

# Resistências e desfasamentos num processo de modernização e desenvolvimento

## Os reformadores no governo de Marcello Caetano\*

Marcelino Lyra Passos\*\*

*Resumo:* Depois de algumas breves reflexões introdutórias sobre processos de Modernização e Desenvolvimento, o artigo concentra-se sobre as políticas económicas alternativas (indústria, colónias, agricultura) concebidas durante a "primavera" caetanista. Primeiro são referidos os seus suportes socio-políticos assim como os objectivos e instrumentos fundamentais, para a seguir se tentar avançar algumas razões para o fracasso ou sucesso reduzido dos projectos económicos reformistas. A tentativa de identificar os agentes económicos e interesses presentes, o seu peso socio-político relativo e a forma como se comportaram de facto, constitui a tarefa simultaneamente mais interessante, difícil e especulativa. Embora seja um aspecto sobre o qual já é possível encontrar algum material elaborado, trata-se de um trabalho ainda largamente por fazer e que tem, sem dúvida, alguma relevância para a discussão actual sobre as perspectivas de evolução da sociedade portuguesa.

### 1. Introdução: breves considerações sobre processos de Modernização/Desenvolvimento

Processos de Modernização/Desenvolvimento caracterizam-se fundamentalmente pelo seu alto grau de complexidade socio-económica e política e pela multiplicidade de níveis de conflito, significando basicamente uma mudança de estruturas mais ou menos profunda e acelerada, a nível socio-económico, político e organizacional-institucional. Têm como condição, por um lado, a sua possibilidade, ou seja, a existência de recursos e meios necessários à sua implementação; por outro, a sua necessidade, traduzida na existência de forças

---

\* Comunicação apresentada ao colóquio do ISCTE sobre "Modernização e Desenvolvimento em Portugal", em Novembro de 1988

\*\* Docente do ISCTE, investigador no CIES

sociais ou dinâmicas económicas impulsionadoras da mudança estrutural, como sejam situações de crise, processos de integração económica, projectos de desenvolvimento sustentados por forças homogemónicas.

Processos de Modernização/Desenvolvimento "produzem" novas e complexas tarefas em ritmo acelerado, que desafiam sobretudo a capacidade de resposta, adaptação e conflito/consenso dos seguintes agentes:

1) O Estado, que pauta a sua actuação a partir de dois objectivos: impulsionar o desenvolvimento socio-económico (concepção e implementação de políticas, planificação); assegurar que o desenvolvimento se processe de forma estabilizada.

2) As classes sociais e as suas fracções, que, de acordo com as clivagens e interesses existentes, defendem pontos de vista diversos.

3) As instituições e organizações, sendo através delas que a Modernização/Desenvolvimento se processa, estando sujeitos geralmente à pressão de uma adaptação (às realidades em transformação rápida da sua envolvente e às suas tarefas qualitativamente novas no que se refere por exemplo à concepção de políticas) no sentido duma reorganização desburocratizante, que visa não só a sua estrutura material (racionalização e reestruturação, tecnologias) mas também as condições "subjectivas" da sua actividade (processos de comunicação, coordenação, direcção e decisão). O problema essencial desta reorganização desburocratizante consiste na implementação e institucionalização de processos e estruturas organizacionais caracterizadas pela sua democratização/participação, profissionalização, descentralização e destandardização. A Reforma Administrativa aparece aqui como uma das necessidades mais prementes e ao mesmo tempo mais difíceis de serem bem sucedidas.

Como consequência das dinâmicas socio-económicas e dos conflitos entre os projectos de Modernização/Desenvolvimento e os interesses que pugnam em favor da "continuidade" das estruturas vigentes, resulta uma certa relação de forças, que determina situações de hegemonia socio-política, a qual pode favorecer ou dificultar a mudança estrutural acelerada.

Processos de Modernização/Desenvolvimento significam por isso, para as sociedades envolvidas, geralmente uma fase de crise mais ou menos acentuada, devido ao aumento da quantidade e intensidade dos conflitos sobre fins e meios a implementar, aos desafios colocados à sua capacidade de desenvolvimento, adaptação/reforma e estabilização no quadro de novas estruturas de reprodução socio-económica e política e à crescente complexidade (como consequência da diferenciação social) e dinâmica (aceleração dos processos internos dos sistemas) assim como intensificação da interacção entre os diferentes sistemas.

Todo este intrincado processo de mudança profunda, mais ou menos controlada, traz consigo um aumento do grau de contingência e instabilidade, o que acarreta a necessidade de novos arranjos, a nível de compromissos e consensos, entre as diferentes classes e suas fracções, assegurando o equilíbrio socio-político e a paz social, sem os quais a modernização e o desenvolvimento se poderão dar com elevados custos sociais e políticos. Isto é, o progresso

requer uma nova "ordem" que permita a estabilização do novo padrão por que se rege a reprodução socio-económica e política, estando por isso porventura mais habilitadas a se modernizarem e desenvolverem nos moldes de uma transição evolutiva sem grandes abalos aquelas sociedades nas quais momentos centrais como polarização social, heterogeneidade estrutural da economia, assim como as estruturas tradicionais e a sua base social sejam pouco vinculados ou relevantes - o que não era manifestamente aquilo que se verificava no caso do sistema salazarista-caetanista, sobre o qual nos debruçamos a seguir.

## **2. Objectivos e suportes socio-políticos do movimento reformador**

O objectivo fundamental dos reformadores visava a adaptação de Portugal à Europa nos domínios económico, social e político-estatal.

Partindo do nível de desenvolvimento económico alcançado, das lutas pela democratização do país assim como da agudização crescente dos conflitos não solucionados (a nível laboral, político, do problema colonial) conceberam um conjunto de reformas, projectos e processos de democratização, com a finalidade de conseguir um desenvolvimento acelerado e estabilizado do capitalismo português. Foram sobretudo focados cinco pontos: políticas económicas concernentes à indústria, agricultura e às colónias, das quais tratamos a seguir em pormenor; democratização do Estado e da Sociedade através do restabelecimento da divisão de poderes e dos direitos fundamentais; liberalização das políticas sindicais e empresariais, no quadro de uma tripolaridade concertada entre Estado, capital e trabalho, assim como integração dos assalariados num modelo de acumulação de tipo Keynesiano; reforma administrativa como meio de adaptar as estruturas pouco eficientes do aparelho de Estado salazarista às novas e complexas tarefas; estratégia neo-colonial a nível económico e político com o fim de conservar as colónias sob influência portuguesa.

Os principais representantes deste movimento podem ser, grosso modo, divididos em três grupos, embora com fronteiras pouco definidas. Primeiro, sectores da (grande) burguesia industrial e comercial, que apostavam nos mercados dos países mais desenvolvidos, sobretudo da Europa, e para os quais as estruturas ultrapassadas do Salazarismo começavam a representar escolhos ao desenvolvimento. Segundo, uma camada de técnicos, também (auto-) apelidados de tecnocratas, sediados no aparelho de Estado e em grandes empresas, que foram os verdadeiros arquitectos das estratégias de modernização económica. Entre estes destacam-se nomes como o de Rogério Martins, João Salgueiro e Xavier Pintado, que no primeiro gabinete de M. Caetano foram respectivamente Secretários de Estado da Indústria, Plano e Comércio. Terceiro, um largo espectro de intelectuais e membros de profissões liberais que, em parte se agruparam em torno da SEDES, fundada em 1970 como associação

que visava desempenhar uma acção impulsionadora no processo de modernização, democratização e desenvolvimento da sociedade portuguesa. Comum a estes grupos era a convicção de que o sistema salazarista-caetanista era susceptível de ser reformado naqueles moldes através dum processo de evolução controlada.

As políticas económicas formuladas como alternativas caracterizavam-se largamente por uma definição clara das prioridades a alcançar, sendo de destacar a chamada "Nova Política Industrial". Vamos a seguir apresentar, de uma forma sintética, os principais objectivos dessas estratégias, assim como os mecanismos ou políticas concretas adiantadas para a sua implementação.

### **3. As políticas económicas alternativas: indústria, colónias, agricultura**

#### **3.1. A Nova Política Industrial (NPI)**

Representava uma antítese ao modelo de desenvolvimento salazarista e basca-va-se numa política de fomento das exportações e de aumento da capacidade concorrencial da indústria portuguesa no mercado mundial, especialmente no contexto da integração europeia. A NPI partia do facto da crescente integração de Portugal na divisão internacional do trabalho e da cada vez maior importância das exportações industriais (relações estreitas com a EFTA e a CEE, tendência para desarmamento alfandegário e intensificação das relações comerciais, concorrência agravada por mercados) e tinha por objectivo uma dinamização e aceleração destes desenvolvimentos através de uma estratégia de industrialização por exportações.

