

O atraso económico português em perspectiva histórica (1860-1913)*

I

Entre meados do século XIX e o começo da primeira guerra mundial, a Europa conheceu um crescimento rápido da produção e ainda mais rápido do seu comércio externo. Embora não houvesse país que não tivesse sido envolvido por este vasto surto expansionista, alguns cresceram muito mais depressa do que outros. Para Portugal, o período foi também de desenvolvimento e expansão, mas, em termos comparados, os resultados foram fracos. Em 1913, a distância que nos separava dos países mais ricos era provavelmente maior do que jamais tinha sido. Se tomarmos como medida o produto nacional *per capita* a preços constantes, vemos, pelo quadro n.º 1, que, não sendo grande o atraso português em meados do século passado, excepto em relação à Inglaterra, sessenta anos mais tarde já assim não era. O PNB *per capita* português, que era 86% da média dos países desenvolvidos, tinha passado para 45%. Em contraste, os sessenta anos seguintes, até 1976, foram, deste ponto de vista, muito menos gravosos.

Portugal: PNB «per capita» relativamente a outros países

[QUADRO N.º 1]

Países	1860	1913	1950	1975
Alemanha Ocidental	77%	37%	41%	34%
Dinamarca	93%	34%	31%	36%
França	75%	42%	33%	32%
Hungria	n. a.	79%	68%	49%
Grã-Bretanha	47%	29%	28%	44%
Itália	92%	66%	65%	59%
Países desenvolvidos	86%	45%	37%	38%

Fonte: P. Bairoch, «Europe's Gross National Product 1800-1975», in *Journal Of European Economic History*, 1976, vol. 5, pp. 273-340.

* Texto da lição de síntese apresentada para efeito de provas de agregação realizadas em 27 e 28 de Fevereiro de 1984, na Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa. As notas e referências bibliográficas foram acrescentadas posteriormente.

Se não houve recuperação, o fosso pouco mais fundo se tornou. Mesmo admitindo que os dados de Bairoch possam ser um tanto inexactos, o contraste entre as ordens de grandeza dos números que apresenta é tal que se torna difícil não reconhecer que o atraso económico de Portugal tem as suas raízes na segunda metade do século XIX. É precisamente esse o período abordado aqui.

Esta ideia poderá surpreender alguns. Para aqueles que estão habituados a pensar a segunda metade do século XIX como uma das épocas de maior desenvolvimento económico tenho, porém, dois comentários a fazer. Pode ter havido uma taxa de crescimento superior à secular, sem que isso tivesse impedido o desfazamento em relação a uma Europa que entretanto crescia muito mais depressa. Por outro lado, num período como este, de condições geralmente favoráveis ao crescimento económico, haveria forçosamente um distanciamento entre as economias com fraco potencial para crescer e as economias com um maior potencial. Em contraste, nos períodos de recessão, como o de 1913-50, seria de esperar o contrário¹. Entre meados do século XIX e meados do século XX, Portugal pertenceu à primeira destas categorias. Daí a evolução retratada na tabela para os períodos de 1860-1913 e de 1913-50. Durante os anos de 1950-73, de novo um período de rápida expansão mundial, o País conseguiu acompanhar com sucesso, pela primeira vez, esse ritmo veloz. Nesta altura, o potencial económico já não era o mesmo, pois Portugal tinha-se tornado entretanto bastante mais receptivo aos impulsos exteriores, agora também de um tipo diverso dos de um século antes.

Voltando ao século XIX, o debate em torno das causas deste atraso é quase tão antigo como o problema em si. Foi retomado nos últimos anos por vários historiadores portugueses. Numa primeira fase abordarei os diversos estudos em questão, procurando fazer o ponto da situação. Na segunda parte indicarei como, na minha opinião, se pode chegar a uma melhor compreensão do que foram os obstáculos ao crescimento económico português a longo prazo. Ao fazê-lo, não pretendo, de modo algum, rejeitar o trabalho já feito. O meu objectivo é antes contribuir para o clarificar e desenvolver. Para tal, julgo ser necessário, primeiro, deixar de estudar Portugal como um caso isolado e, em vez disso, aplicar um método rigoroso e realisticamente comparativo. Este deve basear-se não só em países similares, mas sobretudo, entre estes, naqueles com resultados económicos diversos. Em segundo lugar, toda a boa comparação carece de alguma quantificação. Por isso tentarei quantificar, tanto quanto possível, as características e as consequências dos diversos percursos de desenvolvimento que se poderiam plausivelmente propor para o Portugal oitocentista, incluindo os modelos implícita ou explicitamente formulados pela historiografia portuguesa actual.

¹ Simon Kuznets apresenta uma demonstração algébrica para o facto de em períodos de taxas elevadas de crescimento económico a prazo surgirem mais facilmente diferenças absolutas de níveis de riqueza entre nações. Ver *Economic Growth of Nations. Total Output and Production Structure*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1971, p. 36.

II

Aos olhos dos historiadores, o século XIX português parece paradoxal. No seu decurso deram-se importantes modificações estruturais, como, por exemplo, o desenvolvimento dos transportes, a modernização das instituições, o alargamento e aperfeiçoamento dos mercados de terra, trabalho e capital. Aparentemente, houve uma libertação significativa de forças produtivas, mas ficou-se muito aquém da plena realização deste potencial. De tal modo que, em 1913, Portugal estava, em termos de desenvolvimento económico, na cauda da Europa. Na linguagem da época, era «uma nação decadente»². O quadro n.º 2 ilustra sugestivamente esta realidade sob a forma dos indicadores habituais nestas apreciações.

Indicadores de desenvolvimento económico, 1910

[QUADRO N.º 2]

	Portugal	Europa
PNB <i>per capita</i> (dólares dos EU, 1960)	290	499
População em cidades de > 5000	16,7 %	36 %
Caminhos-de-ferro (quilómetro por quilómetro quadrado)	0,033	0,104
Consumo de algodão (quilograma <i>per capita</i>)	2,97	5,81
Fusos de algodão/1000 habitantes	80,6	237,0
Consumo de ferro (quilograma <i>per capita</i>)	11,1	80,0
Consumo de carvão (quilograma <i>per capita</i>)	200	1,509

Fonte: C. Trebilcock, *The Industrialization of the Continental Powers, 1780-1914*, Londres, Longman, 1981, cap. 7; Paul Bairoch, *Commerce Extérieure et Développement Économique de l'Europe au XIXème Siècle*, Paris, Mouton, 1976, *passim*; José de Oliveira Simões, «Escorço dalguns aspectos da indústria fabril portuguesa», in *Boletim do Trabalho Industrial*, 1913, n.º 83; António Lopes Vieira, «Noções operatoriais sobre cidade, população urbana e população rural», in *Revista de História Económica e Social*, 1978, n.º 1, pp. 105-128; *Comércio do Continente e Ilhas Adjacentes* [...], Lisboa, Imprensa Nacional, vários anos.

Essencialmente são três as teses que têm sido utilizadas para explicar este fracasso. Segundo uma delas, o mal radicava-se na dependência externa do País³. Durante o século XIX, Portugal foi forçado a especializar-se na produção de produtos primários, uma boa parte da qual era exportada para um mercado largamente dominante — a Inglaterra. Em consequência da falta de protecção alfandegário, imposta em larga medida por este último país ou pelos interesses sectoriais portugueses mais ligados a ele, Portugal apresentava uma elevada propensão para importar manufacturas inglesas. Isto dificultava o seu desenvolvimento industrial. Deste modo, a economia via-se relegada a uma especialização produtiva, a primária, de produtividade não só baixa, como difícil de elevar. Portugal via-se igualmente privado de beneficiar de uma das principais fontes de crescimento ao dispor das economias avançadas — a indústria moderna. Em virtude de

² Miriam Halpern Pereira, «'Decadência' ou subdesenvolvimento: uma reinterpretação das suas origens no caso português», in *Análise Social*, 1978, vol. XIV, p. 7.

³ Para uma exposição detalhada desta tese ver Sandro Sideri, *Comércio e Poder. Colonialismo Informal nas Relações Anglo-Portuguesas*, Lisboa, Cosmos, 1978, pp. 27-29.

ser exportada uma elevada proporção do PNB, o crescimento da economia portuguesa ficava condicionado ao da economia dominante, com a desvantagem de o seu ritmo lhe ser forçosamente inferior. Isso era o resultado de a tendência para a propensão marginal à importação ser maior em Portugal do que na economia dominante. Em conclusão, «a história de Portugal durante a segunda metade do século XIX ilustra o caso dos países cuja industrialização foi bloqueada pela Inglaterra»⁴.

