

A primeira industrialização “moderna”: a economia política de uma indústria sem economia nem país (1960-1974)*

José Reis

Introdução

Portugal é uma periferia europeia. Não são as razões geográficas que, para o efeito que aqui nos interessa, se tornaram essenciais. O que tem sido determinante são os fortes desequilíbrios materiais que caracterizam o sistema produtivo, assim como as limitações institucionais, políticas e socioeconómicas que têm marcado o nosso país¹. Este texto é sobre os desequilíbrios e os limites de uma fase de intenso crescimento económico no nosso país, os anos sessenta. Com ele pretendo render homenagem a José Maria Brandão de Brito, um investigador que, entre muitos trabalhos, esclareceu melhor do que ninguém uma daquelas limitações, o protecionismo interno instituído pelo condicionamento industrial, se deteve com especial cuidado na fase que antecede este período, compreendendo como poucos o que é essencial para formar a vida material do país e o papel que aí desempenham as dimensões institucionais.

* A discussão que aqui apresento relacionam-se com o trabalho que desenvolvo no âmbito do Projeto RECON-Que ciência económica se faz em Portugal? Um estudo da investigação portuguesa recente em Economia, financiado pela FCT-Fundação para a Ciência e Tecnologia e co-financiado pelo FEDER-Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional – PTDC/IVC-HFC/3826/2014 – POCI-01-0145-FEDER-016871. Desenvolvi as temáticas deste capítulo em Reis, J. (2018). *A Economia Portuguesa: formas de economia política numa periferia persistente (1960-2017)*. Coimbra: Almedina. O presente texto é tributário deste livro.

¹ Para uma discussão sobre a condição periférica portuguesa veja-se Reis, *idem*, *ibidem* e Santos, A. C. e Reis, J. (2018). Portugal: Uma semiperiferia reconfigurada. *e-cadernos CES*, 29, 57-76.

Defendo que o nosso país é uma “periferia persistente”. Este termo contém significados deliberadamente sobrepostos. O primeiro é o mais óbvio: corresponde à ideia de temporalidades longas. Os outros têm a ver com aproximações mais coloquiais e referem-se a uma sociedade que persiste em contrariar as tendências pesadas, em procurar soluções por diversos meios, em não desistir e em buscar alternativas quando tanta coisa parece bloqueada. Encontramos muitas ilustrações deste ponto de vista. A principal foi a da revolução democrática, em abril de 1974. Mas podem juntar-se outras, posteriores, até hoje. E algumas foram anteriores. A ação de Ferreira Dias, também estudado e divulgado por José Maria Brandão de Brito, pode incluir-se nesse conjunto. E os tempos que correm talvez também possam servir de ilustração para esta tendência. Porém, o que é mais profundo é essa condição que nos faz sentir sempre aquém de nós próprios, por causa daqueles desequilíbrios e da forma como eles nos condicionam. É por esta razão que me proponho revisitar um processo e um período que julgo singularmente relacionado com esta discussão, a industrialização portuguesa da década de 1960.

Visões sobre a industrialização moderna em Portugal

Há em Portugal um conjunto significativo de estudos sobre os problemas da nossa industrialização. Alguns dedicam-se aos primórdios e às dificuldades de desencadear um processo deste tipo quando outros países o estavam a fazer, ainda no século XIX e no primeiro quartel do século XX². O período do pós-guerra e sobretudo o processo que se desencadeia na segunda metade da década de 50 e se desenvolve ao longo da de 60 é, no entanto, o que concentra a atenção de muitos economistas. Inicia-se dessa forma uma grande discussão sobre a contemporaneidade económica nacional. É, aliás, por referência a este contexto que se estabelece em Portugal um pensamento económico estruturado que reflete acerca das condições materiais do país e das suas formas de organização, abrindo um debate que teve continuidade nas décadas de setenta e oitenta e a que se tem que regressar quando se pretende compreender o sistema económico, social e político³.

² Refiram-se, a título de exemplo, os trabalhos de Jaime Reis e Jorge Pedreira. Reis, J. (1987). A Industrialização num País de Desenvolvimento Lento e Tardio: Portugal, 1870-1913, *Análise Social*, 96, 207-227. Pedreira, J. (1987). Indústria e Atraso Económico em Portugal (1800-25): Uma perspectiva estrutural, *Análise Social*, 97, 563-596.