O pano de fundo desta concepção foi formado pelas altas taxas de crescimento registadas pelos países da OCDE e do comércio mundial na viragem para os anos 70 e esperava-se que esta tendência se mantivesse, fomentando assim as exportações portuguesas. Como exemplo cite-se o facto de, no Plano de Fomento para 1974-1979, se ter partido de uma estimativa de crescimento das exportações da indústria transformadora da ordem dos 11,9% ao ano (no entanto como é sabido, a partir de 1974 a situação da economia mundial sofreu modificações substanciais: crise económica e do petróleo, crescente protec-tionismo).<sup>1</sup>

Efectivamente, o esgotamento do modelo salazarista e os desenvolvimentos que se lhe seguiram tornaram irrealista qualquer projecto baseado em concepções de autarquia económica: o mercado interno limitado punha sérias restrições a um desenvolvimento por substituição de importações; a industrialização acelerada a partir de 1960 levou a um acréscimo das importações de bens de investimento agravando os problemas da balança comercial e conduzindo a uma maior dependência externa. Estes problemas só teriam solução através de

um aumento das exportações. Assim Caetano afirmava, em 1969, que a era do nacionalismo económico tinha terminado; mas já em 1965 a Associação Industrial Portuguesa (AIP) insistia em que o esforço de exportação era uma condição de sobrevivência económica, para em 1970 pôr finalmente a alternativa: ou a Europa ou a estagnação e o subdesenvolvimento.<sup>2</sup>

A tarefa consistia, então, em conseguir uma adaptação da estrutura da economia portuguesa ao mercado mundial nas condições mais favoráveis possíveis, para assim conquistar uma posição de "relativa prosperidade na dependência", isto já que a economia portuguesa não tinha o nível de desenvolvimento europeu, nem podia influenciar decisivamente a evolução do mercado europeu ou mundial. Tornava-se por isso necessário, por um lado, empreender uma política de exportações ofensiva pela conquista de novos mercados, tendo as negociações com a CEE sido conduzidas sobretudo com este objectivo; e por outro conceber uma política industrial bem definida, que realizasse a adaptação da economia portuguesa à realidade europeia, o que estava concluído em 1970.<sup>3</sup>

Um estudo das fontes sobre a NPI permite destringir três objectivos fundamentais: aceleração do desenvolvimento económico, especialização nas chamadas indústrias prioritárias e aumento da produtividade. Para o conseguir era necessário implementar cinco políticas, a saber: planificação estatal, liberalização da economia, centralização do capital, incorporação das multinacionais na NPI e a chamada "política salarial activa". Estrutturamos a exposição que se segue a partir dos objectivos enunciados.

- 1) Aumento da taxa de crescimento económico. Apesar do seu desenvolvimento positivo nos anos 60, em comparação com a década anterior, este foi encarado como insuficiente para diminuir substancialmente num prazo razoável o fosso que nos separava da Europa industrializada.<sup>4</sup>
- 2) Adaptação acelerada à divisão internacional do trabalho, especialmente no contexto europeu, através da especialização nas chamadas indústrias prioritárias.

Partindo do teorema dos custos comparativos, as indústrias prioritárias foram definidas como sendo aquelas que mostravam vantagens concorrenciais no mercado mundial e que tinham mercados em expansão, sendo, por isso, considerada como (futuros) sectores estratégicos da indústria, susceptíveis de dinamizar o desenvolvimento económico. Como em consequência do desarmamento alfandegário o mercado interno se iria tornar num campo de concorrência aberta, também as indústrias que produziam principalmente para o mercado interno foram igualmente englobadas, pois a sua posição em muitos sectores deteriorar-se-ia progressivamente caso não passassem por processos de transformação profunda.

As necessárias reestruturações tinham por objecto empregar os recursos limitados de Portugal e das colónias da maneira mais produtiva possível, concentrando-os ou transferindo-os para os sectores prioritários, que deveriam ser especialmente fomentados pelo Estado.<sup>5</sup>

Para determinar as indústrias prioritárias teve-se em consideração diversos aspectos: por um lado, a (necessária adaptação à) estrutura da procura do mercado mundial; por outro, as vantagens (e desvantagens) de Portugal em relação à sua situação geográfica (devendo-se privilegiar indústrias que aproveitassem a sua posição de charneira em relação a outros continentes e mercados) e às suas peculiaridades socio-económicas, como sejam: recursos naturais (matérias primas, indústrias extractivas), estrutura produtiva (indústrias que contribuem para fechar a malha industrial e para a elevação da performance industrial) e finalmente, "potencial social" (a abundância em mão-de-obra barata não devia representar o aspecto decisivo para a escolha das indústrias prioritárias, já que o nível salarial em muitos outros países era ainda mais baixo; antes deviam fomentar-se indústrias de certo modo intensivas em trabalho, mas que apresentassem um bom nível tecnológico, com investimentos por posto de trabalho, salários e qualificação da mão-de-obra acima da média). Definiu-se assim um certo número de indústrias prioritárias como a petroquímica, metalurgia de base, material de transporte, pasta de papel, vidro, construção e reparação naval, complexos agro-industriais.

Os instrumentos e prioridades da política económica necessários à implementação desta especialização seriam fundamentalmente dois:

1. Planificação, que comportava dois aspectos:

a) a criação ou "revitalização" de indústrias prioritárias já existentes com ainda baixo nível tecnológico e económico-financeiro.

b) a "reconversão" das indústrias não prioritárias através da transferência dos seus recursos para os sectores dinâmicos; caso contrário, muito provavelmente desapareceriam. As indústrias não prioritárias definiam-se, negativamente, como aquelas que não tinham hipótese de manter ou de conquistar novos mercados de exportação ou de conservar a sua posição no mercado interno sem barreiras alfandegárias. A urgência da reconversão media-se por indicadores como: capacidade concorrencial no mercado interno (determinável por ex. pelas pautas alfandegárias), nível tecnológico, quotas de exportação, posição relativa do sector na economia (falências, estrutura financeira, técnicas de management), índices de produtividade, estrutura de custos.<sup>7</sup>

2. Liberalização da economia com redução do intervencionismo estatal no mercado.

Isto tinha por objectivo, por um lado, aumentar a concorrência no mercado interno e contribuir assim para uma aceleração de processos de centralização do capital e de desenvolvimento tecnológico; por outro lado, o mecanismo de oferta e procura devia funcionar também como meio de selecção e desenvolvimento das indústrias prioritárias, como aquelas que expandem e sobrevivem. A opinião de Rogério Martins em relação à estratégia de industrialização, que esta não se podia basear na deturpação ou ignorância das leis económicas, mas que só poderia ter êxito se as suas potencialidades fossem aproveitadas, significa não só o anúncio de uma nova concepção de política económica, mas

também um aviso em relação a um futuro não muito distante, ao qual era premente que todos se adaptassem o mais depressa possível.<sup>8</sup>

Três mecanismos de política económica eram aqui realçados:

a) desarmamento alfandegário no decurso da integração europeia. A integração europeia, à qual Portugal foi forçado a aderir pelas razões apontadas, foi conduzida, tanto no que respeita à EFTA como à CEE, tendo em consideração o subdesenvolvimento relativo de Portugal, sendo-lhe facultado um período de adaptação mais longo às realidades da concorrência em mercados europeus.

b) nova regulamentação do condicionamento industrial, visando uma liberalização do mercado para um maior número de sectores industriais, através da redução das restrições estatais e/ou da sua prática flexível sob a forma de revisões frequentes, de modo a poder fomentar, a curto/médio prazo, desenvolvimentos em certos sectores. Especial atenção foi dedicada à criação de novas empresas e à expansão das já existentes, assim como às inovações tecnológicas nas indústrias de base e naquelas de importância intersectorial para o desenvolvimento económico. Na medida em que o proteccionismo constituía a condição básica do condicionamento industrial e que estava em vias de ser progressivamente suprimido, então os mecanismos do condicionamento perderiam concomitantemente a sua função de controlo do mercado interno.<sup>9</sup> c) Aumentos significativos de produtividade (devendo ultrapassar a taxa de crescimento da produção industrial), especialmente nos sectores prioritários. O desenvolvimento da produtividade é função do nível de desenvolvimento das forças produtivas (tanto objectivas como subjectivas), o qual depende fundamentalmente do progresso tecnológico.