Um segundo tipo de análise atribui o atraso económico à estrutura fundiária vinda do Antigo Regime e depois alterada e consolidada pelas reformas liberais do século XIX. Disto resultou uma excessiva concentração da propriedade nas mãos dos latifundiários do Sul, a par de uma excessiva fragmentação e dispersão da propriedade camponesa no Norte⁵. Em ambos estes sectores imperavam os fracos rendimentos culturais e a baixa produtividade, sendo as respectivas condições socioeconómicas impeditivas de uma modernização técnica que mudasse substancialmente este estado de coisas. No primeiro caso, as causas residiam na irracionalidade e na deficiência empresarial, aliadas ao absentismo e à possibilidade de auferir chorudos rendimentos pessoais, mesmo quando os resultados por hectare eram fracos. No segundo caso, o atraso resultava da ignorância, da fragilidade da economia doméstica dos camponeses, da sua incompleta integração no mercado, da escassez de capital e da dificuldade em adoptar certos melhoramentos por parte de explorações de pequena dimensão. Estando a maioria da população ligada à actividade agrícola, era inevitável a persistência de um baixo nível de vida, a que correspondia uma procura interna débil e recursos escassos para o investimento. A industrialização só a muito custo poderia arrancar nestas circunstâncias.

A terceira categoria explicativa do atraso português chama a atenção para as estruturas sociais e mentais da época. Argumenta que elas eram avessas ou, pelo menos, pouco propiciadoras das transformações profundas que as revoluções agrícola, industrial e dos transportes exigem. Mesmo depois das revoluções políticas e das consequentes reformas (ou, segundo alguns, por causa delas) persistiu, ao longo de todo o século passado, «a força e a rigidez da dominação aristocrático-religiosa da sociedade de Antigo Regime»⁶. Por outro lado, a burguesia portuguesa, dividida, fraca e indecisa, era incapaz de se libertar das atitudes e comportamentos anacrónicos adquiridos junto da aristocracia tradicional, sua mentora. Em consequência, escasseavam os talentos de empresários verdadeiramente empreendedores e modernizantes, sobretudo na actividade industrial, e o capital fluía para a compra de terrenos e de títulos, ou de nobreza, ou da dívida pública. O Estado, dominado pela burguesia associada ao *import-export*, beneficiária da dependência externa, não fornecia um enquadramento legal e institucional propício ao desenvolvimento económico.

⁴ Miriam Halpern Pereira, *Livre Câmbio e Desenvolvimento Económico: Portugal na Segunda Metade do Século XIX*, Lisboa, Cosmos, 1971, p. 351.

⁵ Veja-se, entre outros, Miriam Halpern Pereira, *Livre Câmbio [...]*, p. 356.

⁶ Joel Serrão e Gabriela Martins, *Da Indústria Portuguesa: Do Antigo Regime ao Capitalismo*, Lisboa, Horizonte, 1978, p. 32. Ver igualmente Vitorino Magalhães Godinho, *A Estrutura da Antiga Sociedade Portuguesa*, Lisboa, Horizonte, 1971, cap. 4. Para uma interpretação diferente das causas da relativa falta de atracção da burguesia portuguesa pela industrialização ver Manuel Villaverde Cabral, *Portugal na Alvorada do Século XX: Forças Sociais, Poder Político e Crescimento Económico de 1890 a 1914*, Lisboa, Regra do Jogo, 1979, pp. 226-229.

III

Antes de passar a uma apreciação do poder explicativo destas três teses, vale a pena fazer algumas observações. A primeira é que não há qualquer incompatibilidade lógica ou histórica entre elas. A sua separação aqui ocorre meramente por conveniência analítica. Em segundo lugar, é óbvio que há muito mais nos escritos dos modernos autores do que a simplificação um tanto grosseira que acabo de apresentar. Não falei aqui, quer no problema da emigração, quer no do Brasil e das colónias, quer no das instituições financeiras. Tão-pouco me referi à questão das finanças públicas, em particular ao crónico défice das mesmas, tantas vezes tido como o grande responsável dos problemas económicos nacionais. Contudo, todas estas questões se contêm, de alguma forma, nas categorias analíticas básicas que descrevi, o que está implícito na noção tantas vezes propalada de que questões como a emigração ou o défice do Estado são «estruturais». Por isso, sendo a minha abordagem necessariamente sintética, preferi focar apenas os aspectos básicos. Por último, gostaria de realçar que, ainda que lhes aponte algumas reservas, penso que todas estas teses caminham no sentido correcto para explicar o lento crescimento do rendimento *per capita*. Ou seja, procuram essencialmente explicar por que motivos em Portugal a produtividade aumentou tão pouco durante este período.

Se tivesse de escolher, diria que a mais robusta das três teses é a da «estrutura fundiária». Não há dúvida quanto ao atraso técnico e à baixa produtividade do sector agrícola. É geralmente reconhecido que, em tais situações, o sistema de propriedade é um factor importante. A questão, porém, é: importante em que medida? Ou então, porquê tão importante em Portugal? Haveria outros factores que sobrelevassem a este? Vale a pena considerar a hipótese de que a estrutura fundiária não tenha sido tão perniciosa quanto se pensa. A pequena exploração camponesa em Portugal não era inevitavelmente ineficiente. Dentro de certos limites e para certos tipos de produção, até oferecia vantagens — por exemplo, nos lacticínios, no vinho, na carne⁷. Aliás, a França, com dificuldades estruturais muito parecidas, experimentou, entre 1825 e 1874, um acréscimo de cerca de 50% na produtividade da mão-de-obra agrícola⁸. Em contrapartida, a minha investigação sobre o Alentejo do século XIX leva-me a pensar que nem a grande escala das explorações, nem a deficiência empresarial foram causas importantes da lentidão da evolução técnica do latifúndio⁹. É de lembrar, de passagem, que a grande propriedade rústica absentista do século XIX não se mostrou incompatível com crescentes e elevadas produtividades em

⁷ Assim, pelo menos, teria sido noutros países europeus. Veja-se, por exemplo, Steven B. Webb, «Agricultural Protection in Wilhelmian Germany: Forging an Empire with Pork and Rye», in *Journal of Economic History*, 1982, vol. XLII, p. 324.

⁸ William Newell, «The Agricultural Revolution in 19th Century France», in *Journal of Economic History*, 1972, vol. XXXII, pp. 708-709. É interessante notar que não é detectável, ao nível regional, uma relação entre a taxa de crescimento desta produtividade e a estrutura fundiária prevalecente em 1881. Esta última é-nos dada por George Duby e Armand Wallon (orgs.), *Histoire de la France Rurale*, Paris, Seuil, 1976, vol. III, p. 499. Em 1908, 83,7% das parcelas rústicas eram inferiores a 10 ha, segundo J. H. Clapham, *Economic Development of France and Germany 1815-1914*, Cambridge, Cambridge University Press, 1968, p. 165.

⁹ Jaime Reis, «Latifúndio e progresso técnico: a difusão da debulha mecânica no Alentejo, 1860-1930», in *Análise Social*, 1982, vol. XVIII, pp. 371-433.

lugares tão diversos como a Inglaterra, a bacia parisiense, a Prússia e a planície húngara. Em Portugal, a falta de progresso agrícola durante este período pode ter tido mais a ver com as condições de solo e de clima que impediram os agricultores portugueses de participar na «revolução do nitrogénio». Esta foi responsável por mais de metade do aumento na produtividade da terra conseguido na Europa do Norte (Alemanha, Bélgica, Holanda, Norte da França) durante o século passado ¹⁰. A mesma circunstância teria dificultado a mais intensa especialização na produção de gado e laticínios que contribuiu significativamente, nesta época, para elevar os rendimentos reais *per capita* no sector agrícola da Europa mais avançada. Um outro factor, geralmente ignorado, mas de grande influência na produtividade do trabalho agrícola, é a dotação de terra por trabalhador. Faltam-nos elementos para uma comparação rigorosa, mas tudo indica que, neste aspecto, o agricultor português estava também desfavorecido. Em princípios do século XX, a média nacional era de 3 ha por activo, enquanto em França e Inglaterra os valores correspondentes eram respectivamente 5,4 ha e 10 ha de terra, provavelmente de qualidade superior ¹¹. Perante tudo isto, pergunta-se: só com uma estrutura diferente, mas sem um êxodo rural mais acentuado, os resultados da agricultura poderiam ter sido muito melhores? Essa nova estrutura teria encorajado a adopção das melhores técnicas — e com que efeitos quantitativos?

