais do que o número de trabalhadores, cresceu o número de horas de trabalho do conjunto da mão-de-obra, pelo menos na segunda metade do século, o que não impediu um «enorme subaproveitamento da mão-de-obra no sector primário», como nota Jaime Reis, que conclui: «Atendendo a que, à época, isto se referia a mais de metade dos trabalhadores portugueses, a perda de eficiência implícita é considerável.»

Além da mão-de-obra, alargou-se também a utilização da terra. O processo de expansão da superfície produtiva terá começado nos anos 1830, como sugere Helder Fonseca no capítulo sobre a ocupação da terra, com base no trabalho de Margarida e Abel Mateus (1985). Nesta fase terão

sido tão importantes as «arroteias populares» como a acção das grandes propriedades e explorações. Serão estas, depois, as responsáveis pela ampliação da área agrícola, após um hiato provocado pela crise dos anos 1850 (durante a qual se reduz sensivelmente o espaço ocupado pelos vinhedos). Neste segundo fôlego, em que a recuperação (incompleta) das vinhas, iniciada desde meados dos anos 1860, não é imediatamente acompanhada pelo alargamento das searas de trigo, verificou-se uma assinalável expansão não só da área agrícola propriamente dita, mas também da área florestal útil. Entre 1875 e 1902, segundo a reavaliação de Helder Fonseca, a superfície cultivada aumentou 14,6 % (principalmente pela expansão dos campos de trigo, dos olivais, vinhas e pomares) e a florestal mais de 150%. Significa isto, como mostra Conceição Andrade Martins, que, com avanços (1846-1852 e 1870-1903) e recuos (1852-1870 e 1903-1912), esta expansão sustentou um crescimento do produto agrícola que é paralelo ao da população e do rendimento nacional *per capita* (cerca de 0,8%). A autora do capítulo sobre a agricultura conclui a este respeito: «O crescimento agrícola oitocentista resultou fundamentalmente do alargamento da área cultivada, avaliada em 24% para a cultura de cereais e praticamente o dobro para a da vinha, e, conseqüentemente, foi essencialmente extensivo e trabalho-intensivo e não passou, como noutros países, por um aumento significativo do rendimento do capital e da produtividade do trabalho.»

Apesar disso, o crescimento agrícola supôs também um aumento da utilização de capital. O próprio alargamento da superfície utilizável impunha alguns investimentos, por exemplo, em drenagens, que foram em parte custeadas pelo Estado. Helder Fonseca nota que, «na óptica do uso da terra, o período de 1840 a 1880 pode, pois, ser identificado como uma era da criação de capital físico natural». Mas não se trata apenas de corresponder ao aumento da área agrícola, mas também da utilização de máquinas, adubos e instalações, sobretudo em finais do século e nas grandes explorações do Sul, que exigiam uma maior dotação de capitais. Além disso, como sublinha o mesmo autor, a agricultura beneficiou indirectamente de outros investimentos, designadamente dos que foram realizados na construção das redes viária e ferroviária.

Essa construção constitui o caso mais emblemático da formação de capital fixo ao longo do século XIX. Segundo Maria Eugénia Mata, a formação de capital acelerou, nos anos 1860, no sector industrial, mas principalmente no sector dos transportes e comunicações. Retomando cálculos de Nuno Valério (1988), avalia em 23,5 milhões de libras (cerca de 105 000 contos) o investimento realizado nos caminhos de ferro até 1890. A esse montante seria necessário adicionar o capital imobilizado em estradas,

portos, redes de comunicações (rede telegráfica e depois telefónica), bem como o que se formou no processo de urbanização, que, embora modesto, como nota Joaquim Costa Leite no capítulo sobre a população, exigiu a construção de edifícios e de infra-estruturas (redes de água, esgotos e iluminação).