O aumento de produtividade (juntamente com a melhoria de qualidade), foi realçado como meio privilegiado de aumentar a capacidade concorrencial. Devia dar-se através da aceleração: 1) da taxa de formação de capital fixo e 2) do desenvolvimento tecnológico e da modernização da estrutura industrial no sentido da implementação de processos de produção mais intensivos em capital.<sup>10</sup> Assentava em quatro mecanismos essenciais:

1. Liberalização da economia nos moldes atrás descritos. A intensificação da concorrência levaria à aceleração de processos de centralização do capital e de desenvolvimento tecnológico, tornando a produção mais barata e concorrencial.

2. Aceleração da concentração e centralização do capital. A reestruturação da textura empresarial por meio do intervencionismo estatal, da concorrência, de fusões e cooperação visava: a obtenção de economias de escala; maior capacidade de planeamento e especialização com base em tecnologias e métodos modernos de gestão; preços e custos mais baixos; capacidade de adaptação a modificações de mercados de produtos e tecnologia; melhoria da estrutura tecnológica e financeira para implementar investimentos de modernização e alargamento. Pautava-se por dois aspectos fundamentais: a) "correção" da pulverização existente na malha industrial, com o objectivo não só de tornar as

empresas no seu conjunto maiores e mais viáveis, mas também de criar um maior número de grandes sociedades ou grupos necessários à dinamização do crescimento económico. Lembremos que das cerca de 33 mil empresas da indústria transformadora existentes em 1969, 26,5 mil tinham o máximo de dez trabalhadores e 6,3 mil entre onze e cem trabalhadores. b) Devia orientar-se pela divisão de trabalho e estratégias de mercado determinadas pelos grandes grupos económicos e ter em conta as condições da sua expansão. As PME's seriam um apoio para o desenvolvimento desses grupos, que por sua vez "puxariam" aquelas atrás de si no decurso do seu crescimento.<sup>11</sup>

3. Incorporação das multinacionais na estratégia de industrialização através de incentivos ao investimento nos sectores prioritários.

O desenvolvimento dos investimentos estrangeiros nos finais dos anos 60 trouxe consigo uma certa mudança na atitude do governo. Durante o Salazarismo foi-lhes dada pouca atenção, embora fossem vistos como importantes e bem-vindos; no Plano de Fomento para 1968-73 não se encontra nenhuma análise sobre a sua evolução nem são previstos incentivos. Entre 1961-1970, porém, a média anual de entrada de capitais estrangeiros ultrapassou o valor total dos dezoito anos anteriores, subindo mais uma vez consideravelmente entre 1971-73. Ao mesmo tempo, no entanto, a exportação de capitais subiu continuamente, aumentando percentualmente nos últimos três anos do regime, mais do dobro em relação à importação de capitais. Nestas circunstâncias, os reformadores viram a necessidade de tomar medidas tendentes a modificar o padrão de investimento tradicional das multinacionais, caracterizado pela obtenção de lucros altos (transferidos em cada vez maior percentagem para o estrangeiro), baseados em salários baixos e força-de-trabalho pouco qualificada, com baixos níveis de importação de capital, tecnologia e técnicas de management e marketing - que ficavam essencialmente no estrangeiro.

Assim, os incentivos ao investimento estrangeiro para investimentos nos sectores prioritários privilegiavam as seguintes situações: *joint-ventures* com capitais portugueses, tecnologia avançada, acesso a mercados internacionais, alta taxa de reinvestimento de lucros e de criação de capital fixo, investigação e desenvolvimento, indústrias empregando matérias-primas e produtos semi-acabados nacionais.<sup>12</sup>

4. "Política salarial activa" no contexto da Nova Política Sindical, como nova determinação das funções e espaço social dos sindicatos através de uma democratização controlada.

A planeada supressão ou restrição da tutela estatal sobre as organizações dos trabalhadores devia ter efeitos positivos sobre o desenvolvimento económico. Partia-se do pressuposto que a concessão das liberdades sindicais levaria a um acréscimo da pressão por parte dos assalariados no sentido do aumento dos salários, melhoria das condições de trabalho e maior protecção da força de trabalho, resultando em legislação visando pontos como salário mínimo, duração e intensidade do trabalho, pausas, trabalho de menores e de mulheres, etc. A consequência imediata desta evolução manifesta-se num aumento dos custos



e ou na queda da taxa e montante de lucros, pressionando os empresários a adaptarem-se à nova situação. Assim frisaram-se diversos aspectos da política salarial, que tinham por objectivo acelerar e assegurar as condições de crescimento económico.

A) Conflitos sociais, crescimento económico e racionalização da estrutura produtiva.

a) Aumentos salariais e progresso tecnológico: a modificação da relação salarial e das condições de rentabilidade descritas acima pressionariam os empresários no sentido da substituição do trabalho por capital (no caso do preço da nova tecnologia ser inferior ao da força de trabalho por ela substituída) como meio de reduzir os custos de produção e os preços dos produtos, assim como de estabilizar a taxa de lucro para poder manter a sua posição no mercado. De facto, os salários baixos impostos pelo Salazarismo constituíam um travão a um emprego mais generalizado de tecnologias modernas, uma vez que a sua introdução iria encarecer a produção; num trabalho sobre o período 1953-64, Mário Murteira constata que a evolução lenta dos salários praticamente não teve uma acção dinamizadora sobre o processo de mecanização na indústria, não tendo passado de uma "variável passiva" no processo de desenvolvimento económico.

No entanto, existiam diferenças de opinião significativas: enquanto que o Ministro da Economia e Finanças João Dias Rosas e Ferreira do Amaral preconizavam aumentos salariais que acompanhassem os aumentos de produtividade, sendo os últimos determinantes no quadro de uma política de estabilidade, já Rogério Martins defendia aumentos salariais que os ultrapassassem.<sup>13</sup>

b) Devido à sua fragilidade, uma boa parte das empresas teriam sérias dificuldades em se adaptar por meio da modernização tecnológica às modificações significativas em dois vectores que durante longo tempo asseguraram a sua sobrevivência, isto é, aos aumentos salariais e às limitações ao emprego da força de trabalho. A consequente intensificação e modificação das condições de concorrência levariam ao desaparecimento de empresas inviáveis e, complementarmente, a uma aceleração da concentração empresarial, à modernização e ao desenvolvimento tecnológico.<sup>14</sup>

c) Finalmente, os aumentos salariais, especialmente devido às décadas de salários baixos, seriam essenciais para a expansão do mercado interno e para a acumulação de capital.<sup>15</sup>

B) Progresso social e desenvolvimento económico.

Os aspectos a seguir tematizados prendem-se com o fornecimento e a performance da força de trabalho na produção.

O progresso social, do qual o nível salarial constitui uma componente central, era encarado como condição fundamental para o desenvolvimento económico de sociedades a caminho da industrialização, enquanto que contribui para evitar estrangulamentos derivados duma repartição de rendimentos desigual, com as suas consequências negativas para o desenvolvimento econó-

mico e tecnológico. Aumentos salariais e a melhoria generalizada do nível de vida para além do mínimo de subsistência teriam os seguintes efeitos positivos, não só em relação à reprodução da força de trabalho mas também para a acumulação de capital: melhoria da motivação no trabalho e da produtividade, devido ao aumento da capacidade de trabalho; assegurar as condições para garantir a melhoria constante do nível de qualificação profissional (reciclagem, aperfeiçoamento) e cultural (informação técnica, cultura geral) dos assalariados, necessários ao acompanhamento do desenvolvimento tecnológico e ao aumento da produtividade; facilitar aos assalariados o investimento na educação dos seus filhos (em vez da sua entrada prematura no mundo do trabalho para suprir ao baixo rendimento familiar) elevando assim o nível geral de instrução e qualificação da classe; finalmente, na medida em que o baixo nível de vida representava a causa principal da emigração, esta evolução contribuiria de forma decisiva para refrear a tendência e obstar a carências de mão-de-obra.<sup>16</sup>

Os pontos focados constituem as bases da política económica preconizada, e os seus três objectivos - crescimento económico, especialização produtiva assente numa estratégia de fomento de exportações, e aumentos de produtividade -, estão intimamente ligados: num mercado mundial sem proteccionismos, as inovações tecnológicas e os aumentos de produtividade e produção só fazem sentido se os produtos oferecidos forem concorrenciais em preço e qualidade e encontrarem uma procura no mercado.<sup>17</sup>

As medidas concretas de fomento necessárias à implementação da NPI tinham três aspectos em consideração: a) Selectividade. Só as empresas e sectores prioritários seriam contemplados, não se mantendo artificialmente (por meio de subsídios, como no Salazarismo) estruturas inviáveis; b) Na medida em que o proteccionismo e o condicionamento industrial se tornavam cada vez mais inoperantes como meio de fomentar e orientar a industrialização, essa tarefa seria sobretudo assegurada por estímulos financeiros e ajuda técnica; c) Embora o Estado estabelecesse os parâmetros do desenvolvimento económico e interviesse activamente na sua realização, frisaram-se dois pontos: os objectivos da NPI teriam que ser alcançados pelos próprios empresários; o apoio estatal seria limitado em meios e tempo, e destinado a empresários capazes de empreender as necessárias reestruturações de modo a tornarem-se concorrenciais em mercado aberto.<sup>18</sup>

### 3.2. As colónias

Também aqui se procurou uma via de industrialização e crescimento acelerado, que contribuisse simultaneamente para a pacificação das colónias, o fim da guerra e a sua manutenção sob influência portuguesa. A vertente político-militar desta estratégia era encabeçada pelo projecto de Federação do General Spínola.