A dificuldade levantada pelo argumento da dependência externa reside em várias incongruências relativamente aos factos. Para começar, será legítimo afirmar que as exportações são uma parte significativa do PNB, quando em fins do século passado eram de apenas 7,5% desse valor? Aliás, por esta medida, em 1900 Portugal seria uma das economias menos dependentes da Europa, uma vez que a média para o continente europeu era então de 13,2% ¹². De igual forma, torna-se difícil caracterizar a segunda metade do século XIX como um período de crescimento claramente liderado pelo sector exportador, pois, entre 1865 e 1913, as exportações globais cresceram a uma taxa muito baixa — cerca de 1,2% ao ano — e, em valores *per capita*, a uma taxa ainda menor ¹³. Por último, poder-se-á dizer que Portugal abraçou o livre-cambismo? Pouco se sabe de concreto quanto a isto, pois faltam-nos estudos sistemáticos sobre as várias pautas portuguesas do século XIX. Podem-se, no entanto, adiantar algumas indicações. Segundo os cálculos de Bairoch, tanto em 1875 como em 1895, as tarifas portuguesas sobre certas manufacturas significativas eram das mais altas da

¹⁰ G. P. H. Chorley, «The Agricultural Revolution in Northern Europe», in *Economic History Review*, 1981, vol. xxxiv, pp. 71-93. Sobre a dificuldade em adaptar plantas forraginosas «à hostilidade do meio» português veja-se Mário de Azevedo Gomes, Henrique de Barros e Eugénio de Castro Caldas, «Traços principais da evolução da agricultura portuguesa entre as duas guerras mundiais», in *Revista do Centro de Estudos Económicos*, 1944, n.º 1, p. 97.

¹¹ Para Portugal, os valores dados pela *Revista do Centro de Estudos Económicos*, 1944, n.º 1, pp. 46 e 73, são de 1,4 milhões de activos agrícolas e cerca de 4,3 milhões de hectares de terra cultivada. Para os valores franceses e ingleses veja-se Patrick O'Brien e Caglar Keyder, *Economic Growth in Britain and France, 1780-1914: Two Paths to the Twentieth Century*, Londres, Allen and Unwin, 1978, p. 105.

¹² Paul Bairoch, *Commerce Extérieur et Développement Économique*, p. 80.

¹³ Com base em Miriam Halpern Pereira, *Livre Câmbio e Desenvolvimento [...]*, p. 282. Segundo esta fonte, a taxa de crescimento das exportações a preços correntes *per capita* foi de 0,5 % ao ano. Segundo os dados de Bairoch, *Commerce Extérieure [...]*, p. 74, estas taxas são, respectivamente, de 1,7% e 0,9% ao ano.

Europa¹⁴. No quadro n.º 3 está representada uma tentativa de comparação do caso português com a livre-cambista Inglaterra e os reputadamente proteccionistas Estados Unidos. A base é a *ratio* entre o valor dos direitos de importação e o valor das importações. É suficientemente claro em que lado

**Valor dos direitos de importação como percentagem
do valor das importações**

[QUADRO N.º 3]

Anos	Grã-Bretanha	Portugal	EUA
1855-65	11,2	29,8	22,2
1865-75	6,6	26,6	37,5
1875-85	5,0	29,6	29,7
1885-95	5,0	31,1	26,6
1895-1905	5,3	28,3	25,5
1905-13	5,0	27,2	21,4

Fontes: *Comércio do Continente e Ilhas Adjacentes com Países Estrangeiros* [...], Lisboa, Imprensa Nacional, vários anos; Gerard A. Pery, *Geographia e Estatística Geral de Portugal e Colónias, com Um Atlas*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1875, pp. 182-185; U.S. Department of Commerce, *Historical Statistics of the United States. Colonial Times to 1970*, Washington D.C., Bureau of Census, 1975, vol. 2, p. 888; B. R. Mitchelle e Phyllis Deane, *Abstract of British Historical Statistics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1962, caps. 11 e 14.

estava Portugal. Assim o entendeu Gerardo Pery, um grande conhecedor da matéria, que escrevia já em 1875:

O sistema seguido na determinação das tarifas [da pauta] é ainda hoje o sistema proteccionista, com o fim de auxiliar as indústrias nacionais¹⁵.

O problema levantado pela terceira tese, a das estruturas mentais e sociais nocivas herdadas do Antigo Regime, é, em parte, um de «fraca especificação», que permite que, em certo sentido, se possa provar tudo, ou, se se quiser, não provar nada. Isto surge a dois níveis. O primeiro é o uso de categorias analíticas excessivamente vagas, como seja a «burguesia», ou «fracções da burguesia» (do *import-export*, agrária, industrial, pequena, grande ou média, nacional, etc.), nunca nos sendo dito com clareza como ou o que define esta «burguesia». Não lhe é atribuído um modelo de comportamento explícito. A sua relação com as decisões do Estado em matéria de incidência económica é inferida inteiramente a partir da configuração das políticas de facto adoptadas¹⁶. Não se indaga, por exemplo, se a falta de aparente interesse por actividades desenvolvimentistas, em vez de

¹⁴ Paul Bairoch, *Commerce Extérieure* [...], pp. 48 e 53.

¹⁵ Gerardo A. Pery, *Geographia e Estatística Geral de Portugal*, p. 182. A despeito da suposta liberalização tarifária de 1852, a comparação da pauta de 1861 com a pauta reputadamente proteccionista de 1837 sugere ter havido antes uma evolução no sentido da elevação da protecção tarifária para as manufacturas. Veja-se R. Rodrigues de Freitas, *Notice sur le Portugal*, Paris, Paul Dupont, 1867, pp. 32-33.

¹⁶ Como exemplos deste tipo de problema veja-se José Capela, *A Burguesia Mercantil do Porto e as Colónias*, Porto, Afrontamento, 1975, e Villaverde Cabral, *Portugal na Alvorada do Século* [...], «Introdução».

ser causada por uma falta de fé no progresso, não seria antes uma adaptação racional a uma situação caracterizada por escassas oportunidades de investimento na indústria ou sectores similares. A um outro nível, peca este tipo de argumento por não nos dizer em que medida o crescimento da economia portuguesa foi prejudicado pela falta de empenho do Estado na promoção de um modelo de desenvolvimento, tal como uma burguesia «progressista» o teria arquitectado. Seria muito? Seria pouco? Como existe um certo debate em torno da importância a atribuir ao contributo do Estado para o desenvolvimento das economias europeias oitocentistas, a dúvida justifica-se¹⁷. Finalmente, há um outro género de dúvida, que diz respeito ao risco de circularidade num argumento baseado na persistência de forças e espíritos retrógrados e que afinal tanto podem ser causa como sintoma do atraso económico. Numa sociedade pré-industrial, ou numa sociedade que inicia a sua transição, é naturalmente forte a presença do passado. Nalgumas, essa presença parece impedir o desenvolvimento, mas noutras, como a Prússia, acaba por não o conseguir. Não será mais elucidativo concentrarmos as nossas atenções sobre os factores que nalguns casos são suficientes para derrubar estes obstáculos e outros não o são, em vez de só olharmos o obstáculo ele mesmo?

IV

Antes de entrar na segunda parte desta lição farei três comentários prévios. Em primeiro lugar, as dúvidas que acabo de exprimir não apontam para a rejeição, mas para a necessidade de reformular as abordagens em foco. Por exemplo, a sugestão de que afinal Portugal não seria «livre-cambista» na segunda metade do século XIX não invalida necessariamente a tese da dependência. Apenas significa que, em vez de se afirmar que a fraca industrialização resultou do baixo nível tarifário, seria melhor dizer que, apesar de esse nível ser elevado, isso não bastou para estimular o desenvolvimento das manufacturas em larga escala. Seria interessante, por exemplo, calcular-se quanta protecção pautal seria necessária para atingir esse *desideratum*. Em segundo lugar, há factores importantes do atraso económico português que até aqui têm sido desprezados pela nossa historiografia e que, no entanto, a história comparada nos diz deverem ser realçados numa análise mais profunda do nosso problema. São eles a dotação de recursos naturais, a dimensão da economia, a sua localização geográfica e a configuração do mercado internacional. Se juntarmos tudo isto aos esquemas analíticos clássicos, ficaremos com uma longa e não muito maneável lista de causas do atraso económico nacional. O meu terceiro comentário é, portanto, sobre a vantagem de hierarquizar a importância respectiva das causas contidas no nosso modelo. Alguns aspectos terão tido maior peso, outros menor. Se bem que seja talvez de mais esperar uma quantificação dos respectivos impactes sobre o crescimento económico, não é excessivo tentar-se estabelecer uma ordem de precedência, que nos permita

¹⁷ Este debate, iniciado modernamente com Alexandre Gerschenkron em *Economic Backwardness in Historical Perspective. A Book of Essays* (Cambridge, Mass, Harvard University Press, 1962), cap. I, tem sido bastante desenvolvido por Clive Trebilcock, *The Industrialization of the Continental Powers*, passim.

dizer: «O factor A foi extremamente importante porque sem ele os factores B e C teriam tido pouco efeito, ao passo que a recíproca já não é verdadeira.»

