

Portugal e o Plano Marshall: história de uma adesão a contragosto (1947-1952)

INTRODUÇÃO

Apresenta-se neste texto uma síntese do processo negocial que conduziu ao envolvimento de Portugal na ambiciosa proposta americana, fundamentalmente destinada à reconstrução europeia do segundo pós-guerra, que passou à história sob a designação de Plano Marshall.

O envolvimento de Portugal no plano americano de reconstrução da Europa do pós-guerra — tema que tem permanecido praticamente virgem no campo da historiografia portuguesa —, para além das repercussões que registou e do significado que alcançou, quer a nível externo, no que se refere ao posicionamento de Portugal no mundo do pós-guerra, quer ao nível da vida política e económica nacional, representou uma das mais significativas alterações da política externa portuguesa conduzida pelos governos de Oliveira Salazar.

Na verdade, no escasso período de praticamente um ano, que se inicia com as primeiras reacções das autoridades portuguesas ao discurso do general Marshall (início de Junho de 1947) e culmina em Agosto-Setembro de 1948, as autoridades portuguesas operam uma mudança radical na sua posição face ao auxílio financeiro norte-americano. De uma inicial atitude de rejeição do auxílio, formalmente anunciada em Setembro de 1947, as autoridades portuguesas viram-se compelidas a solicitá-lo precisamente em Setembro do ano seguinte.

Ao longo daquele período o comportamento português caracterizou-se por atitudes cautelosamente expectantes, ajustamentos às circunstâncias e conjunturas ocorrentes, feito de hesitações e mudanças pragmáticas de rumo, no quadro da operação complexa que o Plano Marshall constituiu.

De resto, como veremos, o encontro de Portugal com o Plano Marshall foi bem menos discreto e bem mais profundo do que poderia ser sugerido pela propaganda oficial portuguesa, a qual, porventura, induziu a convicção generalizada, mas errónea, de que o nosso país passou de certa forma ao lado da proposta americana de auxílio à Europa, tendo esta constituído para nós uma espécie de epifenómeno sem grande relevância. Aliás, o facto de Portugal ter

* Mestre em História dos Séculos XIX e XX pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.

rejeitado inicialmente o auxílio financeiro norte-americano contribuiu substancialmente para a consolidação dessa convicção.

Realce-se, desde já, como aquele processo negocial permitiu deslocar Portugal para a área das grandes discussões internacionais do pós-guerra e como o nosso país, apesar da posição de neutralidade que adoptou, se integrou nos movimentos de cooperação protagonizados pelos países da Europa ocidental, conseguindo um estatuto até certo ponto privilegiado no concerto dos países aliados vencedores da guerra.

1. A PROPOSTA DE GEORGE MARSHALL

Em 5 de Junho de 1947 o general George Marshall — recém-nomeado secretário de Estado dos EUA — proferiu na Universidade de Harvard o discurso em que era divulgada a intenção norte-americana de apoiar todos os países depauperados pela Segunda Guerra Mundial na sua obra de recuperação económica.

A proposta contida no discurso foi aceite apenas pelos países da Europa ocidental, que acabaram por reconhecer nela a via mais adequada para o seu «renascimento» económico. Deu-se então corpo à realização de um vasto e complexo programa (ERP)¹ que, com uma duração prevista de quatro anos, viria a estimular os países participantes a romperem o impasse económico em que se encontravam e a auxiliar o cumprimento do processo de reconstrução e de recuperação das suas economias.

Simultaneamente, e como consequência de condição previamente imposta pelos Norte-Americanos, os países europeus teriam de aceitar gerir o programa de ajuda solidariamente entre si e em conjunto com os EUA. Essa solidariedade «imposta» (pacificamente aceite, por ausência de alternativas) conduziu à criação, em 16 de Abril de 1948, da Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE), no seio da qual se aprofundaram os debates, se concertaram as primeiras medidas e se consagrou formalmente o programa económico comum, no quadro do qual ficou definida a ajuda americana entretanto aprovada pelo Congresso dos EUA.

Portugal, como os demais países da Europa ocidental (à excepção da Espanha), integrou-se neste complexo processo.

2. DAS PRIMEIRAS REACÇÕES DO GOVERNO PORTUGUÊS À SUA PARTICIPAÇÃO NA CONFERÊNCIA DE PARIS

O primeiro passo concreto da atitude assumida pelo governo português em termos de reacção e resposta à proposta avançada pelo secretário de Estado

842 ¹ *European Recovery Program*, definido pela Lei de Cooperação Económica, aprovada em 3 de Abril de 1948 pelo Congresso dos EUA.

George Marshall traduziu-se na diligência do Ministério dos Negócios Estrangeiros encarregando a Embaixada de Portugal em Washington de manifestar ao governo dos EUA o espírito de solidariedade moral e material² que animava o governo português e salientar a circunstância de esta disponibilidade se integrar no pensamento e na prática que já vinham anteriormente orientando a actuação do governo português na intenção de contribuir para a ajuda à reconstrução económica da Europa³.

Porém, apesar de o governo português ter expresso dessa forma o seu desejo de colaborar de forma activa na realização do projecto promovido pelos Americanos, o embaixador dos Estados Unidos em Portugal era da opinião de que seria «de esperar que os portugueses se reservem um papel de observadores e não procurem participar activamente na formação de qualquer programa de cooperação para a recuperação económica da Europa tal como foi sugerido por Marshall»⁴.

O alargamento da questão aos restantes países europeus, suscitado directamente pela França e pela Grã-Bretanha na sequência do fracasso da Conferência Tripartida⁵, incluía o convite à participação formal de Portugal nas conversações destinadas a concretizar as sugestões implicitamente contidas no discurso do

² «O governo português [...] tenciona dar o seu sincero apoio, na medida em que os recursos portugueses o permitam, à iniciativa do general Marshall»: NARA, RG 59, 840.50-RECOVERY-1945-1949, box 5729, 840.50 RECOVERY/6-2347, memorando com data de 23 de Junho de 1947 redigido por João de Bianchi, embaixador de Portugal em Washington, na sequência das instruções recebidas do governo de Lisboa e entregues no Departamento de Estado dos EUA (cf. AMNE, embaixadas e legações, Washington, M 119 (1943-1947), proc. 88, telegrama n.º 239, 21 de Junho de 1947, do Ministério dos Negócios Estrangeiros para a Embaixada de Portugal em Washington).

³ «Dentro da modéstia das nossas possibilidades temos efectivamente mediante créditos, fornecimento de mercadorias e até ofertas gratuitas como a que fizemos à UNRRA e ao Vaticano procurado ajudar povos devastados pela guerra.» (AMNE, 2.º piso, M 381, A 60, proc. 39.314, telegrama n.º 159, 21 de Junho de 1947, do ministro dos Negócios Estrangeiros para a Legação de Portugal em Paris.)

⁴ NARA, RG 59, 840.50-RECOVERY-1945-1949, box 5729, 840.50 RECOVERY/6-2747, carta n.º 21, 27 de Junho de 1947, do embaixador dos EUA em Portugal para o secretário de Estado dos EUA.

⁵ Em resposta ao discurso de Marshall, a França e a Grã-Bretanha, assumindo a liderança dos acontecimentos, acordam promover uma conferência com a URSS. A conferência, reunindo os ministros dos Negócios Estrangeiros dos três países, viria a ter lugar em Paris entre 27 de Junho e 2 de Julho, sem que, todavia, tivesse sido possível chegar-se a um acordo. Perante a recusa soviética de participar na elaboração de planos anteriores a qualquer garantia de prestação por parte dos EUA e o conseqüente abandono de Molotov da Conferência Tripartida, os ministros dos Negócios Estrangeiros dirigiram um convite aos restantes países europeus, com excepção da Espanha, para a realização de uma conferência onde se desse corpo ao plano que a sugestão do general Marshall reclamava. Foi nessa altura que se extremaram os campos, porquanto todos os países da órbita soviética recusaram o convite. Estes acontecimentos tiveram um peso decisivo na acentuar do clima da guerra fria, contribuindo marcadamente para o agravamento da cisão Leste-Oeste e para uma maior clarificação dos contornos definidores dos dois blocos em oposição no espaço europeu e mundial. Ou, nas palavras de André Fontaine: «É deste mês de Julho que data verdadeiramente a divisão da Europa: de um lado, os clientes da América, do outro, os satélites da URSS.» (*Histoire de la guerre froide*, 1, *De la révolution d'octobre à la guerre de Corée, 1917-1950*, «Points histoire, 64», Fayard, 1965, p. 388.)

secretário de Estado norte-americano⁶. Com este convite oferecia-se a Portugal a oportunidade de granjear créditos na cotação internacional, participando activamente na gestão dos problemas internacionais, num envolvimento efectivo, retirando o nosso país da simples condição de observador.

A prontidão com que Portugal respondeu oficialmente ao convite franco-britânico⁷, na qual foi o segundo entre os 22 países convidados, foi realçada internacionalmente⁸. Ser convidado era ser considerado um entre os pares constituintes da comunidade europeia «ocidental». Ao ser convidado pela França e pela Grã-Bretanha, Portugal não só era tacitamente aceite e integrado no seio da Europa, colaborando activamente na sua reconstrução, como se sentia reparado pela rejeição do seu pedido de adesão à Organização das Nações Unidas, ocorrida em Setembro de 1946⁹.

Convirá, no entanto, notar desde já que, contrariamente ao que se podia esperar, a manifestação de solidariedade e a disponibilização dos recursos nacionais prestada ao governo dos EUA, a satisfação com que foi aceite o convite franco-britânico e a posterior participação de Portugal na conferência não terão como resultado a adesão completa do governo português ao plano de reconstrução dos países europeus ou ao projecto de cooperação europeia. Nesta ambiguidade se consubstanciava, aliás, uma das particularidades do pensamento e da prática da política externa portuguesa, particularmente evidenciada no que respeita ao Plano Marshall.

Na realidade, essa disponibilidade e prontidão que caracterizaram a reacção inicial do governo português ao aceitar participar na Conferência de Paris, a manifestação da vontade em ver-se devidamente representado nas comissões criadas no seio da conferência, vão ser rapidamente contrariadas pela evidente relutância e falta de empenho por parte dos responsáveis políticos portugueses em proporcionarem os meios indispensáveis à boa prossecução dos trabalhos — limitando significativamente a satisfação dos pedidos de elementos e de técnicos necessários à participação nas tarefas subsequentes à Conferência de Paris

⁶ Cf. ADMAE, série «Internationale», 1944-1949, sous-série «Conférences politiques», vol. 129, p. 12, telegrama n.º 263, 4 de Julho de 1947, da Legação da França em Lisboa para o Ministério dos Negócios Estrangeiros da França; AMNE, 2.º piso, M 381, A 60, proc. 39.314, carta 429/3/47, da Embaixada da Grã-Bretanha em Portugal para o ministro dos Negócios Estrangeiros.