Uma parte considerável dos encargos correspondentes à construção e manutenção destes equipamentos sociais (avaliada em 140 000 contos) foi suportada pelo Estado, através do recurso à dívida pública, pois durante todo o período a situação orçamental caracterizava-se, na expressão de Rui Pedro Esteves, por *deficits* moderados mas persistentes. O valor da dívida foi-se acumulando, chegando a representar 70% do produto interno na década de 1890. Dos fundos captados por esta via, porém, só entre metade e um terço, na estimativa de Maria Eugénia Mata, foram afectados a despesas de capital.

O recurso ao crédito público permitiu a entrada de volumosos capitais estrangeiros, que terão totalizado 40 milhões de libras (cerca de 180 000 contos) entre 1851 e 1914. Contudo, a dívida externa representava um pouco menos de metade da dívida total. Além disso, como salienta Rui Pedro Esteves, «29,4% dos capitais captados através da dívida externa nas décadas de 1870 e 1880 terão sido colocados directamente em Portugal ou posteriormente adquiridos por portugueses no mercado secundário». Por outro lado, há que contar com o investimento directo estrangeiro, que, conforme sugestão de Maria Eugénia Mata, terá atingido um montante da ordem dos 35 a 30 milhões de libras até à primeira guerra mundial, concentrando-se também nos sectores dos transportes e comunicações, e com as remessas dos emigrantes do Brasil, em parte canalizadas para o investimento.

O inegável peso da dívida pública na absorção da poupança nacional e a verificação de que parte substancial dos fundos por ela canalizados financiou despesas correntes do Estado têm alimentado a ideia de que ela se tornou um verdadeiro «sorvedouro de capital nacional disponível», afastando o investimento produtivo privado, como refere Maria Eugénia Mata. A mesma autora conclui que a modernização da economia portuguesa até à primeira guerra mundial foi «sustentada em capitais externos para dívida pública e investimento directo e um baixo investimento privado nacional». Esta questão é cuidadosamente examinada por Rui Pedro Esteves no capítulo sobre as finanças públicas. Registando uma associação entre a dimensão do *deficit* público e o nível das taxas de juro – em prejuízo do investimento produtivo –, assinala, porém, que a inexistência de um mercado de capitais unificado e de efectivas condições de mobilidade das poupanças entre aplicações alternativas reduziu consideravelmente o impacto negativo da

dívida pública sobre a formação de capital. Além disso, as motivações dos agentes económicos não eram sempre idênticas (privilegiando alternativamente segurança e rendimento). Mais grave do que a pressão da dívida pública, aos olhos dos próprios industriais do tempo, seria «o deficiente funcionamento do sector de intermediação financeira, sobretudo a banca».

De facto, o sistema bancário tarda em revelar-se capaz de mobilizar a poupança nacional. Ainda em meados do século essa capacidade era insignificante. Além disso, as fortes ligações da banca ao crédito público e a preferência por operações de curto prazo limitavam o seu papel no financiamento do investimento privado. Assim mesmo, o sistema entrou numa fase de expansão que adquiriu a dimensão de um verdadeiro frenesi nos anos anteriores à crise de 1876. Segundo Ana Bela Nunes e Nuno Valério «a conjugação da normalidade da circulação metálica com a expansão do sector bancário permitiu uma significativa expansão da oferta de moeda em Portugal. Nas vésperas da crise de 1876, a circulação monetária ultrapassava claramente os 60 000 contos (um terço mais do que vinte anos antes) e os depósitos bancários tinham atingido o montante já respeitável de perto de 25 000 contos.» Contudo, esse crescimento constituiu uma bolha especulativa que se desvaneceu em 1876. A crise não afectou a circulação monetária, que alcançou os 120 000 contos em 1891, quando os depósitos bancários, depois de uma quebra profunda, atingiam os 30 000 contos. A extensão das dificuldades para a banca pode conhecer-se pelo facto de a proporção dos depósitos relativamente à circulação monetária alcançada em 1876 só ter sido recuperada depois da Grande Guerra. De permeio ficara uma nova crise financeira, em 1891, que implicou a mudança de regime monetário (abandono do padrão-ouro e inconvertibilidade das notas do Banco de Portugal, a que fora atribuído em 1887 o papel de único banco emissor), a própria retracção da circulação monetária e a desvalorização da moeda. A instabilidade financeira e cambial e as perturbações que causaram no sistema bancário não podem ter deixado de causar dificuldades à formação do capital em Portugal. Rui Pedro Esteves sugere, por exemplo, que o risco cambial foi responsável por um diferencial de três pontos percentuais na remuneração da dívida pública portuguesa relativamente à britânica.