As estratégias económicas centravam-se sobre dois pontos:

1) Uma nova concepção da divisão do trabalho entre Portugal e as colónias, com base numa industrialização por substituição de importações para as colónias, que punha em realce três aspectos:

- A transferência para as colónias das indústrias não prioritárias, especialmente quando fossem intensivas em mão-de-obra, pouco centralizadas e com baixas taxas de lucro, produzindo produtos de qualidade inferior e tivessem as suas matérias primas e mercados sobretudo nas colónias como exemplos servem o açúcar, instrumentos agrícolas simples, madeira, têxtil tradicional trabalhando com algodão.
- O papel de Portugal consistiria na exportação de capital, bens de investimento, técnicos e "know how" para a edificação de indústrias de tecnologia média. Nova legislação tentava impedir a transferência de capitais para Portugal a fim de que fossem investidos nas colónias.
- A longo prazo a estrutura das trocas comerciais entre Portugal e as colónias deveria aproximar-se da existente entre duas economias de nível de desenvolvimento semelhante, trocando produtos industriais de nível técnico e de produtividade comparável.

2) Uma nova concepção de "espaço económico português" no sentido da diversificação da estrutura de exportações das colónias (relativamente a produtos e ao âmbito geográfico) através da integração de cada território no contexto económico e político de cada região: enquanto Portugal se inseria na Europa, teriam Angola e Moçambique que se aproximar da R.S.A, Rodésia, Malawi e das outras colónias, com o fim de alargar ao máximo os seus mercados de exportação.

Portugal só poderia, no entanto, manter a sua posição privilegiada em relação às colónias e suprir as tarefas que lhe caberiam no quadro desta concepção, sob condição da sua progressiva industrialização e modernização, para o que a integração na Europa era vista como primordial.<sup>19</sup>

### 3.3. A política agrícola

Embora da parte dos reformadores mais destacados não tenham surgido sugestões coerentes para fazer face à crise com que se debatia a agricultura - talvez se acreditasse que o desenvolvimento industrial "puxasse" atrás de si a agricultura, o que até aí pelo menos não tinha acontecido - podem encontrar-se nos trabalhos de Vasco Leónidas, Secretário de Estado da Agricultura no primeiro gabinete de Marcello Caetano, concepções que de certo modo complementam a política industrial.

Para além da situação tradicional de estagnação, principalmente dois desenvolvimentos requeriam uma reflexão e acção mais profundas no que respecta às políticas agrícolas: a situação de concorrência aberta com países europeus de agricultura mais desenvolvida e intensiva em capital, que em breve se iria verificar; o desenvolvimento desigual entre a indústria e a agricultura, especialmente nas duas últimas décadas, levava a uma deterioração dos termos

de troca em desfavor da agricultura, lançando grande número de explorações em dificuldades.

Para enfrentar esta situação havia fundamentalmente que conseguir um aumento da produtividade agrícola e uma diminuição dos custos da produção, pelo que principalmente dois objectivos estiveram no cerne da política agrícola:

1) Concentração e centralização das empresas, visando sobretudo a "racionalização" do numeroso sector da submissão formal (campesinato e semi-proletariado), formado por empresas pouco rentáveis ou inviáveis, que eram vistas como a causa principal para o incipiente desenvolvimento da produtividade e para a estrutura de custos desfavorável.

2) Aceleração da modernização tecnológica e inovação, tendo como pressuposto um dimensionamento mínimo das empresas e um certo potencial financeiro, actuando como meios de diminuição da população agrícola e melhoria da especialização empresarial.

A política agrícola caetanista privilegiava assim investimentos em empresas modernas e de maior dimensão no sentido de proporcionar às camadas mais propensas à inovação maiores rendimentos, aumentar o nível de qualificação da força de trabalho (nem que seja só pelo facto de um certo desenvolvimento tecnológico) e a produtividade, tentando impedir o desvio dos rendimentos agrícolas para outros sectores.<sup>20</sup>

#### **4. A prática contraditória da política económica de reformas num contexto de interesses divergentes, limitações materiais e entraves ideológicos**

As concepções de política económica dos reformadores não foram implementadas de forma coerente. A Lei do Fomento Industrial (Lei nº 3/72), resultante de debates realizados desde 1969, foi promulgada em princípios de 1972. No entanto as suas declarações de intenção, expressamente aprovadas pela AIP<sup>21</sup>, tinham um enunciado muito global. A especificação necessária à prática da política económica processou-se muito lentamente, através de decretos e regulamentos; só pouco antes do 25 de Abril de 1974 foi regulamentado o conjunto referente ao condicionamento industrial que era, certamente, a área que oferecia os maiores problemas.

Apesar de tudo, a política económica caetanista, mesmo após a mudança de governo efectuada em 1972, seguia basicamente, o programa dos tecnocratas que, de facto, tinham revelado apenas a via da inevitável adaptação às novas exigências da concorrência do mercado mundial. Mas a sua definição pouco clara e as decisões casuísticas do Estado deram à política económica um perfil de instabilidade e de hesitação.

Para isto foram responsáveis factores de ordem socio-económica e política. Iremos debruçar-nos em pormenor sobre os primeiros, que foram efectivamente

te decisivos para o nosso tema. Para completar a nossa reflexão tentaremos, no entanto, ainda referir em traços gerais as resistências que no campo político se ergueram à realização dos projectos de reforma no seu conjunto.

Como frisámos, processos de modernização e desenvolvimento significam basicamente uma mudança profunda e acelerada da sociedade, o mesmo se podendo afirmar dos projectos de reforma "liberais" que, no seu todo, representavam uma antítese do modelo salazarista (cf. parte 2.). A sua realização efectiva teria como consequência um sério abalo ou mesmo a supressão do regime, não só em virtude das reformas propostas como da avalanche de reivindicações e movimentos sociais que uma abertura inevitavelmente acarretaria - o que de resto ficou bem patente depois do 25 de Abril.

Embora se possa afirmar que no caso português, tal como aconteceu em Espanha, o sistema teria muito provavelmente também a possibilidade de encetar uma passagem controlada para a democracia, houve, no entanto, um factor decisivo que o impediu e simultaneamente funcionou como ponto fulcral para cimentar a coesão interna da poderosa corrente anti-reformista (burocracia salazarista, fracções do capital, hierarquia militar e religiosa), e justificar a ditadura e o corporativismo: a tese da vitória militar nas colónias no decurso de uma guerra de desgaste.

Esta tornou-se efectivamente a prioridade máxima do Estado Novo, à qual todas as políticas e desenvolvimentos tiveram que se subordinar.

Assim, apontava-se todo um conjunto de condições que o "esforço de guerra" pressupunha e acenava-se com o fantasma de um possível colapso da frente interna da guerra", sempre que se tratava de impedir ou cercear reformas supostamente desestabilizantes, o que limitou extremamente o seu espaço. O Estado Novo tinha, por isso, que preservar a sua faculdade de poder, no decorrer de qualquer abertura do sistema que pudesse prejudicar a condução da guerra, restabelecer o *status quo ante*, o que significou o seguinte: 1) A concessão de espaços para reformas efectuou-se sempre sob reserva, com sérias limitações e constante vigilância dos seus progressos, a fim de evitar desenvolvimentos desestabilizantes, incontroláveis ou mesmo irreversíveis; 2) Isto implicava, por outro lado, a necessidade do Estado Novo manter a sua forma ditatorial, a fim de não perder nada da sua capacidade de decisão, acção e controle, para, em caso de necessidade, poder, por assim dizer, anular as disfunções surgidas e recuar ao ponto de partida, sem que isso levantasse grandes problemas. Como é evidente, toda esta situação tornou o sistema no seu aspecto político extremamente rígido e avesso a reformas.