⁷ Cf. ADMAE, série «Internationale», 1944-1949, sous-série «Conférences politiques», vol. 129, p. 118, carta n.º 51, proc. 39.314, 5 de Julho de 1947, do ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal para a Legação da França em Lisboa, e AMNE, 2.º piso, M 381, A 60, proc. 39.314, telegrama n.º 214, 5 de Julho de 1947, do ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal para a Embaixada de Portugal em Londres.

⁸ Cf., por exemplo, «Italy, Portugal. First to accept. Bids to parley», in *New York Herald Tribune*, 5 de Julho de 1947, e «First acceptances for Paris. Portugal, Italy, Turkey, and Eire to attend», in *The Times*, July 7, 1947, p. 4.

⁹ Na realidade, conforme observa José Medeiros Ferreira, «por muito que o Governo esgrima então a sua falta de interesse em participar na ONU, a recusa da sua entrada, embora se devesse ao veto soviético, acentuara a sensação de marginalidade surgida com a ausência da Conferência de S. Francisco.» («Características históricas da política externa portuguesa entre 1890 e a entrada na ONU», in *Política Internacional*, vol. 1, n.º 6, Primavera de 1993, p. 144).

e o envio, dentro dos prazos estabelecidos, das respostas aos questionários sobre necessidades e recursos elaborados pelas diversas comissões e enviados para todos os países representados.

A actuação portuguesa durante os primeiros tempos de actividade da futura OECE constituiu um reflexo bastante esclarecedor da posição de cepticismo e do desinteresse assumido pelas autoridades portuguesas relativamente às possibilidades da cooperação internacional e à eventualidade da sua comparticipação do auxílio financeiro Marshall. Como adiante se verá, esta situação aparentemente contraditória, de adesão condicional e condicionada, parece ser globalmente consistente com os princípios orientadores do pensamento e da prática da política externa portuguesa.

O próprio presidente do Conselho manifestava este sentimento de descrédito e desconfiança em relação à eficácia e ao êxito da Conferência de Paris quando esta não havia ainda sequer chegado ao seu termo¹⁰.

Na verdade, a posição assumida pelos responsáveis políticos portugueses, quer em relação ao auxílio norte-americano, quer no que toca à sua participação na Conferência de Paris e no programa de reconstrução da Europa, estava já enunciada, de uma forma clara, nas vésperas do início da própria Conferência de Paris.

As primeiras orientações que o ministro dos Negócios Estrangeiros, Caeiro da Matta, envia para a delegação portuguesa apresentar em Paris revelam de imediato as intenções da participação de Portugal na Conferência de Paris: «Embora Portugal não pense carecer de créditos ele precisa certamente de fornecimento de outros países designadamente de utensilagem industrial e está portanto disposto aos entendimentos convenientes para por sua parte fornecer aos outros também aquilo de que a sua economia possa dispor¹¹.»

Não tendo tido a oportunidade de apresentar estas declarações nas primeiras sessões da Conferência de Paris, o ministro de Portugal em Paris, Augusto de Castro, resolveu divulgá-las, provocando uma entrevista à imprensa estrangeira. Dessa entrevista se fez eco a imprensa portuguesa. O *Diário de Notícias* de 23 de Julho dá conhecimento da entrevista, rematando com a frase da autoria de Manuel L. Rodrigues: «A presença de Portugal em Paris tem assim, a par dos motivos de solidariedade internacional, uma justificação económica, que é tanto no nosso interesse como no dos países com que nos propomos cooperar¹².»

As razões económicas resultavam do facto de Portugal dispor então de largos créditos na zona do esterlino e da necessidade crescente de industrializar

¹⁰ A opinião de Oliveira Salazar é relatada pelo correspondente especial do *The Times* em Lisboa, em artigo escrito na sequência de uma entrevista ocorrida em meados de Julho, «Among the portuguese. A centenary year impression of progress. Logic and sentiment of Dr. Salazar», in *The Times*, July 24, 1947, p. 5.

¹¹ AMNE, 2.º piso, M 53, proc. 41.2, telegrama n.º 182, 9 de Julho de 1947, do ministro dos Negócios Estrangeiros para a Legação de Portugal em Paris.

¹² Manuel L. Rodrigues, «A Conferência de Cooperação Económica e a posição de Portugal», in *Diário de Notícias* de 23 de Julho de 1947, pp. 1-2.

o país. Uma vez que a «circulação de mercadorias volte a fazer-se em condições normais», Portugal poderá vir a ocupar um lugar importante no mercado europeu. Pelo desenvolvimento do seu sistema de trocas, «pode [...] contribuir em medida apreciável para a reconstituição da economia europeia»¹³.

À medida que os trabalhos da Conferência de Paris foram evoluindo, os objectivos das autoridades portuguesas começam a ficar perfeitamente definidos: atribuição de uma quase exclusividade às questões relativas à agricultura e ao comércio, «problemas estes que mais nos interessam no seio da Conferência»¹⁴.

Nesta matéria a política a prosseguir no quadro da ajuda à reconstrução dos países europeus ficou claramente expressa:

- Portugal dispõe-se a «dispensar todo o auxílio que for compatível com os seus recursos»;
- Dado que o comércio externo português é consideravelmente constituído por produtos considerados de luxo em muitos mercados estrangeiros, dificilmente escoáveis sobretudo em tempo de crise, é necessário que sejam criadas, no quadro do programa de reconstrução, as condições que assegurem a sua colocação; «de contrário a posição de Portugal assim como a de outros países em situação idêntica, deixará de ser a de país que pode auxiliar para passar a de país que precisa de auxílio»;
- Em contrapartida, Portugal propõe-se conceder créditos em relação a determinados produtos da sua exportação, reservando-se, contudo, o privilégio de estudar cada caso especialmente¹⁵.

3. A REJEIÇÃO DA AJUDA FINANCEIRA AMERICANA E A ADESÃO DE PORTUGAL À OECE

Entretanto, a evolução da situação económica e financeira europeia e o desenvolvimento dos próprios trabalhos necessários à realização dos propósitos da Conferência de Paris provocavam no interior da conferência a necessidade de dar resposta aos crescentes problemas relativos à questão do comércio e dos pagamentos dos países europeus.

A Comissão dos Peritos Financeiros (ou Comissão Financeira), primordialmente encarregada de estudar os meios de suprimir as restrições de ordem financeira que entrassem as trocas intereuropeias, aprovou a 7 de Agosto os termos do questionário a remeter aos países representados na CCEE. O questionário aludia

¹³ Id., *ibid.*

¹⁴ AMNE, 2.º piso, M 53, A 39, proc. 41.2, telegrama n.º 205, 29 de Julho de 1947, da Legação de Portugal em Paris para o Ministério dos Negócios Estrangeiros.

¹⁵ AMNE, 2.º piso, M 53, A 39, proc. 41.2, do ministro dos Negócios Estrangeiros para a delegação da CCEE, «Instruções dadas ao Eng.º Freire de Andrade para a Conferência de Cooperação Económica Europeia em 31 de Julho de 1947».

em especial à situação dos acordos de pagamentos referentes a tratados ou acordos de comércio, indicando contingentes de mercadorias ou fixando trocas bilaterais, concluídos pelos diversos países interessados¹⁶. Entre as diversas atribuições que lhe foram conferidas, competia à Comissão Financeira investigar a possibilidade de transformar em multilaterais os acordos bilaterais existentes e alterar de acordo com essa intenção os diferentes acordos de pagamentos estabelecidos.

O recém-designado representante português, Freire de Andrade, informa o Ministério dos Negócios Estrangeiros de que o questionário será brevemente recebido em Portugal e aponta para a vantagem de a resposta ser acompanhada de uma exposição escrita donde conste a opinião do governo português sobre esta matéria. Acrescenta ainda que «em virtude da situação das nossas finanças e dado o facto de os artigos que exportamos serem, na sua maior parte, necessários à reconstrução do continente europeu [...] devem-nos interessar sobretudo medidas que aliviem os pagamentos e o comércio dos entraves existentes, tanto mais que [...] de pouco servirão os créditos dos Estados Unidos se os beneficiários não autorizarem que os mesmos créditos movimentem os produtos portugueses»¹⁷.

Por outro lado, tendo sido deliberado que todos os Estados representados deveriam expor as medidas tomadas individualmente quanto ao saneamento das suas finanças, recomenda o envio de um perito sobre a matéria habilitado a falar sobre a situação financeira portuguesa e que estivesse simultaneamente apto a prestar eventuais esclarecimentos sobre a resposta ao questionário formulado pela Comissão Financeira. Freire de Andrade chama ainda a atenção para a vantagem de se enviar urgentemente a resposta ao questionário sobre a balança de pagamentos, bem como o relatório geral, «pois de contrário o nosso país será excluído de importantes assuntos»¹⁸.

A questão suscitou directamente o interesse do presidente do Conselho. Oliveira Salazar acorda com o ministro das Finanças designar Albino Cabral Pessoa, secretário-geral do Banco de Portugal, para representar Portugal na Comissão Financeira. No telegrama que envia para a legação portuguesa em Paris observa que o «assunto é da maior importância e delicadeza», sobretudo porque em Paris ainda não se definiram as tendências «acerca da interconvertibilidade monetária que alargaria área esterlina não se sabe com que resultados ou disposição comum dólares»¹⁹. Dias depois, o presidente do Conselho informa os nossos representantes em Paris de que o ministro das Finanças convidara o director do Banco de Portugal, Prof. Fernando Emídio da Silva, a proferir a exposição geral sobre as finanças portuguesas²⁰.

¹⁶ Cf. AMNE, 2.º piso, M 53, A 39, proc. 41.2, telegrama n.º 297, 8 de Agosto de 1947, da Legação de Portugal em Paris para o Ministério dos Negócios Estrangeiros.

¹⁷ AMNE, 2.º piso, M 53, A 39, proc. 41.2, telegrama n.º 296, 8 de Agosto de 1947, da Legação de Portugal em Paris para o Ministério dos Negócios Estrangeiros.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ AMNE, 2.º piso, M 53, A 39, proc. 41.2, telegrama n.º 295, 8 de Agosto de 1947, do presidente do Conselho para a Legação de Portugal em Paris.

²⁰ Cf. AMNE, 2.º piso, M 53, A 39, proc. 41.2, telegrama n.º 242, 19 de Agosto de 1947, do presidente do Conselho para a Legação de Portugal em Paris.

O Ministério dos Negócios Estrangeiros redige prontamente uma nota acerca do pensamento do governo português no que respeita à questão da multilateralização do comércio e dos pagamentos internacionais colocada no seio da conferência. A política económica portuguesa, postula-se na nota, tem tradicionalmente como preferência as relações bilaterais, sobretudo no que se refere ao estabelecimento de acordos comerciais, uma vez que este tipo de acordos lhe permite alcançar posições mais vantajosas na colocação dos principais produtos exportáveis, nomeadamente no caso dos vinhos do Porto e da Madeira, das cortiças brutas e manufacturadas e das conservas de peixe, forçando a entrada de contingentes nos diferentes mercados externos, consoante os meios de pressão de que dispõe na altura das negociações.