Apesar de todas as dificuldades, é inegável o crescimento da formação de capital ao longo do século. Com toda a probabilidade esse crescimento terá sido superior ao dos outros factores de produção (trabalho e terra) e ainda que só uma parte reduzida da poupança e dos fundos transferidos do exterior se tenha mobilizado sob a forma de investimento produtivo, o capital contribuiu decerto, directa ou indirectamente, para a elevação dos níveis de produtividade.

De acordo com Jaime Reis, o modesto crescimento a longo prazo das remunerações do trabalho indiferenciado tanto na agricultura como na indústria indicia a obtenção de «pequenos incrementos de eficiência» que se traduzem em ganhos de produtividade equivalentes, que foram repartidos entre o trabalho e o capital. O aumento do produto por trabalhador teve um contributo significativo para o crescimento económico, que, entre 1890 e 1911, foi mesmo superior ao da própria expansão da força de trabalho, ao contrário do que aparentemente acontecera nos trinta anos anteriores. Neste período, porém, o aumento dos salários reais dos trabalhadores não qualificados sugere um crescimento superior da produtividade. Por isso, Jaime Reis adverte: «Não se pode afirmar portanto que, na generalidade, esta época se tenha caracterizado por um crescimento essencialmente extensivo, assente na acumulação do factor trabalho. Os ganhos de eficiência não foram menos importantes.»

Estes números escondem, porém, importantes variações entre sectores e entre segmentos da própria força de trabalho. No período entre 1860 e 1890 aumentou a produtividade geral da mão-de-obra, mesmo da não qualificada, mas na fase seguinte (1890-1910) os ganhos concentraram-se no trabalho qualificado e, portanto, nos sectores avançados que o empregavam, que tinham uma expressão menor no tecido económico. Em termos sectoriais, as diferenças não foram menos importantes. Os níveis de produtividade do trabalho e os ritmos do seu crescimento são sistematicamente mais baixos e mais lentos na agricultura do que na indústria, embora, como assinala Pedro Lains, coincida o período de maior incremento nos dois sectores (1880-1900).

É certo, porém, que o crescimento do produto agrícola não foi meramente extensivo. Desde meados da década de 1860 até final do século, sustenta Helder Fonseca, baseando-se em trabalho de Pedro Lains, «houve um aumento simultâneo da área produtiva e do produto por activo agrícola, assim como do produto por hectare, ou seja, um crescimento da produtividade total dos factores». Na fase que designa por «segunda expansão agrícola» (1890-1910), o crescimento extensivo foi acompanhado por um forte aumento da produtividade da terra (de 34% entre 1892 e 1911), graças à utilização de fertilizantes químicos, e a um mais modesto aumento da produtividade do trabalho, em virtude da mecanização da lavra e da debulha, mas ainda não da ceifa.

A produtividade da mão-de-obra industrial, por sua vez, progrediu a um ritmo claramente superior, alcançando, segundo os cálculos de Pedro Lains, taxas da ordem dos 2% no período mais favorável, para desacelerar depois da viragem do século. Mesmo com estes avanços, a produtividade do trabalho industrial era então em Portugal cerca de metade da que se

verificava na Grã-Bretanha. As razões dessa distância, embora não inteiramente esclarecidas, passam pela utilização de equipamento menos eficiente e pela própria qualidade (qualificação) da mão-de-obra.