O caminho que me proponho seguir a fim de resolver estas dificuldades assenta na controversa técnica do contrafactual preconizada pela chamada nova história económica. Consiste em alterar um ou mais dos parâmetros duma dada situação histórica de modo a criar uma outra situação, hipotética, mas verosímil, que se possa comparar com a real de uma forma quantificada. Procura-se assim avaliar o papel desempenhado por um determinado factor explicativo, de acordo com o seguinte raciocínio: «Se A foi uma das causas de B, então, na ausência de A, B teria sido muito diferente daquilo que foi? A diferença entre A seguido de B e B imaginado sem A dá, nesta abordagem, a medida da importância deste factor.» Embora criticado por muitos, o método tem-se revelado fecundo no esclarecimento de vários problemas de história económica. Os mais famosos são o impacto económico do desenvolvimento ferroviário e a interpretação do significado económico do trabalho escravo nos Estados Unidos antes de 1865. Como disse recentemente Patrick O'Brien, ao tentar desarmar os críticos desta abordagem, «quase toda a afirmação histórica condicional em que se tenta pesar a importância relativa de factores causais contém um contrafactual implícito»¹⁸.

Dos três contrafactuais que vou empregar, o primeiro servirá para testar uma das ideias centrais da tese dependentista. Segundo esta, a abertura da economia portuguesa à concorrência externa em manufacturas contribuiu significativamente para frustrar a industrialização do País antes de 1913. Ao mesmo tempo, a predominância das actividades primárias de exportação desviou talentos empresariais e capitais do sector secundário, onde teriam sido importantes. Vamos assumir então que, por exemplo, em 1900 era estabelecida uma pauta alfandegária que impedia efectivamente a importação de manufacturas estrangeiras, com excepção dos semimanufacturados insubstituíveis. Qual seria o impacto disto sobre o produto nacional bruto, se supusermos igualmente que, para obter o conseqüente aumento da produção, não faltariam nem o talento empresarial, nem o capital industrial. Quanto ao factor trabalho, tem sido reconhecido por vários autores que havia abundantes reservas de mão-de-obra subutilizada na economia portuguesa, e assumimos que esta seria canalizada sem alteração de salários para o aumento da produção industrial agora contemplado. Para simplificar o exercício, restringi os cálculos às três principais categorias de manufacturas importadas da época: os têxteis, os metais em bruto e em obra e as máquinas de todos os tipos. Para cada uma calculei o aumento no valor acrescentado do respectivo sector, no caso de as importações correntes serem substituídas por igual valor de mercadoria nacional. Os resultados estão no quadro n.º 4. Uma estimativa como esta padece, evidentemente, de vários defeitos, mas o que é importante é o podermos saber, com razoável probabilidade, que ela representa um limite máximo para a variável a ser medida. Para verificarmos que disso se trata, basta considerar a relativa implausibilidade da substituição por produtos nacionais de uma parte considerável dos produtos metálicos normalmente importados, dado o nível exagerado que os preços da produção nacional previsivelmente atingiriam.

¹⁸ «In Praise of New Economic History», in *Economia*, 1982, vol. VI, p. 4.

Esta parte da importação correspondia a metade do aumento hipotético do PNB no quadro n.º 4. Em primeiro lugar, há a reduzida dimensão do consumo interno quando comparada com as enormes escalas produtivas impostas nesta época pelo desenvolvimento tecnológico dalguns sectores. No ferro, no caso da metalurgia primária, a escala média produtiva dos altos-fornos na Europa dos princípios do século XX andava entre as 30 000 t e as 45 000 t por ano. Nesta altura, o consumo anual de ferro bruto em Portugal era de 40 000 t-45 000 t. Para o aço, o problema da escala mínima era ainda maior, na medida em que o consumo nacional era de 12 237 t e a capacidade média dos conversores *Bessemer* ascendia às 20 000 t a 30 000 t anuais¹⁹. No caso da metalomecânica, certamente que algumas deseconomias igualmente se fariam sentir em vários produtos. Basta ter em conta que,

Impacte da industrialização por substituição de importações

[QUADRO N.º 4]

	1	2
	Importações em 1900 (contos)	Aumento do PNB
Têxteis	5 000	1,0 %
Ferro bruto	3 000	0,25%
Máquinas e metais em obra	2 400	0,48%
	10 400	1,73%

Nota — As fontes e os cálculos em que se baseia este quadro estão apresentados em apêndice, no final deste artigo.

na Inglaterra do fim do século passado, uma só fábrica de máquinas agrícolas — a Ransomes — produzia um valor equivalente à importação total de máquinas e peças de todos os tipos em Portugal²⁰. Os próprios industriais portugueses do ramo tinham plena consciência desta dificuldade, como se depreende do depoimento de um deles, a respeito da concorrência estrangeira, em 1881:

Nós não podemos levar os maquinismos a grande aperfeiçoamento; os processos são os mesmos, mas lá fora faz-se tudo por máquinas especiais; os furos, por exemplo, são feitos por diferentes máquinas segundo os diâmetros. Nós não podemos fazer o mesmo; seria preciso que a fábrica tivesse um capital enorme somente em máquinas; a maior parte das coisas faz-se depois à mão, porque não valeria a pena fazê-las à máquina²¹.

¹⁹ David S. Landes, *The Unbound Prometheus: Technological Change and Industrial Development in Western Europe from 1750 to the Present*, Cambridge, Cambridge University Press, 1969, pp. 264 e 301.

²⁰ David Phillips, *Ransomes of Ipswich. A History of the Firm and Guide to its Records*, Reading, Institute of Agricultural History, 1975, p. 7. Ver também, sobre economias de escala neste ramo manufactureiro, S. B. Saul, «The Economic Development of Small Nations: The Experience of North West Europe in the Nineteenth Century», in Charles P. Kindleberger e Guido di Tella (orgs.), *Economics in the Long View. Essays in Honour of W. W. Rostow*, Nova Iorque, New York University Press, 1982, vol. II, p. 118.

²¹ Comissão Central do Inquérito Industrial, *Inquérito Industrial de 1881*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1881, 1.ª parte, p. 22. O depoente era Telles Drummond, proprietário de uma oficina de serralharia mecânica em Lisboa.

No caso da produção de ferro bruto acresceria aos custos fixos, muito mais elevados, um maior custo de matérias-primas, visto que estas — o carvão e o minério de ferro —, tendo de ser inteiramente importadas, acarretariam fretes marítimos e terrestres elevados.

Nestas condições, e voltando agora ao quadro, a conclusão que parece impor-se é a de que, em Portugal, em 1900, as oportunidades para elevar o PNB através duma industrialização vigorosa, virada simplesmente para o mercado interno, eram limitadas — no máximo, cerca de 2% do PNB. Não havia lugar, também, para grandes transferências de mão-de-obra entre sectores que elevassem significativamente a produtividade média deste factor produtivo. Logo, ainda que tivesse havido uma enorme protecção e incentivos estatais, um empresariado mais orientado para as manufacturas e uma maior disponibilidade de capital industrial, o desenvolvimento económico estava seriamente tolhido à partida pela deficiente dotação de recursos naturais, por um lado, e, por outro, pela debilidade da procura interna. Este último facto relaciona-se não só com o reduzido número de consumidores no mercado interno português, mas também com o seu baixo rendimento *per capita* e consequente fraca propensão para o consumo de manufacturas. Se, no contrafactual descrito anteriormente, a população portuguesa tivesse surgido com um nível de rendimento real *per capita* semelhante ao ao que gozavam então os dinamarqueses, pode-se projectar um aumento no consumo de têxteis que, a ser satisfeito inteiramente pela indústria nacional, se traduziria por um acréscimo de 25% do PNB português efectivo nessa data ²².

V

Não foi apenas em Portugal que as limitações do mercado interno se constituíram como um travão ao crescimento através da industrialização. O problema esteve presente, ao longo de todo o século passado, em várias outras economias pequenas, periféricas e atrasadas da Europa. O exemplo de algumas delas que conseguiram, não obstante, industrializar e crescer rapidamente sugere-nos um modelo de desenvolvimento possível e plausível para Portugal na segunda metade do século XIX. Refiro-me a economias que conseguiram suprir as deficiências do mercado interno mediante uma exportação significativa de manufacturas, em especial para os mercados grandes e dinâmicos das nações ricas e desenvolvidas da Europa. As vantagens disto estavam não só no aumento directo do emprego industrial, mas também nos efeitos multiplicadores através da economia, que levavam à expansão de outras indústrias não exportadoras e ao investimento infra-estrutural. A isto juntavam-se aquelas economias de escala interna e externa que foram tão importantes no desenvolvimento económico da segunda metade do século XIX. Ao fim de algum tempo, a elevação do rendimento

²² Verifica-se um elevado coeficiente de correlação entre os níveis de rendimento real e de consumo de têxteis *per capita* na Europa de 1900. A regressão linear é de $C_t = 3,86 + 0,08Y_t$, com $R^2 = 0,846$, em que C_t é o consumo de têxteis expresso em marcos e Y é o rendimento real *per capita* em dólares de 1960. Os dados são obtidos respectivamente a partir de Carlo M. Cipolla (org.), *The Fontana Economic History of Europe*, Glasgow, Fontana/Collins, 1973, vol. III, p. 141, e Bairoch, *Commerce Extérieure et Développement Economique*, p. 155.