Em seguida tratamos dos factores socio-económicos responsáveis pelo carácter hesitante e pouco definido da política económica caetanista, que, no entanto, também estão imbuídos de aspectos políticos. Podemos enunciar os seguintes: situação de equilíbrio dos diversos interesses presentes nas classes possidentes; forte peso das camadas burguesas que se opunham à nova política; e as preocupações de estabilidade económica e socio-política manifestadas pelo Estado. Isto torna-se evidente em quatro aspectos:

1) O capital industrial e bancário : A Lei de Fomento Industrial significava para a pequena e média burguesia industrial a materialização das concepções de Rogério Martins, a quem ela era destinada. Se aquela, por um lado, viu vantagens na revisão do condicionamento industrial, que em muitos casos efectivamente obstava a um desenvolvimento (económico, tecnológico) das suas empresas<sup>22</sup>, por outro lado, a liberalização da economia no seu todo, como objectivo central da Nova Política Industrial, e sobretudo das suas consequências, não teriam deixado de causar uma certa apreensão em vastos sectores da indústria pouco desenvolvida; de facto, ela apresentava-se como o oposto do sistema corporativo, do desenvolvimento sectorial controlado através de salários baixos e protecção, com os consequentes aumentos salariais (sendo conseguidas as liberdades sindicais), intensificação da concorrência, concentração e centralização do capital, o que traria consigo falências e proletarianização. Uma parte (que certamente não seria desprezível sob o aspecto socio-político) das pequenas e médias empresas não parecia dispôr efectivamente dos pressupostos necessários a uma modernização tecnológica e/ou expansão (financiamento, acesso a mercados e condições subjectivas como formação e informação, necessárias à concepção de projectos de adaptação empresarial às novas realidades da envolvente). Embora a pequena e média burguesia industrial não fosse numerosa (calculou-se que a burguesia capitalista, nos três sectores da economia, perfazia, no total, cerca de 11-13% da população), uma qualquer "terapia de choque" no âmbito da Nova Política Industrial, ter-se-ia revelado inexecutável, pois ela desempenhava importantes funções para a estabilidade do sistema:<sup>23</sup>

- Pela sua posição social e pela sua influência sobre a imprensa local, constituía um apoio indispensável ao regime nas regiões e vilas rurais. Tinha acesso a alguns serviços ministeriais, no âmbito das actividades do sistema corporativo e do condicionamento industrial; a sua influência não era, porém, muito significativa nesta área.
- O seu rápido desaparecimento poderia provocar insegurança em estratos da pequena burguesia moderna (funcionários públicos, empregados qualificados do sector terciário), traindo as suas esperanças de subida na escala social e aumentaria a sua disposição combativa, principalmente nas cidades.
- Delinha importantes posições em diversos sectores da indústria (têxteis de algodão, moagem, fornecimento de produtos semi-acabados) e, nas suas numerosas empresas, empregava cerca de 50% da totalidade dos trabalhadores. Por isso, uma onda de falências de firmas de pequena e média dimensão provocaria problemas de fornecimento e estruturais de adaptação, mas, principalmente, grandes tensões sociais que só a médio ou a longo prazo teriam uma solução: desemprego, alteração da estrutura de qualificações para fazer face a processos de produção mais desenvolvidos, com maior qualificação e melhores remunerações, pros-

seguimento da concentração populacional nas grandes cidades, formação da consciência de classe.

Neste contexto surgiu um "gap ideológico" entre os tecnocratas, cujos planos de estratégias corresponderiam, pelo menos nos seus traços gerais, aos seus grandes interesses industriais, e determinados círculos do aparelho do Estado e da grande burguesia. Por um lado, mesmo no campo dessas forças políticas e económicas favoráveis à nova orientação, surgiram receios quanto a uma implementação demasiado rápida dos planos dos tecnocratas: poderiam provocar uma nítida perturbação da "paz social" existente há dezenas de anos, que, em última análise, poderia até impedir a execução da Nova Política Industrial; os bancos, que exerciam grande parte da sua actividade junto das pequenas e médias empresas, financeiramente muito dependentes deles, mostravam-se preocupados com as grandes perdas em dinheiros de crédito e em juros, que uma "terapia de choque" implicaria necessariamente e defendiam uma reconversão controlada por eles, juntamente com os "trusts" associados e o Estado; também as lutas laborais e os aumentos salariais, no final dos anos no contexto da escassez de mão-de-obra (recrutamento militar e emigração) e do agravamento da situação social, constituíam argumentos contra uma generalização dos sindicatos, a qual iria conferir uma base organizativa aos assalariados e agudizar a sua luta no campo económico. O centro desta controverfia era o aparelho de Estado: "Com efeito, se para os técnicos certas medidas são urgentes e imediatamente possíveis, para os 'políticos' (em nome dos interesses concretos que importa manter em equilíbrio), prevalece o realismo e a prudência impondo àqueles um tratamento de alternadas esperanças e frustrações, condição mesma da função que lhes foi atribuída. Certas decisões que aqueles terão imaginado possíveis a curto prazo, continuam a ver-se paralisadas na teia burocrática antiga, e acabam por ficar suspensas sem que ninguém (?) saiba porquê".<sup>24</sup> E na revista *Indústria Portuguesa* lia-se, em 1972, que a transição do condicionamento industrial para uma maior liberdade de mercado, não seria fácil nem se poderia efectuar imediatamente.<sup>25</sup>

Por outro lado, terá surgido uma oposição fundamental, por parte de alguns sectores da indústria desenvolvida, que não se podiam reencontrar de modo algum na Nova Política Industrial e que reagiram com apreensão e inquietação. Os reformadores encontravam-se aqui num dilema relativo aos princípios keynesianos, que consistem em ser-se a favor do desenvolvimento da economia privada, mas simultaneamente reconhecer o papel activo dos trabalhadores assalariados e suas organizações num processo de reprodução alargada (que, aliás, na maioria das vezes, já desempenham) e defender-se posições que são também partilhadas pelo movimento operário, o que provoca a desconfiança em sectores das classes possidentes. Por isso os Keynesianos por vezes entendem uma "luta em duas frentes" (também nos chamados "threshold countries"): por um lado, em relação aos trabalhadores, para que mantenham a sua acção reivindicativa organizada dentro do contexto geral das condições de

acumulação do capital; por outro lado, em relação a grupos 'atrasados' do capital (nem que seja só ideologicamente). Fundamentalmente confiam em que é a classe trabalhadora quem - juntamente com os mecanismos de procura efectiva - induz, através da obtenção de regulares aumentos salariais, a necessária expansão económica e o desenvolvimento tecnológico, como meios de evitar crises, modernizar o capital e forçar a realização de reformas - também no campo político - no sentido de estabilizar o sistema socio-económico.<sup>26</sup>

Assim a realização das novas prioridades económicas revelou-se um processo extremamente mediado e mais contraditório do que estava implícito nas concepções originais - quiçá demasiado lineares - dos reformadores; na medida em que, no fundo, apresentavam o carácter de reformas "revolucionárias" ("revolução keynesiana"), não se poderia esperar que, após quarenta anos de salazarismo, tivessem um acolhimento unânime.

2) O fornecimento, pela agricultura, de crescentes quantidades de matérias primas às indústrias prioritárias no âmbito da Nova Política Industrial e as perspectivas de adesão à CEE constituíam um desafio à capacidade de reestruturação das grandes explorações, que teriam de responder com aumentos de produtividade, expansão da área de cultivo e industrialização. Incapaz de conseguir adaptar-se aos métodos modernos de produção e de gestão empresarial e receosa das possíveis consequências negativas de uma política de desenvolvimento para o sistema de subvenções e para o problema da 'fuga dos campos', a burguesia agrária não reagiu ao desafio e atacou a "fúria desenvolvimentista" dos tecnocratas.<sup>27</sup>

3) Os grandes interesses comerciais, obrigados a quotas mínimas ou crescentes de importação, devido a contratos estabelecidos com grandes firmas estrangeiras e o comércio por grosso a ela associado, constituíam poderosos interesses que se opunham a uma rápida industrialização e a uma crescente quota do mercado por produtos nacionais. No entanto, para estes, havia a possibilidade de transformação em capital industrial.<sup>28</sup>