Cabe suscitar aqui, portanto, a questão da tecnologia. No capítulo dedicado ao assunto, Ana Cardoso de Matos e Nuno Madureira sustentam que «o desfasamento de Portugal em relação aos outros países foi menor no conhecimento teórico do que na aplicação prática dos progressos técnicos e científicos registados ao longo do século XIX». Vários industriais terão procurado manter-se «tecnologicamente actualizados» e modernizar as suas fábricas através da introdução de novas máquinas e processos de fabrico e da colaboração de engenheiros e químicos. Enfrentavam, contudo, grandes dificuldades. Por um lado, a tecnologia oitocentista reforçara a importância de recursos que o país não possuía (carvão e ferro); por outro, a dimensão dos mercados não permitia o aproveitamento integral das vantagens das novas técnicas e modos de produção; finalmente, faltavam os capitais e a mão-de-obra especializada.

A especialização e qualificação da mão-de-obra não eram menos relevantes para a sua produtividade do que a tecnologia. Pode interrogar-se, portanto, a relação entre a produtividade e o nível de alfabetização da população, referida em vários capítulos deste volume. Embora essa relação não seja simples, como reconhece Jaime Reis, há autores que atribuem ao baixo nível de instrução em Portugal um dos principais bloqueios ao aumento da produtividade e, portanto, ao crescimento económico. A correlação entre níveis de escolarização e de desenvolvimento não é certamente directa e linear e exige interpretações mais sofisticadas. Escreve Paulo Jorge Fernandes, no capítulo sobre política económica, que a escolaridade era um factor que, por si só, não induzia a aceleração do crescimento económico, «mas permitia criar as condições para a modernização e a inovação».

A escolarização e a alfabetização não eram, porém, as vias fundamentais de aquisição de competências profissionais, que podia fazer-se pela formação em exercício, através de regimes de aprendizagem formal ou informal. Deste modo, segundo Jaime Reis, vários trabalhadores portugueses, pelo menos no sector industrial, adquiriram algum capital humano, o que não dependia do seu nível de instrução formal. No entanto, o seu número era insuficiente para que se produzissem efeitos significativos sobre a produtividade geral da mão-de-obra. De resto, a qualificação do trabalho continuou a ser um bem relativamente escasso em Portugal, o que é demonstrado pela persistência da distância entre as remunerações da mão-de-obra qualificada e da indiferenciada. Embora esse prémio pudesse constituir um factor de qualificação, a distância não diminuiu a longo pra-

zo, o que significa que o alargamento da oferta de trabalho qualificado se limitou a corresponder à procura e que ambas se encontraram no mercado a um nível muito baixo. Para isso concorreu também, como sustentam Ana Cardoso de Matos e Nuno Madureira, a descoordenação dos esforços de formação profissional entre o Estado e as empresas.

O aumento da produtividade no interior de cada actividade económica enfrentava, como pode deduzir-se do que antecede, grandes estorvos. No entanto, a produtividade geral da economia podia elevar-se simplesmente pela transferência de recursos das actividades menos produtivas para as mais produtivas. Em termos muito gerais, a subtracção de recursos à agricultura e o reforço da indústria e dos serviços ajudaram o crescimento. De facto, se confrontarmos os elementos facultados por Jaime Reis e Pedro Lains, verificaremos que, cerca de 1860, a agricultura, que ocupava dois terços da mão-de-obra, fornecia apenas um pouco mais da terça parte (36,8%) do produto. A indústria, inversamente, tinha uma participação maior no PIB (18%) do que no emprego (15%). Em vésperas da Grande Guerra, a situação mantinha-se. A agricultura aumentara um pouco a sua eficiência, visto que mantinha a sua contribuição para o produto, com uma menor proporção da força de trabalho (cerca de 60%), mas a produtividade da mão-de-obra industrial era claramente superior, pois pouco mais de um quinto dos trabalhadores (21,9%) forneciam claramente mais de um quarto da produção (27,1%).

Os ganhos resultantes desta transferência de recursos foram, porém, muito limitados, dada a lentidão do desenvolvimento da indústria e do recuo correspondente do sector primário. A situação de Portugal era, deste ponto de vista, mais desfavorável do que a de outros países europeus com níveis de rendimento *per capita* semelhantes. Por isso, Jaime Reis fala de um «atraso dentro do atraso». Neste sentido, e numa leitura muito genérica, os obstáculos à industrialização constituíram obstáculos à aceleração do crescimento económico não só porque o nível de produtividade da indústria era superior, mas também porque revelava maior potencial de crescimento.