per capita e o crescimento do mercado interno acabavam por assumir um papel de relevo na sustentação do processo. A inserção, por esta forma, num mercado internacional, em que a concorrência era cada vez mais intensa, exigia, porém, condições nestes países que lhes conferissem vantagens em certos ramos manufactureiros, por comparação com os países mais evoluídos tecnicamente. Segundo Milward e Saul, uma condição primacial podia ser uma dotação de recursos particularmente abundante e favorável para a produção de certas manufacturas de grande procura. Uma elevada especialização produtiva numa gama restrita de manufacturas para exportar, de modo a evitar a dispersão de talentos e capitais escassos, contribuía também para realçar a competitividade²³. Ainda outros factores positivos eram uma tradição proto-industrial ligada ao ramo das exportações em questão e uma boa dotação de capital humano representada, por exemplo, por um nível educativo geralmente elevado. Um caso ilustrativo deste modelo é-nos fornecido pela Suécia, onde, entre 1860 e 1913, o PNB *per capita* cresceu à taxa anual de 2,6%, aliás a mais elevada da Europa neste capítulo, e onde, na primeira década do século actual, o produto industrial excedia em 30% o produto agrícola (Bairoch e Cipolla). Com uma população inicialmente tão pobre e tão pequena como a portuguesa, no decurso destes anos a Suécia guindou-se ao nível dos países mais ricos, em grande parte graças ao rápido crescimento da procura externa para as suas manufacturas — madeiras serradas, polpa de papel, maquinaria — e ao efeito de arrastamento destes sectores sobre o resto da economia. Em 1900, já 35% das exportações eram de produtos industriais. A sua competitividade devia-se, entre outras coisas, à excepcional riqueza do país em florestas, energia hidráulica, minério de ferro, à sua mão-de-obra altamente qualificada e ainda a uma elevada especialização em meia dúzia de manufacturas para venda no exterior²⁴.

Com uma mais fraca dotação de capital humano e sem aspirar a resultados tão brilhantes, Portugal tinha, contudo, dois sectores manufactureiros — o corticeiro e o conserveiro — com uma forte vocação exportadora e em que a vantagem natural era suficiente para assegurar um lugar de destaque no comércio internacional destes produtos. Se assumirmos mais uma vez que não escasseariam nem o capital nem o empresariado necessários para o mais rápido crescimento possível, em que medida poderia a expansão destes dois sectores liderar (de uma forma hipotética, mas plausível) o crescimento sustentado da economia portuguesa a partir de finais do século XIX?

Para começar, vamos tomar, para efeitos deste segundo contrafactural, a cortiça. Em 1900, das 45 000 t exportadas anualmente, apenas 3000 t o eram sob forma trabalhada — a maior parte compunha-se de prancha, aparas e cortiça em bruto²⁵. Eram frequentes as queixas de que a economia perdia enormemente com o facto de o estrangeiro discriminar contra as rolhas portuguesas, restringindo assim a exportação a produtos corticeiros, cujo valor por quilograma era 25% ou 30% do da rolha. Podemos imaginar dois cenários possíveis. A curto prazo, sendo a oferta de cortiça em bruto

²³ Alan Milward e S. B. Saul, *The Economic Development of Continental Europe, 1780-1870*, Londres, Allen and Unwin, 1973, pp. 531-533.

²⁴ Ver o capítulo sobre a Escandinávia, por Lennart Jörberg, in Cipolla, *Fontana Economic History*, vol. IV, pp. 375-485.

²⁵ Para dados sobre quantidades, valores e preços da exportação ver Comissão de Fomento das Exportações, *A Cortiça em Portugal*, s. l. n. d., pp. 3-9.

muito inelástica, a hipótese mais vantajosa seria que Portugal conseguisse fabricar integralmente toda a matéria-prima disponível. Em 1900, isso daria um valor acrescentado adicional de 641 contos de réis, ou seja apenas 0,2% do PNB. Duplicaria a mão-de-obra do sector, mas, em termos da força de trabalho industrial, este aumento corresponderia somente a 2,2% ²⁶. Uma verificação mais importante, porém, é a de que, a longo prazo, a indústria corticeira não servia para liderar o processo de desenvolvimento económico português. Por um lado, havia a muito baixa elasticidade da oferta de matéria-prima, relacionada com a lentidão natural com que se formam as sobreiras. Por outro, havia o facto de nos princípios deste século já não restarem no País grandes quantidades de terrenos com as condições apropriadas para o alargamento da área de subericultura. Assim, a extracção de cortiça continuou a crescer, mas fê-lo lentamente, atingindo a exportação total as 93 000 t em 1913 (correspondente a 15% do valor das exportações totais). Mais uma vez, porém, a hipótese do impacte máximo deste sector na economia traduzia-se por um reduzido valor. Se toda a prancha fosse fabricada em Portugal antes de exportada, o ganho ter-se-ia cifrado nuns modestos 0,35% do PNB ²⁷.

A indústria conserveira pode também parecer um excelente candidato a «sector de ponta» do desenvolvimento. A sua produção, que cresceu a 8% ao ano durante o período de 1885-1900, incorporava um elevado teor de factores produtivos nacionais e o seu produto, na maior parte exportado, era muito competitivo. Nem sequer é necessário pressupor, neste caso, para o seu crescimento hipotético, alterações um tanto implausíveis, como sucedeu na cortiça, quanto à atitude dos parceiros comerciais de Portugal em matéria de tarifas alfandegárias. Para que este sector assumisse um papel motor num desenvolvimento nacional impulsionado pela industrialização seria preciso que se tornasse muito maior do que já era. Para ter algum efeito sobre os restantes sectores da economia, digamos que teria de atingir os 5% do PNB, o que corresponderia a decuplicar o valor da produção efectiva de princípios do século ²⁸. Isto parece improvável por duas razões. A primeira tem a ver com a capacidade de absorção pelo mercado internacional de semelhantes quantidades de conserva. Não só não é evidente que a procura fosse tão elástica, como se pode duvidar que esta indústria dispusesse de oportunidades significativas para reduzir os seus custos, quer através de economias de escala, quer por meio de melhoramentos técnicos. A segunda razão é o problema da oferta de sardinha. Em 1900, não só ela era considerada bastante inelástica, mas reinava ainda a incerteza quanto

²⁶ Este resultado foi derivado das estimativas de Constâncio Roque da Costa, *Problemas da Economia Nacional*, Lisboa, Parceria A. M. Pereira, 1909, pp. 53 e 56, e Adriano Monteiro, «A indústria da cortiça no distrito de Évora», in *Boletim da Propriedade Industrial*, 1895, 12.º ano, pp. 26-27, 43-44, 58-59, 79-80, 100-103 e 127-128. Assenta na proporção de 2,44 t de prancha para cada tonelada de rolha manufacturada e em preços de exportação de 240, 80 e 10 mil-réis por tonelada de rolha, pranchas e aparas, respectivamente.

²⁷ O valor acrescentado adicional seria de 1168 contos. Assumiu-se um PNB de 332 000 contos, correspondente a uma taxa de crescimento anual entre 1900 e 1913 de 0,8%, valor que é seguido por Bairoch, *Commerce Extérieure et Développement Économique*, p. 155.

²⁸ A exportação de conservas, que correspondiam à esmagadora maioria da produção nacional, orçava pelos 1250 contos em 1900, época para a qual assumimos um PNB de 300 000 contos.

a poder-se manter a prazo o volume correspondente de produção, em virtude da peculiar oceanografia da sardinha portuguesa. Basta citar um relatório de 1906 em que se afirmava que «as suas inesperadas flutuações, os seus caprichosos movimentos são o ponto de interrogação que se levanta como a espada de Dâmocles, sempre ameaçadora, sobre a cabeça dos fabricantes: faltará sardinha ao cabo de algum tempo e sucederá a nós o mesmo que aos Franceses, que, tendo visto as suas costas povoadas de peixe e criado grande desenvolvimento a indústria das conservas em todas elas, têm, por mais de uma vez, passado pelo desgosto e o desespero de as ver abandonadas?»²⁹. Em tais circunstâncias é difícil imaginar que a indústria conserveira atraísse abundantes capitais e pudesse vir a ser um «sector de ponta» que liderasse a industrialização portuguesa. Dispensamo-nos, portanto, de fazer estimativas quanto ao presumível impacto sobre o PNB de diversos cenários possíveis centrados sobre este sector.

Em resumo: as últimas décadas do século XIX foram favoráveis à inserção das pequenas economias periféricas da Europa nos interstícios do comércio internacional em manufacturas. Isso não sucedeu porém de maneira idêntica para todas. No caso português, as especializações possíveis em manufacturas não colocavam a economia numa posição de *take-off*. A conclusão é que a ausência de políticas fomentadoras deste tipo de industrialização e a falta de talento empresarial poderão ter demorado um pouco o crescimento económico, mas tiveram muito menos influência do que a escassez de oportunidades reais determinada pela base de recursos naturais, a tecnologia e a configuração dos mercados externos.