Dado o carácter não essencial dos seus principais produtos de exportação, Portugal tinha vantagens óbvias em negociar individualmente com cada país uma determinada posição para cada um dos referidos produtos, através do estabelecimento de acordos bilaterais. É neste sentido que o Ministério dos Negócios Estrangeiros indica para a delegação portuguesa na CCEE que «para países como Portugal, cuja principal exportação é constituída por um reduzido número de produtos de um interesse limitado, não parece de aconselhar acordos comerciais multilaterais, sobretudo no momento em que os diferentes países sofrem crises graves nas suas economias e não esboçaram ainda as directrizes da política internacional a seguir neste após-guerra»²¹. Porém, como ainda se desconheciam as directrizes que se pretendiam imprimir aos acordos multilaterais, o Ministério faz entender à delegação portuguesa a conveniência de na sua exposição não ser demasiado peremptória no que toca às preferências bilaterais portuguesas.

É em meados de Agosto de 1947 que pela primeira vez se considera a eventualidade da comparticipação de Portugal como beneficiário do auxílio financeiro norte-americano.

Freire de Andrade aborda subtilmente a questão, no sentido de provocar uma definição da «posição de Portugal em relação ao plano Marshall e estabelecer, por forma clara, o ponto de vista português em relação aos problemas fundamentais abordados na Conferência»²². Fá-lo, todavia, de uma forma cautelosa, e tão veladamente o fez que o seu texto resulta bastante ambíguo.

Em primeiro lugar salienta a «situação quasi catastrófica a que chegou a economia de muitos países», referindo que «a economia portuguesa começa, ela própria, a sentir os efeitos da crise geral». A seguir procura identificar alguns sinais de vulnerabilidade revelados pelo agravamento do saldo da balança comercial portuguesa, «que é o reflexo da situação geral que o plano Marshall se propõe remediar» e pelas crescentes dificuldades sentidas ao nível do comér-

²¹ AMNE, 2.º piso, M 53, A 39, proc. 41.2, Ministério dos Negócios Estrangeiros, parecer de 12 de Agosto de 1947, «Acordos bilaterais e multilaterais».

²² AMNE, 2.º piso, M 53, A 39, proc. 41.2, Legação de Portugal em Paris, Freire de Andrade, relatório de 20 de Agosto de 1947, «Conferência do Plano Marshall. Estados dos trabalhos e observações sobre os interesses portugueses».

cio externo português «em encontrar compradores para quasi todos os produtos que constituem o grosso da nossa exportação». Concluindo, «portanto, que Portugal deverá dar todo o seu apoio à proposta Marshall, em tudo o que não afecte os seus interesses fundamentais»²³.

Após estas observações preliminares, Freire de Andrade aborda directamente a *posição de Portugal* em relação aos problemas colocados na conferência, em termos concordantes com as indicações recebidas de Lisboa, mas lançando algumas notas de cepticismo tanto em relação à globalidade do Plano Marshall quanto aos benefícios que daí possam advir para o nosso país:

- Portugal não necessita de auxílio financeiro americano para a reconstrução da sua economia. O país possui uma posição financeira equilibrada. Se tem carências nalgumas mercadorias essa situação não resulta da insuficiência dos recursos financeiros para os adquirir, mas de uma escassez generalizada de mercadorias, que o Plano Marshall não podia remediar por forma efectiva;
- Como, por outro lado, a maioria dos produtos portugueses de exportação não são indispensáveis aos países europeus, resulta que «o comércio de exportação português pouco ou nada beneficiará com o auxílio prestado pelo plano Marshall aos países que consumiam os nossos produtos de exportação, a não ser que esse auxílio seja dado por forma a assegurar a troca de produtos dessa natureza»²⁴.

À medida que o tempo vai passando, começam a surgir algumas perplexidades e avaliações contraditórias entre as autoridades portuguesas ao mais alto nível. Atentemos sequencialmente na marcha dos acontecimentos.

Alguns dias depois de recebida a informação de Freire de Andrade, a 26 de Agosto de 1947, a possibilidade da participação portuguesa no auxílio norte-americano posto à disposição dos países europeus é colocada com maior veemência e frontalidade. Aliás, é o próprio ministro dos Negócios Estrangeiros, José Caeiro da Matta, que avança directamente uma proposta em telegrama enviado de Paris ao presidente do Conselho. A questão é levantada na sequência do atraso verificado no envio de elementos sobre as balanças de pagamentos portuguesas. A delegação dispõe apenas dos dados estatísticos relativos a 1946, faltando os elementos e as estimativas correspondentes aos anos seguintes, especialmente 1947 e 1948. Relativamente ao ano de 1947, possuem-se apenas os dados referentes às reservas públicas e divisas para o mês de Julho, que, apesar de tudo, permitiam verificar um forte agravamento da situação já negativa da balança de pagamentos portuguesa comparativamente com os dados referentes a 31 de Dezembro de 1945 e 1946.

«Tudo fazendo prever agravamento da situação afigura-se» a Caeiro da Matta «que, com base nestes dados, deveríamos aproveitar esta oportunidade

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

que nos é oferecida, expor nossa posição à conferência a fim de eventualmente podermos com todas as formalidades ser considerados na distribuição créditos norte-americanos destinados realização de fomento e equipamentos industriais»²⁵.

Essa possibilidade encontra-se, todavia, dependente do envio dos dados referentes à balança de pagamentos, sob forma de previsão, para os anos posteriores a 1946, incluindo naturalmente os elementos que permitam explicar os resultados já apresentados da nossa situação cambial. Caso não se apresente a balança de pagamentos pedida, «não vemos possibilidade pedido de inclusão países beneficiários créditos norte-americanos. Não documentando nos números relativos período 1947 a 1951, corremos o risco de ou sermos excluídos ou (o que seria ainda mais inconveniente) ser próprio Comité a organizar estimativa nossas balanças de pagamentos durante aqueles anos tomando para base números 1946 que não acusam fenómeno regressão que em 1947 se acentua»²⁶.

No dia seguinte Caeiro da Matta envia um outro telegrama, reforçando a opinião e o pedido formulados na véspera: «Se é pensamento do Governo criarmos aqui posição que nos permita vir a participar auxílio norte-americano, torna-se indispensável vinda urgente [...] técnico conselho técnico corporativo [...] que traga elementos pedidos»²⁷.» O ministro assinala com vigor ser de toda a conveniência o referido técnico trazer todos os elementos relativos a 1948. «De posse desses dados poderíamos aqui mesmo construir nossa balança de pagamentos para 1948»²⁸, cuja apresentação considera insistentemente da maior importância, sobretudo porque a estimativa das necessidades dos países participantes e a subsequente atribuição de auxílio norte-americano se prevê que sejam calculadas com base nos elementos relativos a 1948»²⁹.

Surge aqui o momento mais significativo desta fase do processo. As observações avançadas pelo ministro dos Negócios Estrangeiros e recebidas por Oliveira Salazar vão ser submetidas à consideração do ministro das Finanças, João Pinto da Costa Leite (Lumbrales), provocando, em última análise, a decisão oficial portuguesa em rejeitar participar do auxílio financeiro norte-americano.

Costa Leite procede então à elaboração de um parecer que, recusando o envio de estimativas das balanças de pagamentos portuguesas pedidas por

²⁵ Itálico nosso (AMNE, 2.º piso, M 53, A 39, proc. 41.2, telegrama n.º 341, 26 de Agosto de 1947, da Legação de Portugal em Paris, ministro dos Negócios Estrangeiros para o presidente do Conselho).

²⁶ *Ibid.*

²⁷ AMNE, 2.º piso, M 53, A 39, proc. 41.2, telegrama n.º 345, 27 de Agosto de 1947, da Legação de Portugal em Paris, ministro dos Negócios Estrangeiros para o presidente do Conselho.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ À data já todos os países tinham fornecido os dados das respectivas balanças de pagamentos para 1948 e os comprovativos das necessidades apresentadas. Exceptuavam-se apenas a Islândia, a Turquia, Portugal e a Suíça, tendo esta última declarado não carecer de créditos (decisão que, como observa Caeiro da Matta, *se compreende em face da situação sólida da sua moeda e economia*).

Caeiro da Matta, ficou a constituir, pelas justificacões que apresenta, um documento extremamente elucidativo para a compreensão da posicão e actuacão das autoridades políticas portuguesas em relacão à Conferência de Paris e ao Plano Marshall em geral. As observacões do ministro das Finanças transformar-se-ão em instruções enviadas para a delegacão de Portugal em Paris, sendo por esta executadas perante a comunidade internacional.

Em primeiro lugar, Costa Leite observa que os elementos enviados para Paris até à data «correspondem aos dados *verificados* da balança de pagamentos», não podendo nem o Ministério das Finanças nem o Banco de Portugal apresentar *com seriedade* estimativas de balanças de pagamentos para os próximos anos. E revela-se desconfiado e céptico perante os trabalhos que se desenvolviam em Paris: «Este Ministério tem, aliás, a impressão de que as estimativas que estão sendo feitas em Paris não têm *base séria* e representam apenas um *expediente* para justificar o crédito a pedir aos Estados Unidos³⁰.»

Além do mais, para o governo português, a questão do Plano Marshall continha implicacões que careciam de particular atencão. «Desde que se trata de pôr em *comum* os recursos europeus, a Conferência pode mostrar interesse em saber os dólares que *nos sobrem* e possam ser utilizados pelos países famintos daquela moeda³¹.» Neste ponto o ministro é peremptório, afirmando que se deve manter a posicão firme de que os dólares em posse de Portugal não estão disponíveis para os países europeus — não se devendo sequer divulgar a sua quantidade. Esta decisão impunha-se por três razões diferentes:

«1.º Porque está ainda pendente, sem que tenha havido qualquer espécie de contestacão aos nossos argumentos, o problema do ouro recebido da Alemanha, e não podemos pensar em pôr à disposicão alheia ouro cuja legitimidade de posse nos é contestada.

2.º Porque as nossas disponibilidades em dólares são limitadas e não chegam [...] para as necessidades que vai apresentando a economia nacional.

3.º Porque na orientacão que está sendo seguida parece encaminhar-se para uma série de regimes bilaterais de comércio, aos quais se sobreporá um sistema de liquidacões multilaterais. Portugal tem-se orientado no sentido da liberdade comercial; conhece as suas necessidades em mercadorias, mas, embora esteja disposto a defender as suas exportacões, não pode, por não conhecer as disposicões dos outros países na matéria, pôr ao serviço destes as suas reservas monetárias.³²»

Costa Leite crê que «a posicão a assumir na Conferência seria, não encarrear nas *fantasias* que, ao que vejo, estão cultivando [referindo-se naturalmente aos diplomatas representantes de Portugal em Paris], mas pôr séria e concretamente o problema»³³. Ou seja, Portugal colaborava para a reconstrucão

³⁰ Sublinhados no original (AMNE, 2.º piso, M 53, A 39, proc. 41.2, parecer do Ministério das Finanças, Gabinete do Ministro, Costa Leite Lumbrals, de 27 de Agosto de 1947).