³ Desenvolvi este último ponto de vista em Reis, J. (2012). Economics: A social science under pressure. *Portuguese Journal of Social Science*, 11 (1), 31-40.

Entre estes trabalhos estão os que pretendem a mostrar que se iniciou ali “o desenvolvimento português” e que passou a ser possível estudá-lo abandonando a literatura que se dedicava a “explicar o atraso”⁴. Pressupõe-se que nesta altura estaríamos perante uma “realidade única na cena económica do pós-guerra”, pois “um país pequeno e periférico”, com uma “estrutura sociopolítica diferente da europeia típica”, “cresceu fortemente e transformou a sua economia numa economia industrial moderna”, sendo “considerado um dos melhores exemplos do crescimento da ‘idade de ouro’ (*golden age*) dos anos 50 e 60”⁵. Até se defende que o facto de as “turbulentas” décadas de 30 e 40 terem sido “governadas pela mesma estrutura institucional” (isto é, pelo salazarismo) “trouxe à economia portuguesa uma grande unidade de finalidade e consistência de orientação”⁶. O “último país industrial europeu”, “a última nação industrial da Europa ocidental”⁷, aquela que só em 1963 viu o valor do produto industrial superar o da agricultura⁸ teve no pós-guerra em Portugal, sob o Estado Novo, “o período de mais forte crescimento económico registado em toda a História de Portugal, quase 30 anos de expansão ininterrupta, em que a economia não se limitou a acompanhar as mais desenvolvidas mas encurtou muito a distância em relação a elas”; de cerca de um terço do PIB *per capita* “de um conjunto representativo de economias mais desenvolvidas “em 1950, Portugal alcançou metade em 1973”⁹. “Entre 1950 e 1973, Portugal apresentou das taxas de crescimento do PIB mais elevadas (...), tendo sido ultrapassado apenas pela Alemanha Ocidental e pela Espanha, provavelmente os países mais martirizados pelas guerras em que estiveram envolvidos”¹⁰.

⁴ Amaral, L. (1998). Convergência e Crescimento Económico em Portugal no Pós-Guerra. *Análise Social*, 148, p. 741.

⁵ Neves, J. C. (1994). O Crescimento Económico Português no Pós-Guerra: um quadro global. *Análise Social*, 128, p. 1005-6.

⁶ *Idem, ibidem*, p. 1006.

⁷ Lains, P. (2003). *Os Progressos do Atraso: Uma nova história económica de Portugal*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, p. 179.

⁸ Com o “resultado curioso de em Portugal a indústria jamais ter sido o principal sector da economia”, pois a aceleração industrial não bastou para ultrapassar o valor do produto dos serviços. Lains, P. (1994). O Estado e a Industrialização em Portugal, 1945-199. *Análise Social*, 128, p. 937.

⁹ Amaral, L. (2010). *Economia Portuguesa: As últimas décadas*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, p. 23.

¹⁰ Lains (2003), *op. cit.*, p. 186.

Noutro contexto, Lains (1994), *op. cit.*, p. 937, tinha salientado que “o crescimento económico em Portugal até 1973, apesar de rápido (...), foi até meados da década

A leitura que aqui proponho deste período é substantivamente diferente das anteriores, que considero uma visão “heroica” do crescimento, pois desvalorizam a sua natureza e não dão atenção ao conjunto da economia e da sociedade, não cuidando também de saber de que forma ele se enraíza no país. A perspectiva que defendo parte do mesmo conjunto de dados e não discute a “contabilidade do crescimento”, antes a usa e assume como relevante. É claro que se abriu então um processo único na evolução da economia portuguesa e que ele consistiu na industrialização e no crescimento económico. Os seus impactos foram significativos. Para lá do que possam dizer as comparações feitas no parágrafo anterior, é certo que entre 1955 e 1973 a riqueza produzida internamente em Portugal cresceu em média a uma taxa anual acima de 6%. Chegou a valores anuais superiores a 10%. E isso foi, sem dúvida, um dado absolutamente original na nossa economia, embora com paralelo noutras economias europeias do sul e em países de desenvolvimento intermédio de outras regiões do mundo. A riqueza produzida no país em 1973 correspondeu a uma multiplicação por 2,5 da que se produzia em 1957. De um ponto de vista aritmético, quantitativo, foi um crescimento notável. E acontece até que com isso se estabeleceram características da economia portuguesa que definirão continuidades que haveremos de encontrar ao longo de décadas, até hoje. Elas são, no entanto, expressão de uma grande complexidade e não uma trajetória límpida e linear.