Destas pressões e conflitos de interesses resultou a falta de uma política industrial coerente, com objectivos e meios claramente definidos, e com critérios pré-estabelecidos e estáveis (relativamente ao fomento e às prioridades do investimento, a condições de crédito e de subvenções), falta essa que provocou frequentes queixas por parte da indústria mais desenvolvida. A vasta margem para atrasos e arbitrariedades nas decisões de política económica, a catadupa de processos e requerimentos para aprovação de resultado contingente, e a incerteza quanto à futura adesão à CEE, trouxeram mais incógnitas à planificação empresarial, as quais exerceram um efeito desencorajante numa situação de crescente concorrência: Por um lado, é o problema de acusar os portugueses de falta de planificação. "Por outro, é o caso dos que querem planificar, mas não sabem em que enquadramento", observava em 1973 o industrial Ferraz de Carvalho, lamentando-se do "atraso na definição clara de determinadas políticas" e do "jogo de vai e vem em que se anda em Portugal".<sup>29</sup>



4) A oposição à reorganização das relações económicas e políticas com as colónias surgiu por parte de sectores com interesses e formas de exploração tradicionais (trabalho forçado, monopólio comercial com "terms of trade" agravados ou impostos, controlo das terras e das reservas minerais), que receavam que uma progressiva autonomia política e económica das colónias - entre outras, sob a forma de uma solução política - lhes fizesse perder a posição privilegiada que detinham e que era assegurada pelo controlo político; estavam próximos dos círculos mais conservadores, pelo menos no aspecto ideológico. Podemos distinguir três grupos:<sup>30</sup>

- Indústrias com um grande número de médias empresas, para os quais as colónias constituíam importantes mercados para os seus produtos de consumo (têxteis, calçado, vinhos), e/ou as principais fontes das suas matérias-primas (algodão, sisal, óleo). As medidas tomadas por Caetano em 1971, dificultando as exportações para as colónias, aumentaram o seu descontentamento e foram uma das causas que provocaram a crise desse sector;
- Os colonos brancos que, no decorrer da descolonização encaravam quaisquer modificações do "status quo" com grande apreensão;
- Sectores da grande indústria com elevados investimentos na agricultura (café, cacau), indústria mineira (em associação com capital estrangeiro), comércio e transportes.

De modo geral, os sectores industriais produzindo para mercados europeus diversificados, com estreitas ligações ao capital estrangeiro e interesses predominantemente industriais e financeiros (bancos, seguros) nas colónias, que em princípio, estavam abertos a uma reforma das relações com as colónias, receavam um desenvolvimento a curto prazo e demasiado rápido que pudesse abalar as suas posições e os seus planos. Consequentemente, também o plano de Spínola de uma Federação foi estabelecido para um período aproximado de dez anos. Assim, o núcleo tradicional, que se opunha às reformas económicas, era de composição heterogénea. Era constituído por fracções do capital que ou contribuíram para a ascensão do Salazarismo, de modo a conservarem e a aumentarem os seus privilégios e as suas posições dominantes no mercado (capital colonial, latifúndios), ou só se conseguiram manter e/ou desenvolver à sombra do estado de excepção (indústria e comércio de pequena dimensão). Enquanto que os rendimentos dos primeiros eram em regra geral consideráveis, já a posição dos pequenos e médios empresários era com certeza pouco invejável, como se pode verificar pela rápida centralização do capital a partir de 1960. Comum a estas fracções era o facto de não terem efectuado o salto na direcção de processos de produção intensivos em capital e de serem, por isso, pouco competitivos em mercados abertos; a sua base de acumulação apoiava-se geralmente em métodos de produção e de exploração tradicionais de baixa produtividade, assegurados pelo estado de excepção, a continuidade dos quais era reclamada por esses grupos, como condição prévia da sua existência:

- Matérias-primas e mão-de-obra baratas: exploração extensiva das classes trabalhadoras na metrópole e nas colônias (aqui, frequentemente com base em métodos violentos); métodos tradicionais de exploração colonial (grandes plantações, minas);
- Limitação da concorrência, através do condicionamento industrial e do proteccionismo na metrópole e nas colônias, monopólios comerciais, sistema de estímulos e subsídios.

Os lucros, de certa maneira garantidos pelo Estado, ilibavam esses estratos, em grande parte, da necessidade de investimentos produtivos tendo em vista o crescimento e a modernização (desenvolvimento tecnológico e diversificação da produção). Os seus representantes sentiam-se "livres" de decidirem quando, onde, ou mesmo se deviam investir, e preferiam áreas de investimento com o menor risco possível ou negócios especulativos (imóveis e comércio). Como João Martins Pereira observa, para o núcleo tradicional, a sua sobrevivência "era uma questão de política (e de polícia): *"politique d'abord"*<sup>31</sup>; não compreendia a "lei básica do capitalismo", que cada vez mais se fazia sentir em Portugal, isto é, que num mercado aberto, os capitais só podem conservar ou melhorar as suas posições (relativas) perante os demais e, assim, sobreviverem, se realizarem constantes investimentos (de acordo com as necessidades do mercado), crescendo assim. Por incapacidade objectiva ou por relutância e inércia, não se habituou à mentalidade do empresário industrial moderno, opôs-se de igual modo ao desafio lançado por uma "industrialização desenfreada". Em virtude da sua posição no processo de reprodução económica e da sua influência no sistema político-administrativo, consolidada no decorrer de quarenta anos de estreita colaboração com o aparelho burocrático-corporativo, avesso a mudanças, o núcleo tradicional utilizava o seu peso político, ainda considerável, para impedir ou torpedear a realização dos projectos e programas de modernização, que considerava como ameaçadores da sua posição.<sup>32</sup> A hostilidade a reformas e o imobilismo do núcleo tradicional perante os inevitáveis processos de adaptação contribuíram substancialmente para agravar as dificuldades que depois de 1974 veio a experimentar.

Politicamente, os seus interesses eram representados pelos chamados ultras, o grupo mais retrógrado no interior do regime, ocupando importantes cargos no aparelho de Estado e na assembleia nacional, cuja ideologia se caracterizava por uma combinação de nacionalismo autoritário-autárquico e de colonialismo. A componente do nacionalismo autoritário-autárquico estava relacionado com a metrópole e caracterizava-se por dois aspectos: 1) aumentar ainda mais a repressão e a difamação das tendências liberais e pluralistas no Estado e na sociedade; 2) oposição a uma aproximação europeia, o que tornaria Portugal cada vez mais dependente do estrangeiro para além de exercer um efeito desintegrador sobre a "unidade nacional" de Portugal com as colônias. Nas relações com as colônias, defendiam: 3) uma ligação administrativa, económica e jurídica mais estreita a Portugal (integração) e 4) a continuação da guerra até à vitória militar. Para os ultras, Portugal, pela sua situação geográfica

... pela sua história, era uma nação atlântica e o seu futuro estava nas colónias. A firmeza ideológica e a inflexibilidade na frente interna quanto a esses princípios, seria indispensável para a conservação da "unidade nacional". A posição de Caetano e do governo era constituída pelos pontos 1) (depois da primavera política") e 4) atrás referidos, ao passo que eram a favor da integração europeia e contra o integracionismo. Na maioria das vezes e, sobretudo, entre fracções do capital moderno, notavam-se posições constituídas por um misto de elementos tradicionais e reformistas, partindo da ideia de que a integração europeia era inevitável, mas não se deviam perder completamente as vantagens oferecidas pelas colónias e por uma (moderada) política proteccionista. Também as negociações com a CEE foram efectuadas segundo estes pontos de vista.<sup>33</sup>

Abstraindo da sua realização prática sem grande entusiasmo, para o êxito da Nova Política Industrial eram necessários complexos processos de adaptação no domínio de mercados e tecnologias. Primeiro, faltava o necessário acesso alargado aos mercados internacionais e às tecnologias avançadas, o que era determinante para fomentar o desenvolvimento da industrialização orientada para a exportação, numa fase já avançada; as esperanças depositadas no apoio das multinacionais revelaram-se exageradas ou até ilusórias. Quanto ao mercado interno, a existência de factores móveis de produção (um sector desenvolvido de bens de investimento e uma mão-de-obra qualificada), constitui uma condição prévia da política económica keynesiana. Pois, se uma alteração da estrutura da procura, ocasionada por um aumento substancial dos rendimentos, encontrar uma estrutura industrial deformada (em virtude da heterogeneidade estrutural), com um mercado pouco flexível de factores de produção (característica do qual é uma indústria metalúrgica pouco desenvolvida e diversificada) não se efectua primeiramente qualquer reconversão ou adaptação do aparelho de produção às novas condições. A rigidez do aparelho produtivo e da oferta barra o caminho para um ajustamento entre a nova estrutura de necessidades da sociedade e a produção, o que acarreta processos inflacionários e déficits da balança comercial (crescente importação de meios de consumo e de produção), com o que os aumentos salariais só em grau reduzido cumprem a sua função de fomento do crescimento. Além disso, as elevadas quotas de exportação constituem um obstáculo a uma política conjuntural nacional. Para Portugal, como país semi-periférico, estes problemas apresentavam-se, de facto, com menor acuidade do que para a maioria dos países do terceiro mundo, porém significavam, porém, obstáculos a uma rápida industrialização.<sup>34</sup>