³¹ *Idid.*

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

européia, mas só podia continuar a fazê-lo na medida em que lhe fosse possível manter a liberdade comercial, por forma a garantir a defesa da sua produção e do seu nível de vida, em conjugação com a prudente utilização das reservas monetárias imprescindíveis ao reequipamento do país. Na opinião de Costa Leite, as estimativas das balanças de pagamentos pedidas por Paris implicavam e pressupunham uma planificação rígida do comércio externo e dos pagamentos internacionais, que a conferência parecia querer impor, mas que poderia limitar a liberdade monetária e comercial dos países que ainda a conservavam, como era o caso de Portugal. Se o governo português entendesse conformar-se com os princípios de planificação impostos pela Conferência de Paris, então haveria que estabelecer *uma planificação como condição prévia da previsão das balanças*, pois não via qualquer vantagem em fazer *estimativas precipitadas*.

Por outro lado, o ministro das Finanças acreditava na capacidade de auto-recuperação do país, apostando na força da identidade nacional para fazer face à ameaça de crise, sem que houvesse necessidade de recorrer ao auxílio externo. Mais, avaliava esse auxílio de forma bastante crítica, qualificando-o de impróprio e de intenções suspeitas: «Se orientarmos devidamente o nosso comércio externo, não careceremos de créditos em dólares, e não julgo que interesse ao país, em face quer da América do Norte quer da própria Europa, enfileirar, sem necessidade, no número dos ‘famintos do dólar’³⁴.»

A política de comércio externo preconizada pelo ministro das Finanças tinha como principal prioridade a satisfação das necessidades portuguesas em bens de equipamento, sobretudo se esses bens fossem adquiridos na zona do esterlino. A vantagem era óbvia, uma vez que facilitava a liquidação dos saldos acumulados em Londres durante a guerra (por esse processo já haviam sido liquidados, aproximadamente, 5 milhões de libras, num total de 80 milhões). Dito de outra forma, com esta actuação seriam alcançados três grandes objectivos: supriam-se as necessidades do reequipamento nacional, diminuía-se o crédito português sobre a Grã-Bretanha e poupavam-se as reservas em dólares (ou equivalentes convertíveis), que assim poderiam saldar os pagamentos a fazer, no futuro, aos Estados Unidos.

Note-se, entretanto, que o sucesso desta estratégia e os reflexos que teria sobre a balança comercial portuguesa dependiam em grande parte de factores externos, que, por isso, não podiam ser eficazmente controlados pelas nossas autoridades.

Daí o alerta deixado pelo ministro já na parte final do seu parecer: «Mas, se se mantiver e desenvolver a política por parte dos países europeus, de vender a Portugal e nada comprar das suas mercadorias, para se pagarem em dólares das nossas reservas, então estas para pouco chegarão, e deixaremos que se repita connosco o que se passou com a Inglaterra, com a única diferença de que os dólares ingleses eram emprestados e os nossos são disponibilidades próprias³⁵.»

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

Em suma, a conclusão do parecer com data de 27 de Agosto, do Ministério das Finanças sobre o problema colocado, de Paris, pelo ministro dos Negócios Estrangeiros é a seguinte: «Creio que a nossa resposta deve ser semelhante à da Suíça, esclarecendo que Portugal, propondo-se equilibrar as suas trocas na zona europeia, fazer acordos comerciais nesse sentido, colaborar na possível multilateralidade de pagamentos dentro dos países europeus, não carece de créditos em dólares para as suas previsíveis necessidades de pagamentos naquele país [EUA]³⁶.»

O parecer do ministro das Finanças teve nesta fase um peso determinante na definição da posição assumida pelo governo português. A 28 de Agosto Oliveira Salazar responde aos telegramas enviados por Caeiro da Matta. Os termos empregues, as justificações apresentadas pelo presidente do Conselho são em tudo idênticos aos utilizados por Lumbrales. A decisão final é a mesma: «A posição a assumir semelhante Suíça esclarecendo que Portugal se propõe equilibrar as suas trocas zona europeia, fazer acordos facilitem liquidação dentro da mesma zona, e não carece nessas condições pesar procura europeia crédito americano para previsíveis necessidades pagamentos zona dólar, nem pode suprir necessidades outros países nesta moeda³⁷.»

Por fim, a 22 de Setembro de 1947, os trabalhos da Conferência de Paris são dados por encerrados com a cerimónia de assinatura, pelos delegados das dezasseis potências, do relatório geral a ser enviado ao governo americano.

No discurso que profere na ocasião, Caeiro da Matta, acentuando o carácter favorável da situação económica e financeira portuguesa, confirma e divulga oficialmente a posição do governo português, de recusa da ajuda financeira americana nos termos da decisão tomada pelo presidente do Conselho³⁸: «Uma severa acção administrativa e financeira e a capacidade de sacrificio do povo português permitiram que, nos últimos vinte anos, o orçamento português se mantivesse equilibrado e a moeda estável; sobre estas bases assegurou-se à produção do país um progresso sem interrupção correspondente à melhoria do nível social do povo português. As felizes condições internas de Portugal permitem-me declarar que o meu país não precisa de ajuda financeira externa³⁹.»

Apesar desta atitude reveladora de alguma sobrançeria, o ministro dos Negócios Estrangeiros não deixa de salientar a existência de algumas condicionantes de carácter comercial que poderiam comprometer a curto prazo a manutenção da saudável situação económica e financeira portuguesa, que, no momento, permitia ao governo português declinar a oferta de auxílio financeiro norte-americano.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ AMNE, 2.º piso, M 381, A 60, proc. 39.314, telegrama n.º 258, 28 de Agosto de 1947, do presidente do Conselho para a Legação de Portugal em Paris.

³⁸ Cf. AMNE, 2.º piso, M 381, A 60, proc. 39.314, telegrama n.º 399, 24 de Setembro de 1947, da Legação de Portugal em Paris, ministro dos Negócios Estrangeiros para o presidente do Conselho.

³⁹ José Caeiro da Matta, «Conferência Europeia de Cooperação Económica, I, em Paris, em 22 de Setembro de 1947», in *Ao Serviço de Portugal*, Imprensa Portugal-Brasil, Lisboa, 1951, pp. 163-164.

Caeiro da Matta procura subtilmente responsabilizar os delegados das potências representadas nesse sentido. Na realidade, ao expor as necessidades portuguesas, o ministro dá indirectamente a entender que a adesão do seu país ao projecto de cooperação económica elaborado em Paris, representando o seu envolvimento no processo de reabilitação dos países europeus, que compreende a definição de um sistema de relações comerciais entre países, implica a adopção e o cumprimento de um compromisso multilateral em que não podem deixar de ser consideradas as especificidades apresentadas por Portugal.

Assim sendo, Caeiro da Matta não perde a oportunidade da cerimónia para referir o facto de a realidade comercial portuguesa ser portadora de algumas vulnerabilidades, que, caso não sejam consideradas e devidamente prevenidas, podem traduzir-se em efeitos negativos duradouros e acabar por pôr em causa o equilíbrio económico e financeiro português.

E, retomando os argumentos do parecer de Costa Leite, Caeiro da Matta chama a atenção para o facto de, se os países com os quais Portugal mantém relações comerciais desfavoráveis insistirem em utilizar «no seu próprio benefício as disponibilidades portuguesas em moeda americana»⁴⁰ e se não se tiverem presentes as necessidades portuguesas de exportação, a posição portuguesa poderá ver-se seriamente comprometida.

Assim sucederá — como adiante veremos. Apesar de a intervenção de Caeiro da Matta ser reveladora de uma boa percepção das circunstâncias conturbadas que no momento envolviam o comércio internacional e da importância de que se revestiam as relações comerciais portuguesas com os países europeus para o conjunto da economia do país, essa consciência, que era comum aos demais responsáveis políticos portugueses, pecará, contudo, por defeito no que respeita à avaliação do seu alcance.

Foi assim que, a despeito de durante um curto período as autoridades portuguesas terem manifestado a sua compreensão e o seu apoio à iniciativa americana, o governo português, pela voz autorizada do seu ministro dos Negócios Estrangeiros, rejeitou o auxílio proposto pelos EUA.

Difundia-se, entretanto, pelo país e no estrangeiro a notícia de que Portugal declinará a oferta de auxílio financeiro norte-americano. A decisão portuguesa, tal como era oficialmente apresentada à opinião pública, assentava em dois argumentos políticos fundamentais: porque a favorável posição económica e financeira do país o permitia e porque, altruisticamente, se considerava um acto de injustiça «pesar [a] procura europeia [de] crédito americano»⁴¹, privando dessa forma os países mais necessitados do montante do auxílio que seria possivelmente concedido a Portugal. Esta «razão» sobreviveu e foi aproveitada como argumento abonatório aquando da alteração que, como adiante veremos, se registará a breve trecho na posição do governo português em relação ao auxílio americano.

⁴⁰ Id., *ibid.*, pp. 164-165.

⁴¹ AMNE, 2.º piso, M 381, A 60, proc. 39.314, telegrama n.º 258, 28 de Agosto de 1947, do presidente do Conselho para a Legação de Portugal em Paris.

O mais interessante é que a realçada singularidade do caso português não resulta tanto do facto de Portugal aderir ao Plano Marshall sem solicitar auxílio financeiro, mas, sobretudo, da persistência com que mantém essa decisão, tendo os responsáveis políticos portugueses uma clara consciência da crescente fragilidade da situação económica do país⁴².

Apesar de já ter sido divulgada internacionalmente, a posição oficial do governo português só foi, segundo Franco Nogueira, definida bastante tempo depois de terminada a primeira Conferência de Paris. A resolução de rejeitar a aplicação do auxílio financeiro do Plano Marshall a Portugal data, segundo este autor, da reunião do Conselho de Ministros que teve lugar em 27 de Janeiro de 1948. Ao que parece, a decisão não terá sido tomada sem alguma controvérsia: «Alguns ministros, mais directamente ligados ao fomento, inclinar-se-iam para aceitar a aplicação do Plano Marshall ao país. Salazar segue, no entanto, um ponto de vista diverso. Tem o chefe do governo suspeitas dos objectivos americanos: receia que a penetração dos Estados Unidos no sentido da Europa constitua, mais do que um auxílio a esta, um desígnio imperial de Washington; teme que uma preponderância económica e financeira americana no Ocidente europeu seja apenas uma forma de acesso às posições europeias no continente africano; e apavora-o a ideia de que a vulnerabilidade das estruturas portuguesas possa tornar estas presa fácil de um credor poderoso, que para mais se julga predestinado ao exercício da hegemonia global⁴³.»