Entre esses obstáculos contam-se a falta de recursos naturais e a pequena dimensão e diferenciação do mercado interno (para que concorria o baixo índice de urbanização). A falta de capitais, indicada em alguns capítulos deste volume, deve ser entendida em termos relativos, isto é, como resultado das opções dos investidores. Como escreve sugestivamente Maria Filomena Mónica: «A questão fundamental residia no facto, de em Portugal, toda a gente pensar que era mais rentável investir na dívida pública, em prédios urbanos ou em explorações agrícolas do que na indústria.» Finalmente, a rigidez estrutural da economia e da sociedade portu-

guesa não terá sido favorável ao recrutamento da força de trabalho para a indústria. Jaime Reis considera que o mercado de trabalho estava bem integrado e funcionava de forma razoavelmente eficiente, mas os números apresentados por Joaquim Costa Leite mostram quanto era escassa a parte da população que residia fora do concelho de nascimento. Em qualquer caso, escasseava a mão-de-obra especializada.

A análise das transformações estruturais da economia não pode ficar-se pelo nível da distribuição dos recursos entre os grandes sectores da economia. A recomposição das actividades no interior de cada um dos sectores não é menos importante. Em parte, o crescimento do produto agrícola a partir dos anos 1860, na ausência de grandes mudanças institucionais – que haviam ocorrido no segundo terço do século – ou técnicas, é explicado por essa recomposição, isto é, pela maior adequação das culturas às condições ecológicas e pelo alargamento das actividades mais produtivas. Essa é a interpretação de Pedro Lains, retomada neste volume por Helder Fonseca.

Já no sector industrial, a recomposição das actividades demorou a produzir resultados positivos. A persistência de sectores e modos de produção tradicionais e uma estrutura industrial largamente dominada pelos têxteis, numa proporção que segundo Lains é difícil encontrar noutros países europeus durante a segunda metade do século XIX, não permitiram um crescimento rápido da produção industrial. Maria Filomena Mónica, no capítulo sobre empresários e operários, evoca também estas características do sector industrial: «Em 1881, Oliveira Martins calculava que, no têxtil, cerca de um terço da população laboral era composta por trabalhadores a domicílio. Alguns anos depois, em 1907, Oliveira Simões estimava existirem cerca de 93 000 artesãos, numa população industrial que, com optimismo, calculava em 180 000. Finalmente, em 1917, o inquérito industrial descobria que 81% das unidades recenseadas tinham menos de 20 operários».

Antes da primeira guerra mundial, os sectores modernos (algodão, metalurgia, moagens, tabacos, papel, conservas de peixe) não forneciam mais de 60% da produção industrial (Reis, 1986, e Lains, 2003d, p. 139). Além disso, o caminho seguido pela industrialização portuguesa, no que diz respeito à especialização produtiva, não permitiu um crescimento mais rápido. De facto, com o aprofundamento da integração económica internacional, o desenvolvimento da indústria não podia fazer-se independentemente do que se passava na economia internacional. Contudo, a regulação das relações com esse mercado foi definida pela política comercial e financeira e, em particular, pela política pautal, que ajudou a configurar a própria estrutura industrial.

No início do século, o Tratado de Comércio com a Inglaterra, assinado em 1810, que se manteve em vigor para além da sua duração prevista,

liquidou todas as pretensões proteccionistas. Depois, entre 1834 e 1836, embora se clamasse pela revogação do tratado, vigorou, como nota Paulo Jorge Fernandes, um efémero regime livre-cambista, que correspondia tanto a novas orientações ideológicas como à necessidade de obter crédito externo para mitigar os problemas das finanças públicas e os encargos resultantes da guerra civil. Este regime deu lugar imediatamente a um forte proteccionismo, do qual a pauta alfandegária promulgada em 1837 é o instrumento fundador.