Os historiadores húngaros Berend e Ranki argumentaram recentemente que durante a segunda metade de Oitocentos, sob certas condições, se assistiu a um outro tipo de desenvolvimento económico³⁰. Em países inicialmente atrasados e com uma forte vocação para a exportação de produtos primários — a Dinamarca e a Hungria, por exemplo — verificou-se um rápido crescimento na exportação de certos produtos agrícolas, para os quais havia, nas economias mais avançadas, uma procura de elevada elasticidade de rendimento. A especialização produtiva consequente fez com que se elevasse a produtividade do sector agrícola, tanto mais que em parte estes produtos eram exportados após alguma elaboração — na Hungria, a produtividade da mão-de-obra agrícola cresceu 47% entre 1880 e 1910³¹. A elevação do rendimento monetário resultante fortaleceu a procura interna e estimulou as manufacturas nacionais de produtos de consumo. A gradual modernização experimentada no sector exportador criou ainda uma procura interna forte para equipamentos transformadores dos produtos exportados, como, por exemplo, máquinas de moagem de cereais na Hungria. A prazo e sob este impulso, a indústria local deste ramo especializou-se de tal forma que começou, por sua vez, a exportar, o que reforçou ainda mais

²⁹ «Relatório anual. 1905. Districtos de Leiria, Lisboa, Portalegre e Santarém», in *Boletim do Trabalho Industrial*, n.º 2, 1906, p. 91. A persistência desta causa do atraso do sector está amplamente documentada em Carminda Cavaco, *O Algarve Oriental/As Vilas, o Campo e o Mar*, Faro, Gabinete de Planeamento da Região do Algarve, 1976, vol. II, pp. 300-305.

³⁰ Ivan T. Berend e György Ránki, «Foreign Trade and the Industrialization of the European Periphery in the XIXth Century», in *Journal of European Economic History*, 1980, vol. IX, pp. 539-584.

³¹ Scott Eddie, «Agricultural Production and Output per Worker in Hungary, 1870-1913», in *Journal of Economic History*, 1968, vol. XXVIII.

o processo de desenvolvimento. Assim, embora um exportador primário por excelência e fortemente dependente de um só mercado, em 1913, a Dinamarca, um país pequeno e de subsolo pobre, não só tinha um dos PNB *per capita* mais elevados da Europa, mas também tinha já 30% da população activa ocupada no sector manufactureiro.

O meu terceiro contrafactual serve para explorar as implicações da aplicação deste modelo a Portugal. O ponto de partida é a seguinte indagação, para alguns sem dúvida herética: dada a fraca dependência externa da nossa economia, num período em que havia importantes ganhos a obter de uma estreita ligação ao comércio internacional, não teria sido melhor uma maior dependência externa, mesmo que privilegiando a produção primária? São vários os cenários possíveis nesta óptica, mas o mais plausível é o que se baseia numa hipotética expansão muito grande da produção vinícola, acompanhada por um aumento vigoroso da exportação de vinho. Os motivos desta escolha são de vária ordem. Por razões de solo e clima, Portugal tinha uma aptidão natural marcada para a sua produção. Por comparação com os outros produtos agrícolas para os quais também havia uma aptidão particular, e que eram todos de natureza não arvense — azeite, cortiça, laranjas —, o vinho era aquele que maior elasticidade de oferta a médio prazo possuía. Em virtude da sua história, uma forte expansão vinícola não incorreria em elevados custos de aquisição de *know-how*, pois estavam largamente disseminados os conhecimentos necessários. Tão-pouco encontraria barreiras sociais e económicas de monta.

A vinha é a cultura ideal para a pequena exploração tão característica das zonas mais povoadas, mas também se ajusta bem à grande exploração, não havendo, por consequência, dificuldades de ordem estrutural fundiária. Ao mesmo tempo, não se vislumbram resistências políticas ou mentais ao caminho proposto, antes pelo contrário. Por outro lado, seriam vários os benefícios económicos a colher duma grande expansão vitivinícola orientada para a exportação. Para além de ser uma cultura trabalho-intensiva e, logo, absorvedora da mão-de-obra rural subutilizada, a plantação de vinha seria uma forma de aumentar a produtividade da terra. Isto seria particularmente indicado para regiões onde este factor produtivo escasseava. Nos fins do século XIX estimava-se que 1 ha com vinha podia dar um rendimento monetário 2 a 3 vezes superior ao de 1 ha semeado com cereais³². A maior especialização produtiva em vinho acarretaria ainda uma maior monetarização da actividade agrícola e uma diminuição da policultura e do autoconsumo. Isto permitiria, por sua vez, uma maior especialização produtiva em outros subsectores agrícolas, e. g. cereais ou batata, tão necessária num país onde se calcula que, por esta altura, apenas 11% da população absorvia 50% da produção agrícola comercializada³³. A produtividade na agricultura ganharia assim por duas vias. Por fim, há a referir, pelo menos, 2 *linkages* a outros sectores da economia, que poderiam ser importantes. Um deles é o dos transportes, cuja rede, particularmente a ferroviária, passaria a ter uma utilização mais intensa. Um aumento da produção agrícola comercial canalizado para dois ou três pontos costeiros de exportação elevaria a

³² Baseado nos dados apresentados por Paulo de Moraes, *Inquérito Agrícola. Estudo Geral da Economia Rural da 7.ª Região Agronómica*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1889, tabelas n.ºs 2 a 6 e 10.

³³ Miriam Halpern Pereira, *Política e Economia: Portugal nos Séculos XIX e XX*, Lisboa, Horizonte, 1979, p. 80.

produtividade dos caminhos-de-ferro, reduzindo os custos fixos por unidade transportada. Igualmente significativo poderia ser o impacto sobre a indústria metalomecânica ligeira fornecedora quer de equipamento para a viticultura — charruas vinhateiras, enxofradores, tesouras de poda —, quer de mobília vinária para a fabricação do vinho. Dado que para a expansão vinícola seria necessária uma modernização técnica, a metalomecânica nacional experimentaria um presumível aumento na procura, para o qual tinha uma capacidade de resposta demonstrável sob várias formas: não exigia matérias-primas caras, não dependia de grande sofisticação técnica, não era capital-intensiva e em fins do século XIX parecia perfeitamente capaz de concorrer com o estrangeiro³⁴. Pode-se levantar mesmo a hipótese de, crescendo suficientemente, este sector poder um dia concorrer no estrangeiro, abastecendo países vinícolas da Europa, como a França, a Itália e a Espanha.

O quadro n.º 5 dá-nos conta dos vários efeitos decorrentes dum hipotético aumento, para o dobro, da produção vinícola nacional. Assume-se que este aumento seria todo constituído por vinho maduro, dado que a procura para o generoso era bastante limitada e, a curto prazo, não é imaginável que se elevasse significativamente. A esta modificação teria de corresponder um quadruplicar do valor de vinho exportado, uma vez que o mercado interno certamente não consumiria todo este aumento. Haveria também um duplicar do valor global da exportação e, sobretudo, um aumento directo do PNB da ordem dos 14,3%. Com o contributo adicional resultante da expansão associada da metalomecânica, isto poderia passar para 15,2%.

Contrafactual 3: a economia exportadora de vinho, 1900

[QUADRO N.º 5]

- 1) Aumento da produção de vinho: de 5 500 000 hl para 11 000 hl.
- 2) Aumento das exportações: de 30 000 para 60 000 contos.
- 3) Aumento das exportações de vinho: de 10 000 para 40 000 contos.
- 4) Aumento directo do PNB: 14,3%.
- 5) Aumento do PNB derivado do sector metalomecânico ligeiro: 0,9%.
- 6) Aumento na taxa de exportação: para 17,5% do PNB.
- 7) Quantidade de terra adicional: 300 000 ha.
- 8) Quantidade de mão-de-obra adicional: 73 300 trabalhadores.

Nota — As fontes e cálculos em que se baseia este quadro estão apresentados no final, em apêndice.

Em termos da disponibilidade de terra e mão-de-obra, tal expansão não parece implausível. Numa altura em que havia 1 500 000 ha de terra «improdutiva, susceptível de aproveitamento agrícola», ela exigiria apenas uns 300 000 ha adicionais. Os 73 300 activos a mais na agricultura pressupostos por esta hipótese seriam facilmente obtidos, tanto a partir da corrente emigratória, como do considerável subemprego e desemprego rural que todos

³⁴ Há indicações de que as sete principais empresas do ramo poderiam rivalizar com os produtores estrangeiros, quer em preço, quer em qualidade. Ver Real Associação Central da Agricultura Portuguesa, *Exposição de Alfaias Agrícolas na Real Tapada da Ajuda em 1898*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1898.

os autores verificavam. Tão-pouco seria uma aberração se a taxa de exportação passasse para 17,5% do PNB — os pequenos países prósperos da Europa estavam todos, em 1900, em situação semelhante³⁵.