A posição defendida pelo presidente do Conselho, já assumida como a decisão oficial do governo português nas declarações do ministro dos Negócios Estrangeiros em Paris, era desta forma confirmada pelo gabinete.

Note-se, entretanto, que a decisão de não participar do auxílio financeiro americano colocado à disposição dos países europeus não implicou para Portugal qualquer alteração na sua qualidade de país participante. Portugal continuará a tomar parte nas reuniões e actividades dos «16 europeus», inserindo-se, como os restantes países, nos mecanismos criados ao abrigo do Plano Marshall e assinando a Convenção da OECE em 16 de Abril de 1948. Mediante a assinatura da Convenção, o governo português comprometia-se, formalmente, a tomar parte e a aderir activamente aos princípios e objectivos fundamentais que regiam a nova organização, inserindo-se por essa via num movimento de cooperação económica promovido entre os países europeus e vivamente apoiado pelos EUA. Contudo, a participação portuguesa manter-se-á condicionada pelos limites considerados admissíveis à luz do pensamento e acção definidos pelo governo português.

⁴² Note-se que, contrariamente à Suíça e à Turquia, que dispensaram o auxílio financeiro, apresentando as respectivas balanças comerciais com os EUA valores positivos, previa-se em finais de 1947 que a balança comercial de Portugal com os EUA registaria um défice de 72 milhões de dólares no ano de 1948, o que obrigaria ao recurso sistemático às reservas em ouro e dólares exibidas pelo governo português.

⁴³ Franco Nogueira, *Salazar*, vol. IV, *O Ataque (1945-1958)*, Livraria Civilização Editora, Porto, 3.ª ed., 1986, p. 89.

4. MOTIVOS DA REJEIÇÃO DA AJUDA FINANCEIRA MARSHALL: UMA INTERPRETAÇÃO

O comportamento do governo português em relação à fase de concepção e lançamento do Plano Marshall, desde a data do seu lançamento até ao momento da constituição da OECE, faz parte de um mesmo processo, cujo ponto alto resulta da combinação da definição da posição das autoridades governamentais portuguesas em rejeitar a assistência financeira americana e em aderir ao novo movimento de cooperação económica europeia.

Até aí todas as negociações foram encaminhadas no sentido da rejeição do auxílio financeiro norte-americano: só Caeiro da Matta e alguns diplomatas integrados nas estruturas da futura OECE encaravam, sem grande convicção, é certo, a hipótese contrária.

É a fase em que os princípios, as convicções políticas e ideológicas, postos em confronto com as novas realidades, se sobrepoem claramente a estas últimas. De resto, todos os elementos parecem convergir para esta solução.

No plano da política externa, a decisão da rejeição era a forma concordante com a vontade de manter incólumes os grandes princípios pelos quais a diplomacia de Oliveira Salazar se regia.

Na realidade, o pensamento de Salazar, no qual se escudavam os responsáveis políticos portugueses, contrariava os pilares fundamentais que asseguravam o lançamento do Plano Marshall, ou, por outras palavras, os três grandes pressupostos que sustentavam a possibilidade de se efectivar o auxílio americano à Europa e que correspondiam em primeira análise ao objecto a que se dirigia a resposta portuguesa, ou seja:

- Que os países europeus, à beira da ruptura económica e financeira, não dispunham dos recursos necessários à sua reconstrução;
- Que, por isso, necessitavam de um gigantesco auxílio externo, atribuído de uma forma sistemática, que só os EUA se podiam propor disponibilizar;
- Que esse auxílio só poderia tornar-se exequível se os próprios países europeus se juntassem e colaborassem na construção de um programa comum para utilização dessa ajuda.

Aos três pressupostos deste enunciado contrapunha Oliveira Salazar evocando, respectivamente, o recurso ao continente africano, a prudência relativamente ao eventual alargamento da hegemonia norte-americana e a impossibilidade de êxito da cooperação internacional.

Além disso, a política externa portuguesa encontrava-se definida no quadro de um arreigado espírito de autonomia e autarcismo. A estratégia que se advogava em Portugal para o pós-guerra consistia essencialmente na defesa da manutenção da política externa portuguesa tradicional, assente nos seus quatro vectores preferenciais: o Brasil, a Espanha, a Inglaterra e as colónias africanas. Mais, o pensamento político dos principais responsáveis do regime caracteriza-

va-se por um sentimento visceral de anticomunismo e por um mal-disfarçado antiamericanismo. No contexto da «guerra fria» estes dois pólos opostos tendiam a alastrar as suas contradições para o território europeu. Contradições que aliás, se desvaneceriam, pois a prazo a evolução dos acontecimentos viria a impor um crescente estreitamento ou uma aproximação pelo menos formal nas relações de Portugal com os EUA.

Além do mais, se bem que de forma ainda incipiente, começam a surgir na mente dos governantes portugueses os princípios de um futuro projecto que viria a constituir, simultaneamente, um elemento fundamental na condução da política externa e uma alternativa, exclusivamente válida para Portugal, que se contrapunha aos projectos europeus de cooperação internacional. Na circular datada de Março de 1953, acima referida, aponta Oliveira Salazar que, face à possibilidade de poder vir a constituir-se uma federação europeia, e se, «como é provável, continuar a impor-se a política dos grandes espaços, pode visionar-se a possibilidade de se irem apertando mais e mais os laços de Portugal com o Brasil e a Espanha e da Espanha com as repúblicas do centro e sul da América, de modo que um grande bloco ibero-americano seja, ao lado da Comunidade britânica, e mesmo sem atingir o grau da sua estruturação constitucional, um factor político de grande relevo, pela população, a riqueza potencial ou existente e a cultura ocidental»⁴⁴.

Em moldes algo diversos, esta ideia da criação de uma unidade portuguesa que integrasse a metrópole e as colónias viria a ser retomada alguns anos mais tarde com um projecto destinado à integração do «Espaço Económico Português».

Por outro lado, a avaliação que era feita da situação económica nacional era optimista; o governo tinha aprovado recentemente o lançamento de um processo de industrialização; por este lado parecia poder dispensar-se qualquer compromisso que envolvesse formas mais ou menos sofisticadas de dependência externa. O nacionalismo autárcico, pelo qual os sucessivos governos do Estado Novo se tinham batido, mesmo que tivesse de se adaptar às novas circunstâncias históricas, podia ser preservado, pelo menos, nos seus aspectos essenciais.

Tal como no que respeita à política externa, a atitude do governo português face ao Plano Marshall e à cooperação económica europeia encontrava-se, naturalmente, também por esta via, subordinada ao pensamento, à situação, à actuação e à estratégia económica propugnada para o pós-guerra. Mais uma vez surgem algumas contradições que o governo português procura superar. No entanto, tão profundamente enraizada como os princípios da política externa, havia também a crença de que Portugal podia sobreviver e recuperar sozinho, com uma pequena colaboração — como dizia Costa Leite.

Na realidade, quer a nível político, quer a nível económico, as convicções e as estratégias definidas pelos responsáveis políticos portugueses concorriam

⁴⁴ Texto extraído da «Circular sobre a integração europeia, para as missões diplomáticas, do Presidente do Conselho de Ministros, de 6 de Março de 1953», in *Os Movimentos de Cooperação e Integração Europeia no Pós-Guerra e a Participação de Portugal Nesses Movimentos*, Departamento de Integração Europeia, INA (policopiado), p. 64.

para que se adoptasse a decisão de rejeitar o auxílio financeiro norte-americano a Portugal.

Em suma, e no que se refere especificamente ao nosso tema, a actuação e a decisão protagonizadas pelo governo português no espaço de tempo que medeia entre o discurso de Marshall e a adesão à OECE pautaram-se essencialmente por uma atitude de cepticismo e de descrença em relação aos movimentos de cooperação internacional e de desconfiança em relação às posições americanas.

No entanto, por vontade ou por necessidade, por habilidade diplomática ou instinto, a política externa portuguesa foi sempre conduzida no sentido de «não ficar de fora», não deixar de participar em nenhum dos diversos movimentos ou instituições que se foram manifestando na Europa, evitando a marginalização de Portugal dos assuntos europeus ou mesmo mundiais. Por isso, sem se deixar enredar por nenhum movimento tendente à unificação do espaço europeu, não houve qualquer hesitação nem escrúpulo em «transigir» sempre que foi necessário.

No fundo, Portugal juntou-se aos outros europeus de forma condicional e condicionada. Fê-lo, porém, sem grande convicção e também sem grande empenhamento, procurando sobretudo compatibilizar estrategicamente duas vocações sempre afirmadas: a «ocidental e europeia» (mas atlântica...) e a «africana».

Elementos de certa maneira marginais, mas que faziam parte desta «estratégia de rejeição»: a forma como se valorizou a importância estratégica dos Açores e as contrapartidas que daí podiam vir a receber-se e o «ouro alemão», do qual as autoridades portuguesas não queriam ver-se despojadas.

Trata-se de dois problemas de carácter conjuntural que, tendo sido evocados no decurso do processo, acompanharam de perto a definição da posição, da actuação e mesmo da decisão assumidas pelo governo português em relação à fase inicial do Plano Marshall e que tinham ainda a particularidade de se encontrarem estreitamente associados às relações bilaterais de Portugal com os EUA⁴⁵. Por economia de espaço não se trata aqui destas questões.

Tudo se conjugava para o acerto do não, ou melhor, para a adopção de uma posição ambígua de adesão condicional que permitisse ao país estar presente no desenrolar dos acontecimentos sem se comprometer demasiado.

⁴⁵ Medeiros Ferreira detecta e chama a atenção para isto mesmo, observando que «está ainda por fazer a análise detalhada de duas questões particulares que embaraçavam as relações entre Washington e Lisboa e que, concretamente, afligiam Salazar: a questão das indagações sobre o «ouro nazi» possivelmente existente no Banco de Portugal e a permanência de tropas norte-americanas na Base das Lajes, na ilha Terceira. Ora essas questões irão desenvolver-se num sentido menos dramático do que o receado por Salazar: por um lado, o cair da «cortina de ferro» sobre os países da Europa de Leste (cujos bancos tinham sido as principais vítimas dos saques alemães) tornou mais branda a pressão das autoridades norte-americanas sobre a aquisição de ouro dessas proveniências durante a guerra; por outro lado, a divisão da Alemanha e o perigo soviético deram o devido contexto ao estabelecimento de uma base permanente nos Açores por parte dos norte-americanos» (José Medeiros Ferreira, art. cit., pp. 145-146).

5. CRISE E PRAGMATISMO: SOLICITAÇÃO DA AJUDA FINANCEIRA NORTE-AMERICANA

Na sequência da aprovação da Lei de Cooperação Económica, os EUA procedem à realização dos passos preliminares destinados a implementar o ERP. De acordo com a secção 115 da referida lei, todos os países presentes nas conferências de Paris, aderentes por isso ao Plano Marshall, deveriam concluir com os EUA um acordo bilateral. O cumprimento deste procedimento era aplicado a todos os países, incluindo os que não recebessem auxílio financeiro.

