

Marcelo Caetano: política económica e modernização

MARIA FERNANDA ROLLO

Faculdade de Ciências Sociais e Humanas Universidade Nova de Lisboa

Marcelism: Economic Policy and Modernization

RESUMEN

Con Marcelo Caetano en el poder, dentro de lo que él mismo denominó «renovación en la continuidad» y manteniéndose sin embargo los grandes objetivos en materia económica, los nuevos términos en que se planteó la prosecución de la modernización de la economía y de la industria portuguesas fueron efectivamente (aunque transitoriamente y sin gran éxito) alterados. Las expectativas eran ambiciosas. Las principales «novedades económicas» del marcelismo se reflejaron en el campo de la política económica, acentuando la apuesta en el abatimiento del proteccionismo interno y externo y en la apertura al exterior. Se intentó estimular la inversión extranjera, combinándola con la apuesta por la aproximación a Europa, lo que se tradujo en un compromiso mayor en materia de cooperación económica, que facilitó la firma del acuerdo de libre comercio con la CEE en 1972. Se apostó también por la renovación de la estrategia industrial, donde sobresalieron dos novedades importantes: la creación del polo de Sines y la promulgación de la Ley de Fomento Industrial. Pero, a pesar de positiva, esa evolución se procesó dentro de un marco de restricciones (sobre todo la guerra colonial) que repercutieron gravemente

ABSTRACT

With Marcelo Caetano in power, and within the framework of what he himself phrased as «renovation in continuity», despite the fact that the key economic goals were carried on, the new terms in which the course of the modernization of Portuguese economy and industry was inscribed were truly (albeit provisionally and with no great success) changed. The expectations were ambitious, laying their bets on a wide-ranging set of reforms. Marcelism's main «economic novelties» had an effect on economic policy, reinforcing its endeavours to hold back the internal and external protectionism and to encourage the opening up to the outside world. This policy sought to motivate foreign investment, combining it with the aim of getting closer to Europe, which resulted in a more committed involvement in matters of economic cooperation, facilitating the celebration of the free trade agreement with EEC in 1972. Great effort was put into renovating strategies for industry. In that regard, two important novelties stand out: the creation of the Pólo de Sines and the promulgation of the Law of Industrial Fomentation.

sobre el balance final; los resultados muestran que los esfuerzos realizados fueron ineficaces. En 1972 y 1973 la situación se deterioró de forma dramática, habiendo cesado de hecho las condiciones de crecimiento.

KEYWORDS:
Portuguese Economy. Fifties and Sixties Economic Growth .Marcelism's Economic Policy and Modernization

PALABRAS CLAVE:
Economía Portuguesa. Crecimiento económico décadas 50 y 60. Política económica del marcelismo. Marcelismo y modernización

1. PORTUGAL NA EUROPA E NO MUNDO: INTERNACIONALIZAÇÃO E REFLEXO DOS 'ANOS DOURADOS'

Resolvidas algumas hesitações e ultrapassados diversos impasses, e tendo sido superada a crise dos abastecimentos e a dos pagamentos externos que irrompeu com estrépito no final dos anos 40, apesar de todos os atrasos, o Portugal do pós-Guerra acabou por conhecer um processo de desenvolvimento económico e social que acompanhou e até ultrapassou, em termos das principais taxas de crescimento, o clima de prosperidade que caracterizou a economia do conjunto dos países europeus nas duas décadas seguintes.

Cumriu-se o difícil processo de transição da conjuntura da economia de Guerra, com tudo o que envolveu, até em termos de indicação de estratégias e projectos para o País, para o tempo de paz e de guerra fria.

A partir daí, desenhou-se um ciclo de crescimento e de modernização que incorporou mudanças estruturais, não obstante a existência de poderosos factores sociais e políticos de resistência que, subsistindo, haviam de condicionar negativamente o ritmo e o alcance das transformações modernizadoras.

Na verdade, a partir do pós-guerra, acompanhando a tendência internacional, Portugal entrou num surto de crescimento que se prolongou até ao início dos anos 70.

Taxas médias anuais de crescimento

	1930-40	1940-50	1950-70
PIB	3,1	1,4	5,5
População	1,3	0,9	0,1
PIB per capita	1,8	0,5	5,4
Emprego	1,0	1,4	-0,4
Produtividade	2,1	0,0	5,9

João Ferreira do Amaral, «Desenvolvimento Económico», in Dicionário de História de Portugal, vol. VII, Suplemento A/E, p. 512.

*

Há porém que reconhecer a ocorrência de vários ciclos nesse tempo longo.

Desde logo, o designado regresso à 'normalidade', depois a crise, internacional e nacional, e por fim a mudança dos responsáveis pelos assuntos económicos, provocaram o refrear do entusiasmo e da euforia dos anos da Guerra, implicando o abrandamento do ardor voluntarista, desempenhado e em boa parte promovido por Ferreira Dias¹, transposto, quanto ao essencial, nas leis 2002, de Electrificação do País e 2005, do Fomento e Reorganização Industrial. Em breve, porém, a preocupação de estabilizar economicamente o sistema se sobrepôs ao ímpeto desenvolvimentista assente num processo de industrialização. O precipitar dos acontecimentos envolveu o País numa crise generalizada e num inusitado défice de pagamentos, impondo-lhe a alteração da posição inicialmente definida relativamente ao Plano Marshall.

Temos então que a década de 50 inaugurou um ciclo de crescimento económico e, porventura, de encurtamento do desfasamento que se mantinha entre Portugal e os países europeus mais desenvolvidos, situações que se acentuariam na década seguinte. Novo ciclo, porque, de facto, para além do aumento do ritmo do crescimento, numa leitura mais geral, integrou algumas novidades relativamente ao passado e, apesar da persistência de contradições e vulnerabilidades, envolveu transformações duradouras que permitiram delinear um modelo que se manteve até perto do final da década.