Merece dúvidas que estejamos perante um processo de “desenvolvimento” e perante uma “economia industrial moderna”. Por mim, prefiro sublinhar a dimensão absolutamente limitada dessa industrialização, os seus escassos efeitos na constituição de uma economia e de uma sociedade modernas, a sua concentração inicial na acumulação de capital, sem repercussões essenciais no emprego e no mercado do trabalho sendo, por essas razões, incapaz de estruturar um processo de crescimento adequado, de tal forma que ele haveria de carecer de uma reorientação essencial durante este mesmo período. E acrescento que sem democracia política não haveria possibilidade de democracia económica, sendo essas as bases essenciais da modernidade industrial desencadeada noutros países europeus, questão que prefiro substituir às ideias de “grande unidade de finalidade” e de “consistência de orientação”.

de 1960 mais lento do que outros países pobres da periferia europeia, nomeadamente a Jugoslávia, a Grécia e também a parte meridional da Itália”.

A industrialização como processo social

É certo, pois, que Portugal se lançou num trilho industrializante no final da década de cinquenta, procurando pôr algo de novo em cima de uma economia industrial “de vão de escada”¹¹, onde havia pouco capital e pouco emprego e apenas um pequeno conjunto de setores industriais, que não ultrapassava muito o nível artesanal. Fê-lo com considerável atraso e desligado dos principais mecanismos que em décadas anteriores tinha feito da industrialização um modo global de desenvolvimento das sociedades e não apenas uma forma de estabelecimento de certos setores ou certas tecnologias. Pelo significado que tiveram na evolução histórica dos capitalismos, os processos de industrialização são tidos como poderosos transformadores das economias. As “funções de produção” que os caracterizam, os regimes tecnológicos que instalam, a sociabilização do trabalho com novos processos organizativos, o tipo de relação salarial que lhes foi sendo associado, tudo isto leva a que se suponha que se difundem e generalizam no conjunto da sociedade efeitos gerais, isto é, “externalidades” positivas, ditadas pela industrialização.

A modernização das economias e a emergência de dinâmicas setoriais transformadoras da estrutura prevalecente pressupõem, em geral, a constituição de novos mecanismos de articulação entre diferentes esferas da vida material. O seu melhor espelho é a alteração das capacidades e das posições das pessoas e dos grupos sociais. As modificações no emprego e, daí, da redistribuição do rendimento são cruciais, assim como o são as relações entre setores produtivos. Em contextos de mudança estrutural, são importantes as consequências na agricultura e nos meios rurais ou mesmo nos territórios infrarregionais mais ou menos periféricos. O desenvolvimento do mercado do trabalho e a sua qualificação, assim como a redistribuição de rendimento que lhe corresponderia, tornaram-se, nos países que seguiram esta via, um poderoso mecanismo de transformação. A organização das sociedades, em termos gerais, foi tocada intensamente,

¹¹ Este termo é muitas vezes associado à caracterização da economia portuguesa feita pelo Eng. José do Nascimento Ferreira Dias Júnior (1900-1966), Ministro da Economia entre 1958 e 1962, depois de ter sido Subsecretário de Estado do Comércio e Indústria entre 1940 e 1944, quando promoveu a publicação da lei da eletrificação nacional e a lei do fomento e reorganização industrial, ambas de 1944. A sua principal publicação é o livro *Linha de Rumo: Notas de Economia Portuguesa*, de 1945, que haveria de ter dois volumes, o segundo dos quais conservado inédito e só publicado em 1998. Ferreira Dias representa a noção de que uma economia atrasada carecia de um grande impulso para superar a sua condição atrasada e vê na eletrificação e nas indústrias de base duas condições para isso.