Em 28 de Setembro de 1948 foi assinado em Lisboa, pelo ministro dos Negócios Estrangeiros, Caeiro da Matta, e pelo embaixador dos EUA em Portugal, Lincoln MacVeagh, o Acordo Bilateral de Cooperação Económica entre Portugal e os EUA. O Acordo consagrava formalmente a adesão de Portugal ao ERP na qualidade de país não beneficiário de auxílio financeiro.

Ora, apesar de Portugal ter assinado o Acordo Bilateral na qualidade de país não beneficiário, a verdade é que já se tinham operado algumas alterações na atitude de Portugal face à aceitação desse auxílio, o que conduziu a que já em 27 de Setembro o governo português tenha anunciado informalmente a intenção de recorrer ao auxílio Marshall.

Sucedeu que ao longo dos primeiros meses de 1948 se assistiu, pela primeira vez desde há alguns anos, a uma deterioração acentuada da situação financeira e cambial portuguesa⁴⁶. A balança de pagamentos de Portugal e colónias, que exibira um *superavit* de 4543 milhões de escudos em 1942, descera para 509 em 1946 e registava um saldo negativo de 2970 milhões de escudos em 1947, provocado sobretudo pelo aumento do défice que a nossa balança comercial vinha apresentando desde 1944⁴⁷. O governo tentou, em vão, contrariar esta tendência, sobretudo através das directrizes contidas em diplomas legislativos destinados a regulamentar o nosso comércio externo⁴⁸. Porém, em 1948 os saldos negativos das balanças comercial e de pagamentos são superiores aos de 1947.

A deterioração da situação económica e financeira portuguesa devia-se sobretudo a quatro razões: (i) ao aumento das importações, devido a uma crescente procura em resultado das restrições da guerra e ao aparecimento de algumas tensões inflacionistas; (ii) à forte diminuição das exportações de alguns produtos e mercadorias anormalmente valorizados durante a guerra; (iii) ao aumento das importações de produtos agrícolas devido à escassez da produção de cereais, fortemente atingida pelos maus anos agrícolas de 1946 e 1947⁴⁹; (iv) ao aumento

⁴⁶ Cf. *Relatórios do Banco de Portugal, 1947-1949*.

⁴⁷ Cf. *Relatório do Banco de Portugal, 1948*, p. 92.

⁴⁸ V., especialmente, Decreto-Lei n.º 36 594, de 20 de Novembro de 1947, cujo relatório abre da seguinte forma: «As actuais condições da economia mundial exigem não só uma observação permanente das operações de comércio externo, como o estabelecimento de uma adequada disciplina em função dos superiores interesses nacionais a ele ligados, sejam de ordem comercial, monetária ou financeira.»

⁴⁹ Apoiado pela política de importações promovida pelo então ministro da Economia, Daniel Barbosa.

das importações de equipamento industrial destinado a sustentar o programa de industrialização lançado no final da guerra⁵⁰. Como resultado de tudo isto, registou-se uma acentuada diminuição das reservas em ouro e divisas, sobretudo nos anos de 1947 a 1949, ameaçando assim o equilíbrio financeiro, que constituía uma das «pedras de toque» da política económica do regime.

Por outro lado, uma vez posto em marcha, o ERP provocava a manifestação de alguns sintomas adversos em relação à situação económica e financeira portuguesa, uma vez que Portugal, voluntariamente ou não, se encontrava efetivamente ligado aos demais países europeus, associado à evolução da conjuntura económica internacional dominada no momento pela evolução e resultados do ERP: o que se previa e temia acabou por acontecer e as vulnerabilidades da economia portuguesa acabaram por ser agravadas pela recuperação dos países europeus.

Os responsáveis políticos portugueses tinham consciência desta situação desde o início do Plano Marshall, e mesmo no momento em que decidiram rejeitar participar do auxílio financeiro norte-americano subestimavam, todavia, o seu alcance. Procuravam contrariá-la em diversas frentes, nomeadamente aproveitando da sua adesão à Conferência de Paris e à OECE. Guiados por um espírito de algum voluntarismo e optimismo, acreditavam que seria possível ultrapassá-la. Este optimismo ver-se-ia, contudo, frustrado a muito breve trecho. Sobretudo porque a atitude de sobreavaliação das capacidades e potencialidades do aparelho económico nacional e dos resultados do programa industrial, desenvolvida no quadro de um arreigado espírito de autarcismo económico, era acompanhada por uma atitude de subestimação da dimensão e dos efeitos que a crise internacional de comércio e pagamentos poderia vir a ter em Portugal.

A partir de determinada altura a situação torna-se dificilmente controlável. As medidas internas adoptadas, quer de restrição ao comércio importador, quer de incentivo à exportação, revelam-se insuficientes e ineficazes; as disponibilidades em reservas monetárias, sobretudo em dólares, diminuíam progressivamente face à incapacidade do comércio exportador em provocar a sua renovação constante; o comércio com os países da OECE e com os EUA passa a ser regulado pelos mecanismos determinados pelo ERP. Paralelamente, o governo português não pode abdicar do seu programa económico, cuja satisfação exige importações crescentes em bens de equipamento, que vêm ampliar o já elevado índice de bens importados.

No início de Março, dias antes da abertura da segunda Conferência de Paris, o embaixador Teotónio Pereira envia para o Ministério um telegrama «alarman-te»: «As previsões pessimistas sobre a situação do mercado norte-americano no

⁵⁰ Consubstanciado principalmente nas Leis n.º 2002, de 26 de Dezembro de 1944 (Lei da Electrificação Nacional), n.º 2005, de 14 de Março de 1945 (Lei do Fomento e da Reorganização Industrial), e n.º 2008, de 7 de Setembro de 1945 (que institui um sistema de coordenação dos transportes terrestres).

que diz respeito ao fornecimento de ferro e aço foram ultrapassadas em circunstâncias extremamente graves para nós [...] Os contingentes que nos foram atribuídos para pouco ou nada chegarão não representando senão um sexto das encomendas recomendadas pelo Conselho Técnico Corporativo. Não se vê possibilidades de obter quaisquer licenças extracontingente⁵¹.» E encerra o telegrama com uma nota de desânimo: «Com o agravamento das restrições da exportação americana desde que se esboçou a execução do Plano Marshall, Portugal está sendo relegado para a categoria dos países mais prejudicados. Não conseguimos o reconhecimento do total das nossas necessidades e o facto de ainda possuímos alguns dólares joga em nosso desfavor⁵².»

Alguns dias mais tarde é Tomás Fernandes, delegado em Paris, que manifesta a mesma apreensão num relatório elaborado sobre a actuação do grupo de trabalho destinado a preparar a convenção da futura OECE⁵³.

Face ao progressivo agravamento da situação do comércio externo português, acompanhado de uma visível deterioração da posição financeira e cambial do país, o ministro das Finanças acciona mais uma medida destinada a aliviar a «crise».

Nos finais de Junho de 1948, Costa Leite redige um memorando onde formula uma proposta do governo português para obter cooperação financeira dos EUA sob a égide da ECA⁵⁴.

O memorando, apresentado nos primeiros dias de Julho ao conselheiro comercial da Embaixada dos EUA em Portugal com o pedido de ser transmitido ao Departamento de Estado norte-americano⁵⁵, incluía uma sugestão do ministro das Finanças relativa ao desejo do governo português de, aproveitando a política de auxílio americano à Europa, transferir para os EUA 40 milhões de libras do crédito de Portugal sobre a Inglaterra.

O ministro tem naturalmente em consideração o facto de estar em execução o Plano Marshall, concretamente a existência dos créditos americanos colocados à disposição dos países europeus e que Portugal recusara, e é nesse sentido que observa: «O recurso a empréstimos para fomento ao abrigo do Plano Marshall melhoraria, talvez, a situação, mas, certamente, de maneira bastante limitada porque, mantendo-se um saldo em esterlino muito forte para a economia portuguesa, não desapareceria o estímulo para a preferência à Inglaterra em determinados abastecimentos, ainda que à custa de maior morosidade na execução de planos industriais e de obras públicas, tanto na metrópole como nas colónias.

⁵¹ AMNE, Plano Marshall I, 2.º piso, M 236, A 40, proc. n.º 41.11, 1948, carta, 11 de Março de 1948, do director-geral dos Negócios Económicos e Consulares para o Ministro dos Negócios Estrangeiros, transcrevendo a comunicação da Embaixada de Portugal em Washington.

⁵² *Ibid.*

⁵³ Relatório sobre a actuação do grupo de trabalho e respectivos subcomités, Tomás Fernandes, 27 de Março de 1948.

⁵⁴ AMNE, Plano Marshall, 2.º piso, M 771, A 9, proc. 42.4, 24 de Junho de 1948 (ministro das Finanças, João Pinto da Costa Leite Lumbrales).

⁵⁵ Cf. NARA, RG 59, 840.50-RECOVERY-1945-1949, box 5768, 840.50 RECOVERY/7-1648, carta n.º 263, 16 de Julho de 1948, da Embaixada dos EUA em Portugal para o Departamento de Estado dos EUA.

Por outro lado, não resolveria por si as dificuldades no comércio de produtos acabados menos essenciais⁵⁶.»

Tudo isto exposto, o ministro das Finanças passa a apresentar a proposta do governo português ao governo dos EUA: «[...] considerando ainda que o crédito de Portugal sobre a Inglaterra foi em grande parte proveniente de exportações que auxiliaram o esforço de guerra anglo-americano [o que justificava moralmente a proposta], julga-se que a solução mais adequada para a colaboração da América com Portugal seria a seguinte»:

- Os Estados Unidos tomariam uma parte, por exemplo, 50% ou 40 milhões de libras dos saldos portugueses em esterlino-ouro, com todas as suas garantias e condições de reembolso;
- A importância em dólares dos Estados Unidos correspondentes àquela importância seria utilizável unicamente na aquisição, nos Estados Unidos, de equipamentos e mercadorias para execução de planos de fomento na metrópole e colónias.

Por esta forma, equilibrada a composição das reservas de circulação, desapareceriam razões de preferência em favor de qualquer das zonas nas aquisições indispensáveis ao apetrechamento do país e apressar-se-ia o ritmo desse apetrechamento, resultados estes que coincidem com os objectivos do Plano Marshall.

«Uma política activa de produção e exportação, para a América, de alguns dos nossos produtos (conservas, vinhos, cortiça, produtos coloniais — cacau, café, por exemplo), bem como o aumento de produção pelos grandes planos em curso, equilibrariam entretanto o comércio de produtos correntes, assegurando um desenvolvimento estável do tráfego de Portugal e Colónias com a América do Norte⁵⁷.»

A transferência, a efectuar-se, deveria ser feita de acordo com o governo inglês e nos termos do acordo financeiro anglo-português.