## Notas

- 1 Rosas, 146-7; IP: 7/71, 768; A. Santos, *Economia Portuguesa*, 19.
- 2 Caetano, *Pelo Futuro*, 173; Caetano. in: *DL* 3.12.1970; F. S. Cabral, 16-7, 22; Associação Industrial Portuguesa (AIP), *Política Industrial*, 1-2; R. Martins, *Caminho*, 22, 92.
- 3 *Indústria Portuguesa*: 12/71, 1373; 12/72, 1352; 12/70, 880, 888; Lei de Meios 1970. Art. 26 e 1971, Cap. VII: JC de 12.8.72; R. Martins, *Caminho*, 91-2, 103, 116; F. Cabral, 14, 16, 22; J., Pereira, *Pensar*, 80; Cardoso et al., *Economia*, 4, 58, 67, 129 e seg.; Rosas, 147, 156-7; Xavier, 22; F. Amaral, *Política*, 50, 98-9; *Idem*, *Ideias*, 107, 122, 126-7, 131 e seg., 147, 150, 208; A. Santos, *Tecnocracia*, 27; AIP, *Colóquio*, 2.
- 4 AIP, *Política*, 3; *Indústria Portuguesa*: 12/70, 881; 3/72, 250, 252; 6/73, 574; F. Amaral, *Ideias*, 98, 192, 207-8, 210; *Idem*, *Política*, 35-6, 41, 57, 102, 121.
- 5 M. Murteira, *Portugal*, 194; A. Murteira/Branquinho, 5; R. Martins, *Tempo*, 41, 98; *Idem*, *Caminho*, 95, 102, 106, 145, 188-9; *Indústria Portuguesa*: 12/70, 883; 7/71, 825; 10/70, 716; 6/74, 525.
- 6 Cruzeiro/Loureiro, 26, 29; A. Murteira/Branquinho, 5-6, 23, 30; R. Martins, *Caminho*, 37 e seg., 93-5, 97 e seg., 125, 146 e seg.; *Indústria Portuguesa*: 10/71, 1167; 3/72, 252-3, 256, 264; 12/72, 1356; M. Murteira, *Portugal*, 70, 191, 193-4, 232.
- 7 AIP, *Colóquio*, 19, 42; R. Martins, *Caminho*, 39, 103, 106-7; Cruzeiro/Loureiro, 27 e seg., 31; A. Cardoso et al., *Economia*, 77-8; *Indústria Portuguesa*: 6/73, 573; 3/73, 468; 3/72, 240.
- 8 R. Martins, *Caminho*, 146.
- 9 Vasconcelos, 9ss, 20ss; F. Amaral, *Política*, 74; *Idem*, *Ideias*, 115, 123, 165; R. Martins, *Caminho*, 110, 113; IP: 2/70, 132; 7/71, 823; Lei nº 10/70, Art. 20; AIP, *Colóquio*, 22.
- 10 Lei nº 10/70, Art.16; Lei nº 2145 de 24.12.69, Art. 3a; Ramalho, 1; AIP, *Colóquio*, 30 e seg.; Pintado, *Da análise*, 54, 56; Rosas, 142-3, 155; A. Murteira/Branquinho, 6, 29; R. Martins, *Tempo*, 181; *Idem*, *Caminho*, 17, 157; F. Amaral, *Ideias*, 55, 189, 194, 197; *Idem*, *Política*, 40; *Indústria Portuguesa*: 7/71, 778; 825; 6/74, 526; 3/72, 319 e seg.
- 11 Preâmbulo do Dec.-Lei nº 270/71: Projecto do IV Plano de Fomento, Vol I, 412; AIP, *Colóquio*, 19, 20, 41; A. Cardoso et al., *Economia*, 47, 54, 56, 58, 149; F. Amaral, *Política*, 29-30, 33, 47-8, 69, 71, 76, 101; *Idem*, 84, 98, 108, 147-8, 183 e seg., 208-9; R. Martins, *Caminho*, 14-5, 19, 22-3, 26, 62-3, 114 e seg.; IP: 10/71, 1142; 6/74, 525; 2/70, 123, 7/74, 618, 1/72, 3; Labisa, 10ss.
- 12 *Indústria Portuguesa*: 12/71, 1357, 1359; 7/71, 818, 823-5; 12/72, 1356; *Indústria Portuguesa Actualidades*, 4/72, 6; AIP, *Política*, 13; *Idem*, *Colóquio*, 4, 19, 41; Matos, 252 e seg., 301; Caetano, *Pelo Futuro*, 173; J. Pereira, *Indústria*, 160-1.; Cruzeiro/Loureiro, 9-10., 20, 27-8, 35 e seg.; R. Martins, *Caminho*, 43 e seg., 50, 96 e seg.; F. Amaral, *Ideias*, 136, 156, 210; Frobel, 259-60, 565-6; Amin, 198, 204-6.
- 13 *Indústria Portuguesa*: 11/70, 787; 10/70, 710; M. Murteira, *Portugal*, 232, 255, 258-9; *Idem*, *Economia*, 204, 209-10; R. Martins, *Caminho*, 18, 99-100; A. Murteira/Branquinho, 6, 11, 22-3, 30; F. Amaral, *Ideias*, 166, 191, 193-5, 197, 206, 220; J. Pereira, *Pensar*, 76-7; *Idem*, *Indústria*, 160; F. Amaral, *Política*, 44, 57, 61, 78, 82, 103; Amin, 183-4; Frobel, 533 e seg., 546 e seg.; J. Robinson, 105-6, 108, 121-2, 138-9, 143, 149; Elsenhans, *Die Überwindung*, 155-6. É evidente que muitos empresários podem furta-se ao desenvolvimento tecnológico encetando uma adaptação negativa por meio de aumento de preços e /ou emprego precário de mão-de-obra (salários em atraso, contratos a prazo, trabalho oculto, o qual permite frequentemente ignorar preceitos legais) como forma de compensar a baixa de rendimentos, o que, no entanto, geralmente só significa um adiamento da necessária reestruturação da estrutura produtiva. Alguns dos problemas levantados aqui são tratados para o período pós-74 por Maria João Rodrigues em diversas publicações.
- 14 F. Amaral, *Ideias*, 187 e seg.; J. Pereira, *Indústria*, 161; M. Murteira, *Economia*, 220-1; *Indústria Portuguesa*: 7/71, 760; 5/73, 467; 6/74, 526.
- 15 R. Martins, *Caminho*, 27.
- 16 Vilar/Gomes, SEDES, 172, 186, 189, 246; M. Murteira, *Economia*, 73-4, 80, 273, 275; *Idem*, *Portugal*, 231-2, 280; F. Pires, *O Estado*, 14; *Indústria Portuguesa*: 12/72, 1358; 11/70, 787; 10/70, 710; 7/71, 759, 763; 10/71, 1128, 1168; R. Martins, *Caminho*, 18, 45, 141, 171; *Idem*, *Tempo*, 52-3; Elsenhans, *Die Überwindung*, 154.