pois os resultados de tal processo não se limitaram à indústria de *per se*, antes desencadearam fortes repercussões sobre o conjunto da economia e do que a rodeia. Tratou-se de um processo generalizado de criação de riqueza através de uma base produtiva larga e articulada que envolvia, pelo emprego, um número original e crescente de pessoas, estabelecendo padrões (técnicos e, sobretudo, sociais) de organização e qualificação da vida coletiva. Foi assim na generalidade dos países europeus que mais se desenvolveram. Mas não foi exatamente assim em Portugal. É verdade que a nossa economia pode, a partir daí, ser observada do ponto de vista do crescimento, mas não nos oferece prova dos outros mecanismos que autorizam a considerar a sua industrialização um modo de desenvolvimento da sociedade. Uma das visões mais originais e mais estimulantes acerca de tudo isto está no livro marcante de João Martins Pereira (1973), *Pensar Portugal Hoje*, contemporâneo de todos estes problemas.

As indústrias básicas, a contabilidade do crescimento e os seus limites

Aproximemo-nos, pois, de uma perspetiva que melhor possa caracterizar a industrialização dos anos sessenta para ver qual foi a sua natureza. Ela começou por ter uma finalidade precisa: dotar Portugal de um conjunto de indústrias básicas, pesadas, assente em volumes de capital significativos, e que oferecessem bens intermédios para outras atividades do país. Foi assim que surgiu a siderurgia e a indústria química, com destaque para a dos adubos. Esta era a indústria observável no outro lado do Tejo, na margem esquerda, entre o Barreiro e o Seixal, por quem andasse pelo Terreiro do Paço. A metalurgia pesada, que assim passava a dispor de aço, e a produção de alguns grandes equipamentos desenvolveu-se em paralelo. As cimenteiras completaram este conjunto de setores pensados para garantirem a infraestruturização da economia. Supunha-se que a agricultura, modernizada pela intensificação química da produção, contribuiria também para a criação de condições básicas de uma sociedade autoestruturada. Em estreita articulação com este tipo de infraestruturização industrial foi-se concretizando um programa de eletrificação do país e de construção de grandes barragens com esta finalidade.

Ora, todos estes processos dependiam da acumulação de capital, isto é, de capital físico. E este foi, com efeito, “o *input* mais importante ao longo de todo o período” que medeia entre 1951 e 1973¹². A contabilidade do crescimento haveria, por isso, de registar que as principais contribuições

¹² Amaral, L. (1998). Convergência e Crescimento Económico em Portugal no Pós-Guerra. *Análise Social*, 148, p. 763.

para aquelas taxas de crescimento do PIB tão elevadas vinham do capital (na ordem dos 50%) e de um outro fator designado resíduo de Solow¹³, com que se representa o efeito geral das tecnologias disponíveis, pois as contribuições do aumento do volume de trabalho para o acréscimo do produto, resultantes do emprego gerado, limitavam-se a valores baixos, que só no subperíodo 1966-73 seriam da ordem dos 12%¹⁴. De acordo com a mesma análise, a taxa de crescimento do trabalho foi próxima de zero, apenas sendo 1,5% entre 1966 e 1973, razão pela qual a taxa de crescimento do produto foi praticamente determinada pela do capital¹⁵. Silva Lopes admite mesmo que entre 1960 e 1973 “a população ativa caiu cerca de 7%” e que o “volume de mão-de-obra utilizada terá baixado ainda mais na medida em que, como tudo leva a crer, o número médio de horas de atividade anual por trabalhador terá diminuído”¹⁶. Por isso mesmo, “a grande contribuição (...) veio das melhorias da produtividade global, as quais, por sua vez, tiveram a sua origem fundamentalmente no aumento da produtividade da mão-de-obra”¹⁷. Estamos a falar, bem entendido, do escasso volume de mão-de-obra que aqueles grandes montantes de capital enquadravam nos setores em que a acumulação se realizou.