VII

Mesmo sem considerar os efeitos multiplicadores sobre o rendimento e os *spin-offs* em ganhos de produtividade para outros sectores (para os quais nos faltam, de qualquer forma, as possibilidades de cálculo), é óbvio que, dos três caminhos contemplados para o desenvolvimento económico português, o que é sugerido pelo terceiro contrafactual, sem ser o menos plausível, era, em 1900, de longe o mais promissor. Por muito que o Estado e a burguesia se esforçassem por promover o desenvolvimento pelas outras vias, a solução mais fácil para elevar o rendimento real *per capita* teria sido a de acentuar a «dependência externa» e deixar que o fortalecimento da procura interna estimulasse a diversificação e a continuação do crescimento, tal como sucedeu noutros pontos da Europa. Sendo assim, e dado o aplauso que esta solução colhia em círculos influentes da política e da sociedade, há que perguntar porque não se materializou. As respostas que se podem dar são incompletas e reflectem a nossa ignorância acerca da economia portuguesa do século passado. Por isso, têm de ser encaradas, não só como respostas, mas também como tópicos de uma agenda para a pesquisa que se deveria realizar sobre a nossa história económica oitocentista e, em particular, sobre o problema do atraso económico.

Um primeiro tipo de razões a ter em conta é de natureza externa. Durante a segunda metade do século XIX, no comércio internacional de produtos primários, o sector dos vinhos foi dos menos expansivos e a procura revelou-se pouco rendimento-elástica, por comparação com os produtos florestais, os lacticínios, os ovos ou os minérios³⁶. Entre 1870 e 1910, o comércio internacional de vinho cresceu 3% por ano; o da manteiga, por exemplo, 8%. É verdade que Portugal assegurava então apenas 10% das exportações vinícolas da Europa, o que deveria ter tornado relativamente fácil aumentar a sua exportação sem provocar retaliações comerciais. Mas, para atingir as metas previstas no terceiro contrafactual, a quota portuguesa em 1900 teria de passar para 47% do comércio internacional. Numa época em que os países produtores de vinho se debatiam com gravíssimas crises de superprodução e a concorrência internacional era, em consequência, ferocíssima, uma tal expansão da exportação afigura-se possível apenas mediante uma invulgar competitividade do produto português.

Na realidade, o nosso vinho comum era, em geral, o contrário disto, o que nos conduz ao segundo tipo de razões, de natureza interna, para a não concretização deste contrafactual. Embora escasseiem estatísticas adequadas, tem-se a impressão de que os vinhos portugueses eram, para qualidades iguais, mais caros do que os seus concorrentes. No mercado de Bordéus,

³⁵ Paul Bairoch, *Commerce Extérieure et Développement*, p. 80.

³⁶ Brian R. Mitchell, *European Historical Statistics, 1750-1950*, Londres, MacMillan, 1978, pp. 170-176. O contraste seria mais marcado se, em vez de assentar no volume, fosse baseado no valor das exportações.

por exemplo, referia um documento oficial português da década de 1890 que «a Espanha tem ocupado o primeiro lugar, não pela qualidade dos vinhos, mas pelos seus diminutos preços»³⁷. O problema, porém, não residia só no custo, mas também na qualidade. A desvantagem era aqui grave e manifesta. O comércio internacional de vinho exigia cada vez mais um produto estável, bem fabricado, homogêneo, alcoolicamente fraco e disponível em grandes quantidades. Em Portugal, os vinhos comuns eram geralmente mal fabricados e tinham de ser aguardentados para se conservarem. O resultado era uma força alcoólica próxima dos 14° a 15°, numa altura em que o consumo europeu estava a preferir vinhos de 11° a 12°. O mal, como explicava, em 1897, um relatório da Associação de Agricultura, era que «em Inglaterra, há 50 anos, a regra, mesmo na melhor sociedade, era ficar-se ébrio depois do jantar. Hoje, isso não se vê e o que se prefere são vinhos ligeiros de mesa»³⁸. Um segundo defeito era a enorme diversidade de tipos e qualidades proveniente da pequena dimensão de um grande número de produtores, aliada à multiplicidade de castas de uvas espalhadas caoticamente pelo território de cada concelho vinícola. O vinho não só variava imenso de produtor para produtor, mas também de ano para ano. Em consequência, o grande comércio vinícola tinha de suportar custos elevados associados à compra a um grande número de fornecedores, assim como ao complicado trabalho de loteamento para obter massas vinárias da qualidade e na quantidade requeridas pela exportação.

Para completar esta análise, cumpre perguntar se haveria alguma alternativa para as deficiências verificadas e o que seria preciso para as remover num prazo não muito dilatado. Uma das raízes do problema residia claramente na estrutura fundiária e produtiva excessivamente fragmentada numa parte importante do País. As consequências disto eram a subcapitalização, o apetrechamento técnico inadequado, a indisciplina quanto à qualidade e a resistência aos melhoramentos técnicos, justamente em zonas com as melhores possibilidades de produzir para o mercado internacional. Esta situação não era, porém, forçosamente um defeito³⁹. A estrutura produtiva considerada podia mesmo ser uma qualidade, desde que houvesse antídotos para os seus inconvenientes. Um desses antídotos seria um movimento cooperativo agrícola como os de que tão bons resultados se colheram na Dinamarca e partes da França e Alemanha em fins do século passado. Não é inconcebível que através da cooperativização do sector vinícola minifundiário se conseguissem atenuar em grande parte os maus hábitos do atraso técnico, da heterogeneidade do produto, da variedade de castas e até do número elevado de pequenos produtores, sem se ter de mexer no delicado problema da estrutura fundiária. Não é fácil saber por que motivos o campesinato português não enveredou por este caminho. É possível que tal se prendesse com um segundo problema de fundo da modernização da viticultura: a pobreza em capital humano reflectida pelo baixo nível educacional, de saber técnico e de receptividade

³⁷ Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria, *Boletim da Comissão Central Promotora do Comércio de Vinhos e Azeites*, n.º 2, 1895, p. 241.

³⁸ Real Associação Central da Agricultura Portuguesa, *A Questão dos Vinhos*, Lisboa, Typographia Universal, 1897, p. 31.

³⁹ Em França, a maior parte dos vinhos exportados da melhor qualidade provinham de pequenas explorações, enquanto as «fábricas» de vinhos do Sul, do Languedoc e do Rossilhão abasteciam o mercado interno com um produto inferior. [Duby e Wallon (orgs.), *Histoire de la France Rurale*, vol. III, p. 437.]

à inovação da população portuguesa. Numa óptica comparativa, basta dizer que, em 1910, não só a taxa de 70% de analfabetismo em Portugal era das mais altas da Europa, mas também que o futuro pouco prometia nesta matéria, dado a taxa de escolarização ser um terço da de países como a Hungria ou a Dinamarca⁴⁰. Sendo indiscutível o impacte desta situação sobre o comportamento da economia, a natureza exacta da relação não é, contudo, fácil de precisar. Rondo Cameron, ao notar que, já em 1850, 90% dos suecos sabiam ler e escrever, sublinhou que «a importância deste facto não pode ser subestimada quando se pretende compreender o sucesso da Suécia em assimilar tecnologias cada vez mais sofisticadas e em adaptar-se a condições de mercado em constante mutação»⁴¹.

Não sei se é correcto ou não designar a ignorância abissal que ainda oprimia a sociedade portuguesa em 1900 como um remanescente do Antigo Regime. Mas não há dúvida de que ela resultava de um século de fraco investimento no sector da educação. Seria desejável discutir aprofundadamente porque assim foi, embora não seja este o lugar para o fazer. Duas ideias, porém, poderão desde já ser propostas. Outras sociedades europeias, à partida aparentemente não menos tradicionais que a nossa, conseguiram escapar ao círculo vicioso que liga o atraso económico ao atraso social através do atraso educacional. Ao mesmo tempo, lembremo-nos de que o deficiente investimento educativo em Portugal era apenas uma faceta de um baixo nível geral de investimento e deve, portanto, ser estudado também neste contexto, e não só no puramente social. De qualquer modo, o essencial é que, no final do século passado, a deficiência de capital humano era uma dificuldade estrutural cuja remoção teria de ter um custo elevado e só se poderia fazer ao cabo de uma ou mais gerações. Entretanto, dadas as condições naturais, técnicas e comerciais que o País enfrentava, é difícil imaginar que estratégia de desenvolvimento poderia ter gerado resultados muito superiores aos efectivamente verificados.

VIII

Das duas conclusões que se extraem de tudo o que foi dito, a primeira é que, se, em 1900, Portugal estava afundado no atraso económico, dificilmente a situação poderia ter sido outra. Isto pode parecer banal, mas, na realidade, penso que o não é. Primeiro, porque vai contra a corrente da nossa historiografia, que sugere que outra evolução era então possível. Em segundo lugar, porque, ao considerar a alternativa delineada por esta historiografia, sugeri que ela teria de ser concebida de modo bastante diferente do que é usual. Tomando o caso português, não como é costume, em isolamento, mas na óptica comparativa dos pequenos países europeus, podemos verificar duas coisas. Uma, assinalada já há muito por Kuznets, é a enorme importância do comércio externo no desenvolvimento destas economias⁴². A outra é que, no caso de Portugal, a «dependência», ou a

⁴⁰ B. R. Mitchell, *European Historical Statistics*, pp. 396-399.