- 1 R. Martins, *Caminho*, 45, 94, 125, 154; F. Amaral, *Política*, 40, 78-9; *Idem*, *Ideias*, 194; Lafay, Cap. II; Chenery, 20.
- 2 Cruz et al., *Política*, 31, AIP, *Colóquio*, 4, 18-9, 21-2, 26, 29, 37; *Idem*, *Política*, 5, 10 e seg.; *Indústria Portuguesa*: 7/71, 759, 776, 823-5; 3/72, 244, 245-6, 255, 265; F. Amaral, *Política*, 28-9, 32, 75-6, 97, 116, 118, 127-8; *Idem*, *Ideias*, 165, 189; Rosas, Rumos, 151, 155, 158, 160; A. Santos, *Economia*, 24; R. Martins, *Caminho*, 23, 25-6, 105, 108, 114, 119 e seg., 188, 191; *Idem*, *Tempo*, 35-9, 91; Salgueiro, *O III Plano*, 42-3; *Idem*, *Problemas*, 12; JC 6.9.72; Pintado, *Da análise*, 54; Vilar/Gomes, 23, 183, 185; Cabral, 18-9; Cruzeiro/Loureiro, 1, 6--7, 10, 20.
- 3 R. Martins, *Caminho*, 38, 145-6, 150 e segs.; A. Cardoso et al., *Economia*, 104 e seg., 112 e seg., 122; Leite, 11, 14 e seg., 22, 30; M. Pereira, *Indústria*, 173-4; Torres, 1106, 1114-5.; Pontes/Santos, 42, 45, 47-8; IP: 12/70, 874, 877 e seg., 883-4; 10/71, 1167-8; JC 1.1.73.
- 4 JC, 22.6.72; Rosas, 152 e seg.; *Indústria Portuguesa*: 1/71, 13; 10/71, 1118; B. Fernandes, 115-6, 119 e seg., 136 e seg.; Lei de Meios 1971, Cap. VII; R. Silva, *A Política*, 230, 232; Leónidas, *Preparando*, 180; A. Cardoso et al., 23-4, 98-9.
- 5 *Indústria Portuguesa*: 3/72, 245. Cf. Cardoso, A., et al., *Economia*, 137 ss.
- 6 Na discussão travada durante o colóquio do ISCTE, Rogério Martins frisou este aspecto, que viu confirmado nas suas numerosas viagens através do país.
- 7 Teixeira, 5 ss., 21ss., J. M. Pereira, *Pensar*, 41, 49, 61-2; *Idem*, *Indústria*, 23 e seg., 144, 160, 169-70, 182-3; Elsenhans, *Abhängiger Kapitalismus*, 237.
- 8 J. M. Pereira, *Pensar*, 63.
- 9 *Indústria Portuguesa*, *Actualidades*, 2/72, 3.
- 10 Cf. Mattick, 162-3.
- 11 A. Cardoso, et al., *Economia*, 24; J. Pereira, *Indústria*, 16.
- 12 F. Amaral, *Ideias*, 90-1.
- 13 A. Cardoso, et al., *Economia*, 138, 151; Cf. *Indústria Portuguesa*: 2/70, 131; 12/70, 881, 929; 3/72, 242, 245-8, 255-6; JC, 8.8.72, 12.8.72; Vasconcelos, 20ss.
- 14 Costa, 151, 153-4; J. Pereira, *Indústria*, 30, 175 e seg.
- 15 J. Pereira, *Indústria*, 21.
- 16 F. Amaral, *Política*, 30-1; *Idem*, *Ideias*, 187 e seg., 202; J. Pereira, *Pensar*, 41, 49, 63, 81, 98-100; *Idem*, *Indústria*, 23; Leite, 30.
- 17 Cf. Passos, 119-22, 332-38, 384-90; Valente, 172ss.
- 18 Costa, 144-5.; J. Pereira, *Indústria*, 160-1; Coelho, 2ss; Passos, 200-210; M. Murteira, *Economia*, 228-9, 232; Elsenhans, *Die Überwindung*, 164-5; *Idem*, *Abhängiger Kapitalismus*, 26, 43, 123 e seg.

## Bibliografia

- AMARAL, Ferreira do, *Ideias e Factos na actividade industrial portuguesa*, Lisboa, 1972.
- AMARAL, Ferreira do, *Política Industrial*, Lisboa, 1970.
- AMIN, Samir, *Die ungleiche Entwicklung*, I Hamburg, 1975.
- Associação Industrial Portuguesa (AIP), *Política Industrial e Integração Europeia*, Lisboa, 1970.
- Associação Industrial Portuguesa, *Colóquio de Política Industrial. Conclusões*, Lisboa, 1970.
- CABRAL, Francisco S., *A AIP e a Política Industrial (1945-1969)*, Lisboa, 1970.
- CAETANO, Marcello, *Pelo Futuro de Portugal*, Lisboa, 1969.
- CARDOSO, Antonio Lopes, et al., *Economia*, Mesas Redondas Expresso, Lisboa, Jan. 1974.
- CHENERY, Hollis B., "The international division of labour" in: *Towards a new World Economy*, Rotterdam, 1972.
- COELHO, Aurélio Galhardo, *Política industrial e integração europeia no sector de bens de equipamento*, Lisboa, 1970.
- COSTA, Ramiro da, *O desenvolvimento do capitalismo em Portugal*, Lisboa, 1975.
- CRUZ, Fernando; F. P. Rodrigues; A. F. do Amaral, *Política de concentração e agrupamentos*, Lisboa, 1970.
- CRUZEIRO, J. M. e M. Loureiro, *Promoção Industrial*, Lisboa, 1970.

- ELSENHANS, Hartmut, "Die Überwindung von Unterentwicklung", in: D. NOHLEN e F. NUSCHIELER (Ed.), *Handbuch der Dritten Welt*, vol I, 1982, 152 e seg.
- ELSENHANS, Hartmut, *Abhängiger Kapitalismus*, Frankfurt, 1981.
- FERNANDES, Blasco H., *Problemas agrários portugueses*, Lisboa, 1975.
- FROBEL, F., HEINRICH, J., KREYE, O., *Die Neue Internationale Arbeitsteilung*, Hamburg, 1977.
- Indústria Portuguesa (IP)*, Revista de Associação Industrial Portuguesa.
- JUNIOR, Jorge, C. André, *O problema da mão-de-obra*, Lisboa, 1970.
- LABISA, António, *Defesa da concorrência*, Lisboa, 1970.
- LAFAY, Gerard, "Analyse rétrospective des spécialisations internationales", *Revue d'économie politique*, 1/1981, p. 1-24.
- LEITE, José P. Pinto, *Política nacional e relações internacionais*, Lisboa, 1970.
- LEÓNIDAS, Vasco, *Preparando a agricultura do Futuro*, Lisboa, 1970.
- MARTINS, Rogério, *Caminho de País Novo*, Lisboa, 1970.
- MARTINS, Rogério, *Tempo Imperfeito*, Viseu, 1973.
- MATOS, Luis S., *Investimentos Estrangeiros em Portugal*, Lisboa, 1973.
- MATTICK, Paul, *Marx et Keynes*, Paris, 1972.
- MURTEIRA, Aurora e I. Branquinho, *Mão-de-obra industrial*, Lisboa, 1970.
- MURTEIRA, Mário, *Economia do Trabalho*, Lisboa, 1969.
- MURTEIRA, Mário, *Portugal, Anos 70*, Lisboa, 1970.
- PASSOS, Marcelino L., *Der Niedergang des Faschismus in Portugal*, Marburg, 1987.
- PEREIRA, João M., *Indústria, Ideologia e Quotidiano*, Porto, 1974.
- PEREIRA, João M., *Pensar Portugal Hoje*, Lisboa, 1969.
- PINTADO, Valentim X., "Da análise ao processo de decisão política no campo económico", *Brotéria*, 1972, p. 42-57.
- PIRES, Francisco L. - *O Estado Pós-Corporativo*, Lisboa, 1973.
- PONTES, José P. e N. Santos, "O Têxtil e a inserção internacional da economia portuguesa", *Economia e Socialismo*, Out. 1979, p. 37-49.
- Projecto do IV Plano de Fomento*, vol. I, Lisboa, 1973.
- RAMALHO, Alfredo M., *Produtividade*, Lisboa, 1970.
- ROBINSON, Joan, *Die Akkumulation des Kapitals*, Viena, 1972.
- ROSAS, João Dias, *Rumos da Política Económica*, Lisboa, 1972.
- SALGUEIRO, João, "O III Plano de Fomento, seus objectivos e condições de realização", *Economia e Sociologia*, 5/1968, p. 19-45.
- SALGUEIRO, João, "Problemas e perspectivas do planeamento económico - social português", *Economia e Sociologia*, 9- 10/1970, p. 7-15.
- SANTOS, Américo R., "Economia Portuguesa: "Dez anos, cinco modelos, (1969-1978)", *Economia e Socialismo*, 25-26/1978, p. 15-25.
- SILVA, Ricardo, "A Política económica em 1971", *Brotéria*, 1971, p. 228-33.
- TEIXEIRA, António Silva, *A pequena e a média empresa*, Lisboa, 1970.
- TORRES, Adelino, "Pacto colonial e industrialização de Angola (anos 60 -70)", *Análise Social*, 77-79/1983, p. 1101-1120.
- VALENTE, Vasco Pulido, "Marcelo Cactano. As desventuras da razão", *Kapa*, Novembro, 1990.
- VASCONCELOS, Pedro P., *Condicionamento industrial e regulamentos da indústria*, Lisboa, 1970.
- VILAR, Emilio R. e A. S. Gomes (Ed.), *Sedes: Dossier 70/72*, Lisboa, 1973.
- XAVIER, Alberto P. "Portugal e a integração Europeia", *Economia e Sociologia*, 9-10/1970, p. 17-32.