O que é notável é que, perante tais dados, um profundo conhecedor da economia portuguesa daquele período – um interveniente ativo e um arguto economista – José da Silva Lopes, ao deter-se na “aceleração do desenvolvimento económico” num período em que “a população praticamente não aumentou”, nos diga que “o surto espetacular de emigração (...) foi certamente o fator que mais decisivamente influenciou a situação económica global, pelas dimensões que atingiu e pelas repercussões sobre o emprego, a balança de pagamentos, a taxa de poupança e o consumo privado”. E acrescentou que a “ação dos fatores externos foi, sem dúvida, a que mais pesou”, pela ausência de choques externos adversos, pelas “condições internacionais singularmente propícias à estabilidade económica interna” (estabilidade cambial e baixa inflação), pelas remessas e “pela forte procura internacional para as exportações portuguesas”. A estes fatores somou-se um “dirigismo económico intenso”, que, no entanto, implicou “perda de eficiência dos recursos produtivos, além de se

¹³ Esta é a parte da variação do produto que não resulta da disponibilidade de capital mas antes de fatores contextuais gerais.

¹⁴ Neves, J. C. (1994). O Crescimento Económico Português no Pós-Guerra: um quadro global. *Análise Social*, 128, p. 1011.

¹⁵ *Idem, ibidem*, p. 1009.

¹⁶ Lopes, J. S. (1996). *A Economia Portuguesa desde 1960*. Lisboa: Gradiva, p. 52.

¹⁷ *Idem, ibidem*, pp. 53-54.

traduzir também na proteção a posições monopolísticas e oligopolísticas e em desigualdades na repartição do rendimento”¹⁸.

Uma originalidade inescapável

Aqui reside uma originalidade inescapável. Houve um país que instalou um sector industrial moderno, pesado, com elevados volumes de capital fixo, e, ao mesmíssimo tempo, fez do trabalho a sua principal “mercadoria” de exportação. De acordo com o que Maria Ioannis Baganha¹⁹ estimou, considerando também a emigração clandestina, pode admitir-se que o volume emigratório total neste intervalo de tempo tenha sido perto de 1,4 milhões.

Aquela indústria pesada (siderurgia, química, metalomecânica, eletricidade e, mais tarde, construção e reparação naval) foi, pois, uma espécie de enclave num país que, na ausência de democracia política, não estabeleceu nem democracia económica nem democracia social. Pouco aconteceu ao lado de tal processo e, por isso, quer em volume, quer em qualidade, as consequências geradas foram muito limitadas. Faltou-lhe uma escala essencial, a da democracia, que compreende a liberdade política e a possibilidade de fazer escolhas, mas também a democracia económica, representada na redistribuição e, portanto, no acesso de muitos ao que a economia produzia. É nisso que consiste a legitimação e a sustentabilidade e é isto que desencadeia e consagra o desenvolvimento.

Para lá do que se passou com o emprego e com o mercado de trabalho, acontece ainda que se terá também criado o que talvez se possa chamar um dilema de crescimento. Aquela industrialização desencadeou processos de acumulação de capital, estruturou politicamente a economia portuguesa e estabeleceu setores industriais pesados. Mas ter-se-á confrontado com os escassos efeitos, não apenas perante a sociedade mas também sobre o resto da economia. De facto, nos mesmos anos sessenta, toldados também pela emergência da guerra colonial, emergiu em paralelo um outro processo industrial, bastante diferente, que constituiria a resposta para aquele dilema. Tratou-se de uma viragem para as exportações através de indústrias de outra natureza, ligeiras e produtoras de bens finais. É ainda Silva Lopes quem nos diz que foi “o processo de liberalização das relações externas [que] representou uma opção de importância fundamental na definição da estratégia de desenvolvimento da economia portu-

¹⁸ *Idem, ibidem*, pp. 17 e 21.

¹⁹ Baganha, M. I. (1994). As Correntes Emigratórias Portuguesas no Século XX e o seu Impacto na Economia Nacional. *Análise Social*, 148, 741-776.

guesa” naquele período, levando a “um modelo de industrialização orientado para as exportações”²⁰.