É claro que a razão de ser da proposta se fundamentava na vontade do governo português em ficar habilitado a efectuar compras de bens essenciais nos EUA. A operação permitia resolver simultaneamente dois problemas: colmatar a escassez das reservas portuguesas em dólares e ultrapassar a incapacidade de fornecimento de bens necessários ao reequipamento industrial do país por parte da Grã-Bretanha. Além disso, dado que o crédito sobre a Inglaterra era substancialmente superior aos 40 milhões de libras contemplados na proposta, Portugal podia propor esta operação mantendo a sua forte posição credora em relação à Inglaterra e, finalmente, Portugal «vendia» aos EUA este «crédito mal parado» que a Grã-Bretanha havia contraído.

Note-se que a sugestão foi feita a título confidencial, sem ser comunicada ao governo inglês e sem o propósito de a transformar em proposta oficial antes de conhecer a reacção do governo americano.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Ibid.*

Esta quase derradeira hipótese, a que se havia recorrido na tentativa de procurar obviar ao problema financeiro português, ver-se-ia malograda a muito breve trecho, constituindo mais um testemunho de como as autoridades portuguesas procuraram evitar até ao fim o recurso aos créditos Marshall.

No dia 15 de Julho o secretário de Estado norte-americano George Marshall responde ao telegrama do embaixador MacVeagh e à proposta portuguesa.

A resposta é peremptoriamente negativa: «Não há hipótese de os EUA ou de a ECA poderem aceitar créditos esterlinos portugueses em troca por dólares conforme sugerido no telegrama 389 de 3 de Julho⁵⁸.»

Além disso, acrescenta Marshall para conhecimento exclusivo do embaixador, «qualquer assistência da ECA a Portugal deve assumir a forma de crédito ECA nos termos usuais. Na ausência de desenvolvimentos críticos é improvável que Portugal possa obter essa assistência num futuro próximo, tendo em consideração os fundos limitados da ECA e a necessidade urgente em dólares de outros países⁵⁹.»

De Lisboa, é o próprio presidente do Conselho que intervém directamente no assunto: «Extrema reserva e laconismo resposta americana [...] não nos permitem fazer ideia exacta pensamento Estados Unidos acerca sugestão por nós apresentada [...] Telegrafou-se Washington a recomendar esforços sentido obter máxima discricção esclarecimentos possíveis⁶⁰.»

Estamos em Agosto de 1948, nas vésperas de se operar uma alteração radical na atitude do governo português e na consequente decisão de rejeitar auxílio financeiro Marshall para Portugal. Nos meses seguintes o governo português vai solicitar e bater-se para que Portugal seja contemplado na distribuição dos créditos Marshall e, directamente ou através dos seus representantes diplomáticos, envidará todos os esforços no sentido de obter junto do governo norte-americano, da ECA e da OECDE o máximo no montante de auxílio financeiro norte-americano a atribuir a Portugal.

Com o fracasso da proposta portuguesa de transferir o crédito sobre a Grã-Bretanha para os EUA a troco de dólares, consumou-se a última possibilidade de evitar recorrer ao auxílio Marshall.

Na altura detectam-se alguns sinais de desespero e impotência das autoridades portuguesas perante a crise financeira e comercial que alastra em Portugal.

⁵⁸ WNRC, RG 469, Records of the US Foreign Assistance Agencies, 1948-1961, Administrative Services Division Communications and Records Unit, Geographical Files, Portugal, box 275, telegrama n.º 347, 15 de Julho de 1948, do secretário de Estado dos EUA para o embaixador de Portugal em Washington.

A Irlanda, cujos créditos sobre a Inglaterra tinham atingido a cifra de 300 milhões de libras durante a guerra, também tinha tentado transferir parte dos seus créditos para os EUA. Tal como aconteceu no caso português, a proposta viu-se frustrada e a Irlanda foi obrigada a pedir um empréstimo enquadrado no Plano Marshall (cf. AMNE, Plano Marshall, 2.º piso, M 771, A 9, proc. 42.4, s. d.).

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ AMNE, Plano Marshall, 2.º piso, M 771, A 9, proc. 42.4, telegrama n.º 177, 20 de Julho de 1948, do presidente do Conselho para a embaixada de Portugal em Paris, ministro dos Negócios Estrangeiros.

A 20 de Julho de 1948 Oliveira Salazar, apreensivo face aos acontecimentos, e dando mostras de uma flexibilidade que até aí tinha evitado usar, coloca, por fim, a hipótese de se recorrer ao auxílio Marshall.

Deixando para trás a decisão inicial de rejeitar auxílio Marshall para Portugal, o governo português foi desenvolvendo uma intensa actividade por forma a criar as condições favoráveis à obtenção e aplicação do auxílio de que agora considerava necessitar.

Durante o mês de Agosto de 1948 foi sendo preparada a legislação que havia de conduzir à constituição da Comissão Técnica de Cooperação Económica Europeia (CTCEE), cuja criação e definição de competências datam de 1 de Setembro do mesmo ano⁶¹.

Alguns meses depois, e com funções complementares das da Comissão Técnica, é criado o Fundo de Fomento Nacional⁶², destinado primordialmente a administrar «a utilização por Portugal da ajuda do ERP americano, mais geralmente conhecido por ‘ajuda Marshall’»⁶³.

Finalmente, em 27 de Setembro de 1948, na véspera da assinatura do Acordo Bilateral de Portugal com os EUA, o representante de Portugal na OECE dá conhecimento informal a Harriman da intenção do governo português em solicitar ajuda indirecta do Plano Marshall para Portugal.

No mesmo dia Teixeira Guerra informa o Ministério dos Negócios Estrangeiros de que, «em sua opinião, baseada em exame circunstâncias e numerosas conversas será impossível conseguir Portugal seja beneficiado este ano auxílio americano [...] Nesta questão como nos demais aspectos actividade OECE não é possível deixar de ter em conta que nossa posição é ainda a que definimos em Setembro de 1947 quando declaramos não necessitar assistência financeira⁶⁴.»

Note-se que a hipótese de solicitar auxílio americano para Portugal foi considerada por força das circunstâncias e executada a algum contragosto, tendo como primeiro objectivo obviar às crescentes dificuldades de carácter financeiro registadas no país. Naturalmente que, dada a urgência da questão, a intenção dos responsáveis portugueses, designadamente do ministro das Finanças, que viram no recurso ao auxílio americano uma forma de ultrapassar o problema financeiro, seria a de procurar obtê-lo sem mais demoras, dentro ainda do primeiro exercício Marshall.

A hipótese de conseguir a participação de Portugal na distribuição dos créditos relativos ao primeiro exercício Marshall já não era, contudo, viável.

⁶¹ Cf. despacho do Conselho de Ministros de 25 de Agosto de 1948, publicado no *Diário do Governo*, 1.ª série, de 1 de Setembro de 1948, que cria a CTCEE, que ficou funcionando junto do Instituto Nacional de Estatística.

⁶² Decreto-Lei n.º 37 354, publicado no *Diário do Governo*, 1.ª série, de 26 de Março de 1949.

⁶³ *25 Anos de Administração Pública, Presidência do Conselho*, Imprensa Nacional, Lisboa, 1953, p. 142.

⁶⁴ AMNE, Plano Marshall III, 2.º piso, M 238, A 40, proc. 41.11, 1948, telegrama, 27 de Setembro de 1948, da Embaixada de Portugal em Paris para o ministro dos Negócios Estrangeiros.

Excluída a possibilidade de obter auxílio financeiro no primeiro ano Marshall, até Julho de 1949, o governo português aposta na sua candidatura ao segundo ano.

A admissão de Portugal entre os países participantes do auxílio Marshall pressupunha, como condição indispensável, a apresentação de um programa económico a longo prazo e do programa para 1949-1950 que justificasse o auxílio solicitado. Esses programas deviam ser analisados e aprovados nas reuniões da OECE, onde competiria estarem presentes técnicos portugueses que os defendessem e justificassem.

O programa a longo prazo, segundo as directrizes da OECE, devia compreender um esquema geral dos objectivos de produção e consumo nacionais, um relatório circunstanciado sobre as obras ou fins económicos a realizar até 1952-1953 e a estimativa das balanças comercial e de pagamentos com as diversas zonas monetárias. Da apresentação destes dados dependia o quantitativo do auxílio a ser prestado a Portugal.

O programa apresentado em Paris, em Novembro de 1948, estimava em 625 milhões de dólares o capital necessário à sua execução, e foi esse o montante solicitado por Portugal à ECA. Portugal procurava no auxílio americano o financiamento de um plano de fomento económico de larga envergadura que extrapolava os propósitos básicos do ERP.

A segunda peça da candidatura portuguesa à ajuda Marshall era constituída pelo programa específico para 1949-1950. Num documento mais técnico e muito quantificado, o governo português retoma as linhas gerais do programa a longo prazo, colocando ênfase na compra de equipamentos ao exterior afectos a cinco grandes áreas:

- Energia, irrigação e indústria mineira do ferro;
- Transportes;
- Indústria transformadora;
- Agricultura;
- Saúde e educação.

Tudo somado, essa compra de equipamentos totalizava cerca de 90 milhões de dólares e representava 28% do total solicitado para o efeito no programa global. Os restantes 300 milhões de dólares destinavam-se à concretização, ao longo dos anos de vigência do Plano Marshall (1949-1952), dos empreendimentos onde tais equipamentos seriam incorporados.

A administração americana, tomando conhecimento do programa económico português, sugere que se atribuam a Portugal no ano Marshall 1949-1950 10 milhões de dólares, montante que, como é óbvio, ficava muito aquém do que havia sido pedido pelo governo português.

Em Portugal, a notícia, já divulgada internacionalmente, de que a ECA havia proposto uma adjudicação preliminar de 10 milhões de dólares ao nosso país é mantida fora do conhecimento geral: «No curso normal dos acontecimen-

tos, a imprensa de Lisboa, na manhã de 10 de Fevereiro, teria reproduzido, na sua maior parte, o depoimento ao Congresso respeitante à alocação provisória dos fundos da ECA no ano fiscal de 1949-50 [...] acentuando particularmente os \$10 000 000 atribuídos a Portugal. Contudo, essa informação não foi publicada [em Portugal] provavelmente devido à disparidade existente entre esta soma e a que foi pedida pelo Governo português, o que poderia ter dado azo a comentários embaraçosos da Oposição⁶⁵.» Na realidade, e no contexto português da época, onde a censura ao meios de comunicação social actuava eficazmente, o facto não é de estranhar, tanto mais que o país se encontrava em pleno período eleitoral. A divulgação dessa notícia nas vésperas das eleições presidenciais de 13 de Fevereiro de 1949, que haveriam de reconduzir Óscar Carmona à Presidência da República, só poderia mesmo ter efeitos negativos⁶⁶.

Refira-se, no entanto, o desapontamento sentido pelas autoridades portuguesas em relação à drástica redução no montante de auxílio financeiro solicitado.