O proteccionismo, apesar das alterações de tom e de linguagem na forma como foi apresentado e defendido e de alguns ajustamentos parciais, vigorou até ao final do período considerado neste volume. Foi sendo sucessivamente confirmado e em 1892 seria também alargado às colónias. A imposição de tarifas aduaneiras, uma vez que tinha também objectivos fiscais, recaiu sobre os artigos de grande importação. Desta forma, como sublinha Pedro Lains, a protecção estimulou o desenvolvimento de um modelo de industrialização baseado na substituição de importações e na concorrência com as produções dos países industrializados. Daí o peso do sector têxtil.

Este modelo tinha importantes limitações. Não só, ao começar mais tarde, depois da crise do início do século, a indústria portuguesa enfrentava a concorrência em condições desvantajosas, como a tecnologia e a organização produtiva que promovia o desenvolvimento de sectores como o dos algodões, da metalurgia e metalomecânica supunham recursos (carvão, minério de ferro) e uma dimensão do mercado (para aproveitar as economias de escala) que Portugal não possuía. O modelo não permitia, pois, um crescimento mais rápido. Efectivamente, durante a segunda metade do século, a produção industrial cresceu a ritmos semelhantes aos dos países industrializados, o que significa que não foi possível recuperar o atraso, como aconteceu noutros pequenos países do Norte da Europa.

No capítulo dedicado à indústria, Pedro Lains explora a possibilidade de modelos de desenvolvimento alternativos, que poderiam ter sido adoptados se a política comercial, em lugar da protecção perante a concorrência externa, tivesse privilegiado a abertura ao exterior. Conclui que o crescimento só teria sido mais rápido na «eventualidade de se desenvolverem sectores na agricultura com níveis de produtividade superiores à produtividade dos sectores industriais que se desenvolveram sob protecção». A probabilidade de isso ocorrer, à luz do que se conhece das diferenças de produtividade entre a agricultura e a indústria e do comportamento do comércio externo português, afigura-se, no entanto, estreita. Com efeito, como nota Benedita Câmara no capítulo sobre o assunto: «A partir de meados dos anos 80, houve uma redução no crescimento da procura nos

mercados mundiais de bens exportados por Portugal, em consequência da maior concorrência dos exportadores de além-mar, tendo as exportações portuguesas não só diminuído como tendo sido direccionadas para os países mais proteccionistas da Europa central.» O mercado mundial para as mercadorias que Portugal exportava mostrou-se pouco dinâmico e não se vislumbram outros artigos em que a produção nacional pudesse ter vantagem e que beneficiassem de uma procura internacional mais elástica.

Pedro Lains admite ainda outra possibilidade, que rapidamente descarta: o desenvolvimento de sectores exportadores na própria indústria. De facto, desde o fim do comércio privilegiado com o Brasil, nos começos do século, até à Grande Guerra, as exportações de artigos manufacturados industriais representavam uma parte menor do total das exportações (4% em 1860 e 14% em 1900) e da própria produção industrial (apenas 5% na viragem do século). Nunca foi possível encontrar vantagens comparativas no seio do sector industrial. Como é óbvio, escreve Pedro Lains, «a reduzida dimensão das exportações industriais está directamente ligada ao baixo nível de produtividade do sector». Por isso, as exportações só medraram quando, depois de 1892, o proteccionismo se estendeu aos territórios coloniais. Trata-se, porém, de um crescimento limitado e frágil, como nota Valentim Alexandre no capítulo sobre o império. O surto das remessas de tecidos de algodão (que terão chegado a 15% da produção nacional) estava vinculado ao crescimento das exportações de borracha de Angola, território que absorvia quase 90% das exportações. Assim, logo que se regista uma quebra do preço da borracha, as exportações estagnam. Mesmo sob protecção, o mercado ultramarino revelava-se exíguo e instável, insusceptível de proporcionar um forte estímulo à indústria portuguesa. Apesar das expectativas (sempre adiadas), o papel económico do império seria diminuto. A sua maior contribuição residiu na captação de divisas, por meio das reexportações de produtos coloniais, que ajudaram a equilibrar a balança de pagamentos.