A perda de população e, em especial da população ativa, significa, afinal, que estamos perante uma economia com uma base escassa e perante uma sociedade submetida. Com a emigração, as condições para o crescimento estariam longe de estar reunidas. Por isso, foi para a procura internacional que a economia em busca de crescimento teve de se dirigir, através de outras atividades e outro tipo de produtos. A participação na criação da EFTA (Associação Europeia de Comércio Livre)²¹, em 1960, representou isso mesmo, tentando estabelecer um equilíbrio entre a abertura que tal significava e a manutenção temporária de um certo protecionismo que, contudo, passava a ser muito mais limitado. Abriu-se aqui uma nova contradição com a lógica em que o regime político e o regime económico assentavam. A necessidade de abertura ao exterior para sustentar o crescimento e as finanças públicas quando se iniciaram guerras nas colónias conflituava com a finalidade de substituição de importações que tinha desencadeado a industrialização pesada e de base e haveria de pôr em causa as barreiras protecionistas de que dependiam algumas das indústrias instaladas. A resposta a uma procura internacional crescente manteve-se sempre dependente de um largo conjunto de requisitos: proteções contra a concorrência externa, incentivos fiscais ao investimento, investimentos diretos do setor público em infraestruturas e nas indústrias de base já referidas, controlo dos salários e dos preços agrícolas, garantindo encargos com a mão-de-obra baixos, financiamentos a baixo custo e concessão de incentivos fiscais, para além do condicionamento industrial. A isto somou-se a instalação de empresas multinacionais destinadas à exportação de produtos manufaturados, que aproveitava as vantagens comparativas dos baixos salários e da oferta de recursos naturais²². Quer dizer, com um setor exportador desta natureza, especialmente assente numa mão-de-obra com baixos salários, a base da economia portuguesa continuou a manter-se estreita.

O crescimento daquele período terá servido para alguns e para algumas coisas. Mas não serviu para o país como um todo, nem para a economia e a sociedade que dele fazem parte. Não serviu sequer para qualificar e

²⁰ Lopes, J. S., *idem*, p. 17.

²¹ A Associação Europeia de Comércio Livre foi criada em Estocolmo pela Suécia, pelo Reino Unido, por Portugal, pela Dinamarca, Noruega, pela Suíça e pela Áustria e alargada posteriormente à Islândia e ao Liechtenstein. Depois dos alargamentos comunitários, a EFTA é agora composta por quatro países: Suíça, Liechtenstein, Noruega e Islândia.

²² Lopes, *idem*, pp. 86-87.

tornar forte a capacidade produtiva do país. Uma larguíssima parte da força de trabalho continuava a ocupar-se em setores nula ou escassamente modernizados e encontrava-se excluído das modalidades mais positivas de inserção na sociedade e na economia. Uma grande parte teve de emigrar. Na verdade, foi o “fator capital” que determinou esta industrialização. Pela sua natureza sectorial e pela ausência de um processo geral de modernização e qualificação, ela foi absolutamente medíocre na geração de emprego. Por isso, foi contemporânea da intensa emigração que demandou novas paragens, na Europa, depois de anteriormente a deslocação de pessoas para fora do país ter sido essencialmente para as colónias africanas e para o Brasil.

Não acompanho, pois, a interpretação de que aquele tipo de opção industrial se terá devido, ao inverso da que estou a sustentar, à baixa disponibilidade de trabalho e ao seu encarecimento relativo. “Mais do que vontade de favorecer interesses económicos ou de controlar determinados setores económicos, os investimentos do Estado Novo na chamada indústria pesada e a criação de grupos económicos privados em setores como a siderurgia, a indústria química ou a construção naval (...) podem estar associados ao fraco crescimento da mão-de-obra resultante da emigração”²³. Como se a grande deliberação estratégica tivesse sido tomada pelos que emigraram do interior do país, chegando a Paris sem nunca terem ido a Lisboa, tendo os capitalistas industriais que se acomodaram a tal circunstância... Não penso que assim tenha sido e parece-me, pelo contrário, que estamos perante um caso em que a autonomia das razões do capital, desligadas do resto do país, desencadeou uma situação em que esteve absolutamente ausente a generalização do princípio de inclusão pelo trabalho que os países desenvolvidos estavam a concretizar. Estes processos têm sempre contradições mas devem conter uma linha de progresso. Isso não aconteceu entre nós.