As circunstâncias haviam obrigado, contra vontade, o governo português a proceder a uma completa inversão na decisão sobre o auxílio americano. Uma vez assumida a nova posição, que de alguma forma esbatia a relutância em permitir que o país comparticipasse da ajuda Marshall, surgia a expectativa de o auxílio norte-americano poder vir permitir não só vencer o estado deficitário das suas finanças e ultrapassar a grave crise económica com que se debatia, como ainda fomentar o desenvolvimento económico do país. O sentimento anti-americano foi momentaneamente esquecido quando as esperanças se depositavam na possibilidade de os EUA financiarem o tão almejado arranque industrial do país e, no fundo, proporcionarem à economia de Portugal e das colónias um nível equiparável ao das nações mais industrializadas.

Daí que os primeiros desiludidos tenham sido o próprio presidente do Conselho e o ministro das Finanças, que escassos meses atrás se tinham declarado tão veementemente contra qualquer possibilidade de auxílio norte-americano.

A 7 de Junho Oliveira Salazar declarava, com algum desespero, perante o Conselho de Ministros, ser gravíssima a situação económica e financeira do país. «Dos créditos a serem concedidos pelos Estados Unidos, ao abrigo do Plano Marshall, apenas seria possível contar com cerca de dez milhões de dólares, e não com os sessenta a cem milhões que Portugal acabara por solicitar⁶⁷.» Na emergência recorre à sua política económica mais tradicional para fazer face à deterioração da situação económica e financeira do país: propõe

⁶⁵ NARA, RG 59, 853-Portugal-1945-1949, box 6365, 853.00/2-1749, aerograma n.º 60, 17 de Fevereiro de 1949, da Embaixada dos EUA em Portugal para o secretário de Estado dos EUA, e NARA, RG 59, 853-Portugal-1945-1949, box 6364, 853.00(W)/2-1949, aerograma n.º 63, 19 de Fevereiro de 1949, da Embaixada dos EUA em Portugal para o secretário de Estado dos EUA.

⁶⁶ A notícia só foi divulgada na imprensa portuguesa em Março (cf. *Jornal do Comércio* de 17 de Março de 1949).

⁶⁷ Franco Nogueira, *Salazar*, cit., p. 149.

aos ministros o aumento do adicional sobre algumas importações, o aumento dos impostos sobre alguns produtos industriais, a contenção de gastos na administração pública.

Em Julho de 1948 Portugal apresenta na OECE, com a assistência de funcionários da ECA, a revisão do seu programa para 1949-1950, demonstrando a deterioração crescente de que vinha sendo objecto a economia portuguesa⁶⁸.

A Portugal foram, por fim, concedidos 31,5 milhões de dólares a título de auxílio directo, mantendo-se o montante de auxílio indirecto que tinha sido previsto. A verba não tinha praticamente expressão no total da ajuda directa atribuída nesse ano pela ECA aos países europeus, representando apenas 0,8% daquele total. Como, em qualquer caso, essas verbas só ficaram disponíveis a partir de Fevereiro de 1950, Portugal só se tornou beneficiário de facto do Plano Marshall praticamente dois anos depois dos restantes países da Europa ocidental⁶⁹.

A utilização dessa ajuda directa fez-se pela apresentação dos pedidos de autorização à ECA e pela emissão das subautorizações respectivas emitidas pela CTCEE.

Além da ajuda directa, foram, como já apontámos, atribuídos a Portugal 27,2 milhões de dólares de ajuda indirecta⁷⁰, constituída por direitos de saque sobre outros países participantes da OECE e destinada a cobrir os défices previstos da balança de pagamentos de Portugal com esses países.

Anote-se que no terceiro exercício Marshall, 1950-1951, Portugal recebeu ainda, a título de ajuda directa, 18,3 milhões de dólares⁷¹.

Todavia, no ano seguinte, o último ano Marshall, voltou a alterar-se a posição portuguesa e Portugal regressou à posição inicial de país não beneficiário de auxílio financeiro Marshall.

As razões que agora podem ser apresentadas já nada têm a ver com os argumentos invocados para a recusa inicial. No fundo, a decisão de voltar à «posição de não beneficiário» foi tomada de comum acordo pelas autoridades

⁶⁸ Cf. AMNE, embaixadas e legações, Washington, M 153 (1949), proc. 83 a 85.10, carta n.º 46, 11 de Junho de 1949, do director-geral dos Negócios Económicos e Consulares para a Embaixada de Portugal em Washington, NARA, RG 59, 853-Portugal-1945-1949, box 6366, 853.00(W)/7-1449, aerograma n.º 252, 14 de Julho de 1949, da Embaixada dos EUA em Portugal para o secretário de Estado dos EUA, WNRC, RG 469, Records of the US Foreign Assistance Agencies, 1948-1961, Administrative Services Division Communications and Records Unit, Geographical Files, Portugal, box 278, cabograma n.º 266, de 16 de Julho de 1949, da Embaixada dos EUA em Portugal para o secretário de Estado dos EUA, e NARA, RG 59, 853-Portugal-1945-1949, box 6365, 853.00/7-2949, aerograma n.º 278, 29 de Julho de 1949, da Embaixada dos EUA em Portugal para o secretário de Estado dos EUA.

⁶⁹ NARA, RG 59, 853-Portugal-1950-1954, box 5035, 853.20/9-2452, memorando «Portugal ECA/MSA, 1950-1953», de 28 de Setembro de 1952, do embaixador dos EUA em Portugal.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Ibid.*

Neste terceiro ano do ERP, 1950-1951, o sistema de auxílio em direitos de saque foi abolido na sequência da criação da União Europeia de Pagamentos. As liquidações intra-europeias passam, assim, a fazer-se através da UEP, pela compensação periódica dos excedentes e dos défices bilaterais de cada uma das partes contratantes.

portuguesas e pelas americanas e tem bastante a ver com o que podemos designar de «perversão do Plano Marshall».

Ambos os governos concordaram que a ajuda americana, na versão Marshall primitiva, depois do reequilíbrio da balança de pagamentos portuguesa, se tornava desnecessária. Da mesma forma que o governo americano, querendo ver Portugal participar do esforço de rearmamento europeu para fazer face ao «expansionismo» soviético se conforma com a recusa portuguesa de entrar por essa via. De facto, do ponto de vista estratégico-militar, Portugal tinha participado da fundação da NATO, o que, no fundo, significava a adesão de Portugal à estratégia militar norte-americana. Ou, dito de outra maneira, com as facilidades já concedidas nos Açores e a participação dos Portugueses na NATO, os Americanos já tinham conseguido o que necessitavam do governo de Oliveira Salazar e este estava porventura mais empenhado no desenvolvimento económico que no rearmamento, que obtinha, aliás, através da NATO.

Neste contexto, foi fácil chegar a um acordo: Portugueses e Americanos concordaram numa ajuda zero, mantendo-se Portugal integrado em todas as estruturas entretanto criadas (nomeadamente na OECE e na UEP), procurando alcançar determinados objectivos de carácter comercial e como forma de mostrar a sua boa vontade para com os parceiros europeus e americanos, prosseguindo uma política externa que após o fim da guerra, e simplificada, se considerava em torno de quatro pilares fundamentais: atlantismo, manutenção das relações privilegiadas com a Espanha, cooperação com a Europa ocidental (que havia de conduzir o país à posição de fundador da EFTA) e, obviamente, a defesa e o reforço dos laços com as colónias.

De tudo o que deixámos escrito fica-nos a certeza de que Portugal, após algumas hesitações, participou de corpo inteiro no Plano Marshall e que, para além do auxílio indirecto, mais difícil de contabilizar, beneficiou directamente de um montante total que ultrapassou os 54 milhões de dólares⁷².

Não nos é possível, por enquanto, medir integralmente o significado e o alcance que essa assistência financeira terá tido efectivamente para a economia portuguesa; não nos é possível tão-pouco medir as repercussões, os efeitos cumulativos, a contribuição que terá tido para a estabilização da situação financeira nacional, nomeadamente no que respeita à contenção e superação da crise multifacetada que começou a abalar a sociedade portuguesa pouco depois da cessação das hostilidades.

De todo o processo de negociações já estudado resta-nos a certeza de que, para além de ter constituído um dos primeiros passos no sentido da abertura e, mais do que isso, da internacionalização da economia portuguesa, a «ajuda Marshall», através dos mecanismos que desencadeou, permitiu reduzir o défice da nossa balança de pagamentos e, em graus diferentes, concorreu para o

⁷² 31,5 milhões de dólares em 1949-1950, mais os 18,3 relativos a 1950-1951 e mais os 4,2 milhões de dólares ao abrigo de outro tipo de financiamentos.

arranque do então incipiente processo de industrialização, permitiu o início ou o prosseguimento da construção das barragens produtoras de energia eléctrica, contribuiu para o desenvolvimento das vias de comunicação e, consequentemente, para a unificação do mercado, facilitou o abastecimento de bens alimentares essenciais, necessários para debelar a crise e para lhe minorar os efeitos económicos e sociais.

Para responder a algumas destas questões existem sinais evidentes: para além da assistência financeira propriamente dita e da assistência técnica, não podemos esquecer a abertura para novas formas de encarar a política económica através do planeamento económico materializado em sucessivos «planos de fomento», a constituição de uma elite técnica formada nos contactos e nos trabalhos levados a efeito no interior de uma multiplicidade de instituições internacionais (na primeira linha das quais se encontra naturalmente a OECE), o acréscimo de conhecimento sobre os meandros do comércio internacional e a aprendizagem intensiva para lidar com os novos instrumentos do sistema monetário e financeiro internacional saído de Bretton Woods.

Sabemos, conforme se referiu acima, que o Plano Marshall interessou uma parte significativa dos agentes económicos do país, incluindo o próprio Estado. Em estudos futuros tentaremos compreender por que é que, apesar de tudo, outros agentes económicos privados bem poderosos e capazes de constituir catalisadores, por exemplo do processo de industrialização, não estavam igualmente presentes.

Em aberto fica ainda uma questão controversa, em relação à qual não temos tantas certezas, e que historiadores de toda a Europa têm posto em relação a certos países, ou mesmo em relação à Europa como um todo, e que também se colocou para Portugal: até que ponto e em que medida as autoridades portuguesas souberam aproveitar o Plano Marshall, potenciando as suas virtualidades ou superando os seus inconvenientes?

Apesar de tudo, não podemos deixar de reasinalar que entre Setembro de 1947 e Setembro de 1948, o governo português efectuou aquela que consideramos ser uma das mais importantes (e agora evidente) inversões de política externa levada a cabo durante a vigência do Estado Novo, alterando no espaço de um ano a sua posição face ao auxílio financeiro Marshall e o que isso significou em termos dos aspectos estratégicos essenciais dessa política externa. Dito por outras palavras: o Plano Marshall foi o elemento causador de uma das mais significativas alterações da política externa portuguesa conduzida pelos governos de Oliveira Salazar.