Não é claro, pois, que o crescimento económico pudesse ter sido significativamente mais forte, ainda que se tivesse optado por uma maior abertura ao exterior. Não significa isto que as decisões e opções políticas não tenham influenciado o comportamento da economia ou que não seja possível examinar os resultados das políticas económicas confrontando-os, designadamente, com os objectivos enunciados. E o mesmo exame pode recair sobre a configuração e reconfiguração das instituições. Deste ponto de vista, apesar da instabilidade política e da ineficiência do Estado, a modernização político-institucional terá constituído um contexto positivo para o crescimento, criando condições para o desenvolvimento da acção económica racional.

Em primeiro lugar, a liquidação de muitos constrangimentos característicos do Antigo Regime, tais como os obstáculos à circulação interna ou os privilégios da organização corporativa, é feita por força do «reconhecimento de uma genérica liberdade de trabalho e de indústria» (António Manuel Hespanha, no capítulo sobre as instituições). Em segundo lugar, consagra-se o direito de propriedade, como extensão da própria liberdade individual, e alarga-se o seu espaço de intervenção, designadamente através das reformas para a formação de um mercado livre da terra e dos seus produtos, em que é forçoso incluir o processo de desamortização. Para esta nova configuração foi importante a acção dos primeiros governos liberais, em particular de Mouzinho da Silveira, que acreditava convictamente «na propriedade privada, no mercado aberto e na liberdade de iniciativa, na força igualitária da lei controlada apenas por tribunais independentes», para usar as palavras de Paulo Jorge Fernandes. Estabelece-se assim uma «constituição política da economia», largamente baseada no imaginário da liberdade e do mercado (e na ampliação dos objectos desse mercado), que em grande parte «não é senão a transcrição no direito da própria economia, ou seja, é o conjunto de regras jurídicas (no sentido mais vasto da palavra) que o trato económico segrega», para citar novamente António Manuel Hespanha. Mais tarde esta ordem terá os seus refinamentos, estendendo a protecção à propriedade industrial e tornando as sociedades (empresas) sujeitos de direitos que inicialmente eram tidos como imanentes ao indivíduo.

Contudo, as profundas convulsões que duraram desde as invasões francesas até ao final da guerra civil abalaram profundamente o Estado e criaram problemas financeiros de difícil solução. A acção do Estado teve de concentrar-se na sua própria reconstrução e na resolução dos seus próprios problemas. Neste contexto, é de sublinhar a solução ensaiada por Costa Cabral, que passava inicialmente pela repartição entre o Estado e companhias capitalistas dos lucros excepcionais gerados por monopólios estabelecidos e garantidos pelo próprio Estado (mormente o do tabaco). Conseguindo assim os meios para facilitar a livre circulação das mercadorias no país, através da construção de uma rede viária, o problema financeiro resolver-se-ia pela satisfação dos interesses materiais, isto é, pelo próprio crescimento económico. O fracasso desta solução, que, como mostra Paulo Jorge Fernandes, supunha a estabilidade governativa e a ordem pública e a capacidade para aumentar significativamente as receitas fiscais, revelou os riscos da próxima associação entre política e finança e demonstrou a impotência do Estado perante as resistências periféricas à sua penetração.

A política económica da Regeneração viria retomar, no essencial, os mesmos objectivos. Como verifica Rui Pedro Esteves, «do ponto de vista

das opções de fomento, o projecto regenerador dos *melhoramentos materiais*, que encarava o atraso económico como uma questão de insuficiente circulação de bens e falta de integração do espaço económico nacional, em pouco se distingue da política cabralista». Contudo, a «estratégia financeira» adoptada foi muito diferente. Não se apostava na elevação imediata da carga fiscal, mas nos efeitos reprodutivos a longo prazo do investimento em infra-estruturas. E, em lugar das companhias capitalistas nacionais, recorria-se à emissão de dívida pública, contraída de preferência no estrangeiro.