Numa economia como a daqueles tempos, o aumento do emprego poderia resultar da inserção no mercado do trabalho e numa relação consolidada de emprego de uma imensa parte da população que se ocupava apenas com atividades informais. A taxa de atividade era da ordem dos 40%. Bastava que se apontasse para um valor semelhante aos que mais tarde vieram a ser recorrentes na economia portuguesa para que se fosse razoável esperar que pelo menos 900 mil pessoas estivessem incluídas de maneira estável numa economia que revelava tal intensidade de crescimento. Mas tanto isso não aconteceu como se registou mesmo uma redução da população residente na ordem das 400 mil pessoas.

²³ Lains (2003), *op. cit.* p. 206.

Pode admitir-se outra leitura de todos estes processos, mais complacente e mais funcionalista, segundo a qual tudo isto foi lógico e coerente: lançaram-se indústrias de base para infraestruturar o país, desencadear investimento e substituir importações e, de forma dualista, contou-se com a indústria ligeira para retirar mão-de-obra dos meios rurais e obter posição, através de exportações baratas, nos mercados internacionais. As duas estratégias seriam convergentes e as três fontes de crescimento (procura interna, procura externa e substituição de importações) lançariam o crescimento e o desenvolvimento. Mas, para isso, era preciso que a economia obtivesse um grau de estruturação mínimo que só a inclusão de pessoas lhe garante, através de mecanismos internos saudáveis de repartição do rendimento, de articulação económica e de não sujeição a uma dependência externa elevada. Ora, a população diminuiu, o emprego não aumentou, o crescimento acabou por se revelar irregular e a dependência através dos défices da balança comercial, especialmente da balança de bens, começou a desenhar-se.

As posições de comando: uma forma de economia política

Mas estas não são as únicas razões, nem porventura as mais importantes, para se discutir a industrialização deste período, os seus efeitos e as suas profundas contradições. Dos processos que estamos a observar faz parte uma presença muito central, de comando, do Estado e uma articulação estreita deste com grupos industriais e financeiros muito ativos. Na verdade, uma coisa é a contabilidade do crescimento, outra é o tipo de estruturas institucionais, de deliberações políticas e de poderes presentes na condução da economia. É também isso que conforma o sistema económico e as estruturas sociais. E é tal matéria que faz parte de uma análise de economia política, coisa diferente de um registo de indicadores. A economia política do período que estamos a observar é obviamente muito marcante.

A análise do papel do Estado na industrialização está feita por Pedro Lains, que a associa a duas condições: o “regime de autarcia, que protegia o mercado interno, e a existência de fontes de financiamento público”²⁴. Embora considerando que os efeitos da política económica e dos financiamentos públicos “são muitas vezes menos importantes do que é deixado ver pela série de interpretações de que dispomos”, o autor reconhece que eles são significativos no II Plano de Fomento (1959-1964) e na “decisão de investir fundos públicos em indústrias de base, dos adubos

²⁴ Lains, P. (1994), *op. cit.* p. 925.

químicos, do ferro, do cimento e dos equipamentos industriais, e na produção de energia”²⁵. Assim como assume “o efeito da política económica na distribuição do rendimento nacional e na concentração de riqueza nas mãos dos industriais que beneficiavam da proteção do Estado”²⁶. Isto para além do condicionamento industrial, do protecionismo interno e, evidentemente, da política de baixos salários.

Num regime político como o salazarismo e o marcelismo, esta presença do Estado tem continuidade nas “quatro grandes estruturas que [chegados a 1973], simultaneamente, ocupavam posições cimeiras na banca comercial e detinham o controlo acionista da grande indústria”. Isto é, “o conjunto dos sectores mais capital-intensivos e/ou concentrados (...), refinação de petróleo, petroquímica, química adubeira, siderurgia, indústria da celulose, construção e reparação naval, indústria cervejeira, oleaginosas e tabaco”²⁷. Trata-se de quatro grupos financeiros, dois com origem na grande indústria, o grupo Mello ou da CUF e o grupo Champalimaud, e dois com origem bancária, o Banco Português do Atlântico e o Banco Espírito Santo. A evolução que levou à formação destes grupos a partir de uma realidade que, poucas décadas antes, era bastante diferente, está muito diretamente relacionada com as estratégias de infraestruturação e industrialização já referidas. Designadamente com a eletrificação a partir de hidroeletricidade, a indústria química e, em particular, com os adubos e a siderurgia, a que se veio a juntar a refinação de petróleo. Para tudo isto foi essencial a mobilização de recursos públicos, incluindo os de instituições de previdência. Tratou-se de grupos cuja “base de poder contratual” resultou em muito da “intervenção protetora do Estado”²⁸.