⁴¹ «Pourquoi l'Industrialisation Européenne fut-elle si Inégale?», in Pierre Léon et al. (orgs.), *L'Industrialization en Europe au XIXème Siècle*, Paris, CNRS, 1972, p. 530.

⁴² Simon Kuznets, «Economic Growth of Small Nations», in E. A. G. Robinson, *Economic Consequences of the Size of Nations*, Londres, International Economics Association, 1960.

inserção na economia internacional, longe de ter sido excessiva, não atingiu o nível adequado para produzir, de forma sustentada e intensa, o desenvolvimento. O mal era em parte de natureza interna, mas de modificação difícil, custosa e apenas frutuosa no longo prazo. A outra parte, não menos crucial, era de natureza externa, e para isso nada havia que se pudesse fazer em Portugal.

Se aceitarmos que a questão seja posta nestes termos, impõe-se uma reorientação na maneira de olhar a história económica portuguesa do século passado. A isto prende-se a minha segunda conclusão. Ao debruçarem-se sobre o comportamento económico francês em comparação com o inglês, O'Brien e Keyder salientaram que qualquer juízo sobre o alegado «fracasso» francês durante o século XIX pressupunha o conhecimento prévio do respectivo potencial de crescimento. Não valeria a pena dizer que os empresários franceses «falharam» sem se ter em consideração aquilo que era possível fazer se eles se tivessem mostrado mais agressivos, progressivos e propensos ao investimento⁴³. Nesta ordem de ideias, também para Portugal devemos tentar pensar qual o potencial económico da época, partindo de circunstâncias relevantes como a dotação de recursos naturais, a configuração dos mercados externos, a tecnologia disponível, o *stock* de capital humano, etc. Só se esclarecermos isto é que se tornará mais límpida a difícil questão do impacto dos factores sociais e políticos, externos ou internos, no atraso económico, incluindo a inadequação da componente empresarial ou a pobreza do espírito burguês. Até lá não é prudente decidir inabalavelmente se a tibieza da nossa burguesia do século passado era real e fruto das suas origens e formação, se era simplesmente um caso de que, quando são fracas as oportunidades económicas, o que se impõe é a cautela e um padrão de investimento que não aponta para um desenvolvimento, difícil ou mesmo impossível.

⁴³ Patrick O'Brien e Caglar Keyder, *Economic Growth in Britain and France, 1780-1914*, pp. 185-198.

APÊNDICE

A) QUADRO N.º 4: FONTES E CÁLCULOS

Col. 1

Valores obtidos, por arredondamento, de *Comércio do Continente e Ilhas Adjacentes* [...]: não incluem os direitos de importação.

Col. 2

Para os têxteis seguiu-se o procedimento sugerido por Carlos Malheiro Dias em *Relatórios da Exposição Industrial Portuguesa em 1891 no Palácio de Crystal Portuense* (Lisboa, Imprensa Nacional, 1893), pp. 287-309, multiplicando-se por 0,6 o valor dos panos importados para obter o valor acrescentado respectivo, assumindo que a matéria-prima adicional seria toda importada. Para o ferro foi suposto que toda a matéria-prima seria importada, o que, de acordo com a estimativa de Allen para a Inglaterra, em 1880, em «International Competition in Iron and Steel, 1850-1913», in *Journal of Economic History*, 1979, vol. XXXIX, p. 927, representaria 75% do valor do produto bruto. Em consequência, o valor acrescentado correspondente à substituição desta importação seria de $0,25 \times 3000$ contos = 750 contos. As indústrias transformadoras de metais apresentam um largo intervalo de variação para os valores da relação entre o produto bruto e o valor acrescentado nos seus diversos ramos. Os numerosos exemplos encontrados no *Inquérito Industrial de 1881* e Ministério de Obras Públicas, Comércio e Indústria, *Inquérito Industrial de 1890* (Lisboa, Imprensa Nacional, 1891), indicam valores entre os 0,47 e os 0,71. Adoptou-se, portanto, o valor intermédio de 0,6. Logo, se fossem substituídos 2400 contos de máquinas e metais em obra, o acréscimo para o PNB seria de $0,6 \times 2400 = 1440$ contos à conta deste sector. Finalmente, dispomos de várias estimativas para o produto nacional bruto ou para o rendimento nacional para cerca de 1900. Variam entre 227 000 e 390 000 contos. Qualquer destes valores parece exagerado, ou por defeito, ou por excesso, optando-se aqui pelo valor intermédio de 300 000 contos. Ver, por exemplo, Amaro Guerreiro, «A avaliação do rendimento nacional português», in *Revista do Centro de Estudos Económicos*, 1948, n.º 7, pp. 123-150, e Maria Eugénia Mata, *A Unidade Monetária Portuguesa face à Libra, 1891-1931*, dissertação de mestrado, Faculdade de Economia, UNL, 1984, pp. 26-28. Agradeço à Dr.ª Eugénia Mata o ter-me facultado estes dados antes da sua publicação.

B) QUADRO N.º 5: FONTES E CÁLCULOS

São numerosas e bastantes diversas as estimativas da produção vinícola nacional. O valor de 5,5 milhões de hectolitros é de D. Luís de Castro e Cincinato Braga, *Le Portugal au Point de Vue Agricole* (Lisboa, Imprensa Nacional, 1900), p. 333, e é confirmado pela estimativa para os primeiros anos do século em *Gazeta dos Lavradores*, 1907, vol. IV, n.º 128. Esta última estimativa decompõe o produto global nas suas três componentes básicas: consumo interno, exportação e destilação. Para a composição do valor de 11 milhões de hectolitros do contrafactual supôs-se que se manteria a proporção de 1:5,5 de vinho para destilação. O consumo foi estimado na base de

uma capitação anual de 100 l. Isto é superior ao valor de 70 l dado por Moraes Soares em 1875, no *Relatório da Direcção Geral do Commercio e Indústria acerca dos Serviços Dependentes da Repartição de Agricultura desde a Sua Fundação até 1870* (Lisboa, Imprensa Nacional, 1875), p. 20, mas inferior ao estimado por Simão de Martel para os habitantes de Lisboa em 1910 — 146 l. Ver «A alimentação das classes pobres e suas relações com o trabalho», in *Boletim do Trabalho Industrial*, 1911, n.º 44, p. 15. Donde os seguintes valores contrafactuais:

Consumo interno	5 000 000 hl
Destilação	2 000 000 hl
Exportação	4 000 000 hl
Total	11 000 000 hl

sendo a exportação obtida como residual e supondo-se que a parte do vinho do Porto permaneceria igual à real, isto é, cerca de 275 000 hl. Avaliámos estes elementos pelos seguintes preços por hectolitro, respectivamente: 6\$000, 5\$000 e 10\$000, com base em Castro e Braga, *Le Portugal au Point de Vue Agricole*, p. 339, assumindo porém uma melhoria na qualidade de vinho comum de exportação, a que corresponderia um preço superior ao do mercado interno. O valor da produção total passaria assim de 37 000 para 80 000 contos e a diferença de 43 000 contos representaria 14,3% do PNB de 300 000 contos já adoptado. A expansão da produção do sector dos equipamentos modernos para a vitivinicultura foi calculada a partir dos dados fornecidos por Real Associação Central da Agricultura Portuguesa, *Alfaias Agrícolas*, pp. 116-131. Os pressupostos são que apenas metade da produção de vinho (5 500 000 hl) seria «modernizada» e que este aumento corresponderia a 18 000 produtores. Cada um deles adquiriria 1 esmagador de uvas, 1 prensa *Mabille*, 1 bomba de trasfega e respectiva tubagem, no valor de 136\$000, o que totalizaria 1224 contos. Há a acrescentar a compra de charruas vinha-teiras à média de duas por produtor, supondo-se, neste caso, que esta aquisição seria geral e de valor igual a 720 contos. Assumiu-se igualmente a compra, para uso cooperativo, de pasteurizadores e destiladores (1273 e 167 respectivamente) no valor global de 627 contos. As somas das parcelas é de 2571 contos, o que representa 0,9% do PNB. A quantidade de terra adicional para vinha foi estimada a partir de Castro e Braga, *Le Portugal au Point de Vue Agricole*, p. 338, que estima um rendimento cultural de 18,7 hl/ha para o País. Calculou-se a quantidade de mão-de-obra adicional a partir dos dados fornecidos por Sertório do Monte Pereira em *Notas sobre Portugal* (Lisboa, Imprensa Nacional, 1908), p. 335.