Depois de uma operação unilateral de consolidação da dívida pública e de redução dos juros, que acabou por ser aceite pelos credores externos, instituiu-se um sistema de acumulação da dívida que continha, desde o início, o germe da insustentabilidade. Segundo os cálculos apresentados por Rui Pedro Esteves, as gerações futuras, para as quais o sistema transferia os encargos, teriam de pagar sete vezes mais do que os contribuintes vivos no momento da contracção do empréstimo de 1854. Por maior que fosse o crescimento económico, os encargos com a dívida tornar-se-iam incomportáveis. A crise de 1891, embora com causas próximas imprevisíveis (quebra das remessas de emigrantes provocada pelas perturbações políticas no Brasil, suspensão de pagamentos da casa Baring Brothers, agente financeiro do Estado), veio comprovar a insustentabilidade do sistema e, afinal, o seu fracasso.

O investimento em infra-estruturas não gerou o crescimento da economia que proporcionasse ao Estado as receitas que lhe permitissem equilibrar o orçamento e amortizar a dívida. Acresce, como acima se assinalou, que uma parte significativa da dívida não foi canalizada para o investimento, mas para o financiamento de despesas correntes: entre 1852 e 1914, os encargos com a dívida cresceram mais rapidamente do que as despesas com a economia (taxas de crescimento anual de 2,9% e 2,2%, respectivamente). Ao mesmo tempo não se introduziram as reformas necessárias, nomeadamente no domínio fiscal, que facultassem ao Estado um aumento imediato das receitas, que eram, aliás, proporcionalmente baixas em termos europeus. Terá sido porventura esse o preço da relativa paz da Regeneração.

No capítulo sobre as instituições, António Manuel Hespanha sugere que as dificuldades financeiras constituíram o principal constrangimento à intervenção económica do Estado: «Em Portugal, a intervenção estadual – se podia estar facilitada, quer por uma componente solidarista que tardou a desaparecer na doutrina económica e social, quer até pelo protagonismo do Estado num largo período de guerra civil, quer, finalmente, pelo conúbio entre as elites políticas e as elites financeiras e industriais na

última fase do século XIX – defrontava-se, porém, com as dificuldades financeiras desse mesmo Estado para desenvolver uma política económica activa, o que leva a que o intervencionismo estadual acabe por ter uma expressão modesta.» Contudo, conhecendo a proporção relativamente baixa do produto interno captada pelo Estado, cabe perguntar se tais dificuldades, para além de resultarem de uma ineficiência da administração, não são também uma opção determinada pelas concepções da época acerca do desenvolvimento económico e por considerações de ordem política e social.

O caso da insuficiência do investimento público na instrução, que tem sido referida como uma das circunstâncias mais negativas para o desenvolvimento do país, é um bom exemplo. Rui Pedro Esteves mostra-se surpreendido com essa insuficiência, pois os encargos com a elevação do nível de escolarização até aos padrões médios da Europa do Sul seriam quase irrelevantes. Contudo, para que tal investimento se concretizasse era necessário que a extensão da escolarização fosse entendida como uma alavanca do desenvolvimento, ideia que não era consensual. Além disso, há indicações de que a oferta não deixava de corresponder à procura efectiva de educação pela população, pois, embora a qualificação fosse aparentemente remuneradora, só uma minoria aproveitava as oportunidades educativas. Os outros passavam ao seu lado, por falta de informação ou porque não estivessem em condições de esperarem pela amortização do investimento na educação, especialmente numa sociedade em que a esperança média de vida era ainda curta, como lembra Jaime Reis.

A expectativa positiva relativamente à capacidade de os governos, através dos aparelhos do Estado, determinarem os ritmos do desenvolvimento é muitas vezes transportada retrospectivamente para o passado. A margem de manobra era, porém, diminuta. O Estado poderia certamente ter sido mais eficiente no gasto dos dinheiros públicos e menos tutelado por interesses económicos particulares. Mas, mesmo com os conhecimentos reunidos neste volume, a que os agentes económicos e protagonistas políticos da época não tinham acesso, é difícil apontar caminhos alternativos que produzissem resultados francamente mais favoráveis. Os ritmos e padrões do crescimento corresponderam, afinal, às condições do país, das condições ecológicas e dotações de recursos naturais, às configurações políticas, sociais e culturais.