Claro que esta presença pública esteve igualmente noutras decisões deste período que significaram alterações importantes, como a que já referi quanto à participação na criação da EFTA, em 1960, ou na decisão de construir o complexo petroquímico de Sines. Esteve também no lançamento da construção e reparação naval (LISNAVE e SETENAVE), uma inserção na economia internacional através de serviços de grande escala.

Na verdade, a presença do Estado na economia é sempre muito significativa e vem de longe. As realizações já referidas no plano industrial partiram também de propostas voluntaristas como as de Ferreira Dias, no

²⁵ *Idem, ibidem*, p. 927.

²⁶ *Idem, ibidem*, p. 933.

²⁷ Ribeiro, J. F. Fernandes, L. e Ramos, M. M. C. (1987). Grande Indústria, Banca e Grupos Financeiros – 1953/1973. *Análise Social*, 99, p. 946.

²⁸ *Idem, ibidem*, p. 1017.

sentido da criação de uma base industrial moderna e da infraestruturização do país através da eletricidade. E foram desenvolvidas através de um sistema de planeamento relativamente elaborado. A Lei de Reconstituição Económica, de 1935, a Lei da Eletrificação do País, de 1944, e a Lei de Fomento e Reorganização Industrial, de 1945, e os Planos de Fomento²⁹ foram peças importantes desse sistema que acompanhou todo o Estado Novo.

Tudo isto em conjunto estabelece a forma de economia política que encontramos no primeiro ciclo de crescimento da economia portuguesa contemporânea. Dela fazem parte o lançamento de grandes indústrias e a mobilização de capacidades industriais dispersas no país, assim como o crescimento. Mas dela não fazem parte uma articulação com o país, isto é, com a transformação das estruturas sociais, a valorização do trabalho e do emprego ou a criação de uma estrutura produtiva articulada. Por isso, a emigração, que levou a um decréscimo populacional, e o recurso a uma tentativa exportadora através do que os recursos naturais e uma mão-de-obra barata viabilizavam, acompanhou, sem grande ligação, as grandes indústrias de base e os processos de controlo político da economia por grupos financeiros, bancários e industriais. Estes fariam mesmo sentir a sua presença, com grande capacidade de controlo, durante a democracia e, nalguns casos, até aos dias de hoje.

Conclusão

Nos tempos que correm, voltamos a viver momentos em que, com particular intensidade, se revelam desequilíbrios perturbadores da sociedade e da economia portuguesas, mostrando com exuberância a nossa condição periférica. São desequilíbrios produtivos, de capitais e, como é recorrente, do sistema de emprego. Mas são também novos desequilíbrios territoriais (uma forma de crescimento unipolar original centrado em Lisboa, nunca antes experimentado e que desperdiça o país) ou uma especialização frágil, excessivamente marcada pelo turismo *low cost* e pelas formas precárias e fragmentárias de trabalho.

Tudo isto nos devia levar a uma reflexão aturada sobre os processos de estruturação da nossa vida material que geram riscos de “insularização”

²⁹ A Lei de Reconstituição Económica teve um âmbito temporal de aplicação entre 1935 e 1950. O I Plano de Fomento vigorou entre 1953 e 1958, o II Plano de Fomento entre 1959 e 1964, o Plano Intercalar foi entre 1965 e 1967, o III Plano de Fomento entre 1968 e 1973 e o IV Plano de Fomento destinar-se-ia ao período 1974-1979, não tendo obviamente sido aplicado.

por descurarem que uma economia não é uma simples mecânica de transações, uma economia é um sistema de criação de riqueza e de difusão de bem-estar. É, portanto, um sistema produtivo e de provisão que carece de uma comunidade política e institucional e dos mecanismos que a estruturam e tornam competente.

Há casos e momentos exemplares, que têm valia geral, e eu creio que este período que estivemos a analisar é um deles. É por isso que faz sentido revisitar a história e dar sentido ao tempo, sabendo que na vida secular ele não é linear.