Mas em relação aos anos 50 há um antes e um depois: a fronteira é marcada pelos II Congressos da Indústria e dos Economistas². É aqui que simbolicamente se faz e se assume conscientemente uma ruptura; é em 1957 que são lançadas as bases do desenvolvimento económico da década de 60 e é ainda naquele ano que tem início a década e meia que ficou conhecida como *os anos dourados do capitalismo português*.

¹ José Nascimento Ferreira Dias Júnior (1900-1966). Engenheiro electrotécnico e mecânico pelo Instituto Superior Técnico, onde foi professor desde 1928 até 1966. Em 1925 iniciou a sua actividade profissional na CUF. Entre outros cargos, em 1931 foi secretário do I Congresso Nacional de Engenharia; entre 1930 e 1931 foi vogal na direcção da AIEP e vice-presidente da Direcção entre 1932 e 1934; em 1936 foi nomeado Presidente da Junta de Electrificação Nacional; foi Presidente do Conselho Directivo da Ordem dos Engenheiros entre 25 de Abril de 1945 e 20 de Março de 1947; em 1947 foi nomeado Presidente da Companhia Nacional de Electricidade; no ano seguinte assumiu a presidência do Conselho de Administração do Metropolitano de Lisboa. Designado Presidente da Câmara Corporativa em 1957. Foi Subsecretário de Estado do Comércio e da Indústria de 1940 até 1944 e ministro da Economia de 1958 até 1962. Autor de uma vasta bibliografia técnica e económica, foi o autor dos projectos da electrificação e da industrialização portuguesas lançados nos pós II Guerra Mundial. Ver sobre Ferreira Dias e as suas principais publicações J. N. Ferreira Dias Jr., *Linha de Rumo I e II e Outros Escritos Económicos, 1926-1962*, 3 vols., Introdução e Direcção de Edição de J. M. Brandão de Brito, Lisboa, Banco de Portugal, 1998.

² *II Congresso da Indústria Portuguesa (Programa, Discursos, Comunicações)*, Ed. Centro de Estudos Económicos/Comissão Organizadora e Executiva, Lisboa, 1957; *II Congresso da Indústria Portuguesa*, Vol. I a IX, Associação Industrial Portuguesa, Lisboa, 1957. *II Congresso dos Economistas Portugueses*, INE, Centro de Estudos Económicos, Lisboa, 1957.

1.1. O modelo dos anos 50

O modelo económico prosseguido, que grosso modo é válido até 1957, é monitorado por forma a assegurar alguns equilíbrios fundamentais, embora vá integrando algumas novidades de conteúdo, de forma e até de intensidade.

Disso são exemplos: o surto industrial que abrange apenas alguns sectores, o interesse redobrado pela exploração colonial, a cooperação económica internacional mas subordinada à lógica do interesse nacional; o lançamento do planeamento a médio prazo da actividade económica; a manutenção do intervencionismo estatal, designadamente por via das estruturas do corporativismo e do condicionamento industrial³; o reforço da ideia de autarcia e do protecçãoismo que a aplicação parcelar da lei n.º 2005 vem mostrar de forma ostensiva; a moderada tentativa de modernização da agricultura que fracassou como adiante se verá.

Tratou-se essencialmente de um modelo de passagem encontrado na mudança dos tempos, adaptado a esta conjuntura turbilhonar, que alterou o estritamente necessário para que o essencial permanecesse.

Podem identificar-se como seus elementos mais determinantes:

1. privilégio atribuído ao equilíbrio monetário e financeiro, que visava a estabilidade cambial do escudo e o controlo da inflação — estabilidade de preços e salários — e significava a definição de uma política orçamental conservadora com níveis relativamente reduzidos de tributação e de despesa pública e se traduziu na subordinação do económico ao financeiro;
2. enquadramento da política de fomento económico em planos de médio prazo, onde se privilegiou o lançamento das infra-estruturas e se procurou apoiar o desenvolvimento da agricultura e de algumas indústrias complementares; numa versão mais conservadora, a política do «pão e da enxada»⁴ que acabou por evoluir, já no I Plano de Fomento (1953-1958) para uma tentativa de equilibrar o esforço do investimento na agricultura e na indústria sem rupturas dos equilíbrios essenciais;
3. prevalência da lógica dos equilíbrios e do esforço para evitar rupturas viabilizou o início do 'enquistamento' da agricultura: ao longo da década de 50 o sector primário manteve um crescimento modesto, não se deixando influenciar nem pelas propostas de modernização que lhe eram dirigidas nem tão pouco pelo moderado crescimento do sector industrial que lenta e progressivamente se foi distanciando. O imobilismo da estrutura fundiária e a recusa explícita de alterar práticas culturais e de melhorar a eficiência da

³ Ver J.M. Brandão de Brito, «Condicionamento Industrial» in *Dicionário de História do Estado Novo*, Dir. Fernando Rosas e J.M. Brandão de Brito, Círculo de Leitores, 1996, 183-185.

⁴ António de Oliveira Salazar, «Governar, dirigindo a consciência nacional», in *Discursos... vol. IV*, cit., p. 498.

terra através da utilização de novos equipamentos agrícolas e da utilização racional de adubos e fertilizantes, contribuiu para essa estagnação;

4. prosseguimento do intervencionismo estatal na economia, sobretudo no sector industrial, onde o Governo e a Administração Central desempenharam um papel decisivo, a dois níveis: (i) através da organização corporativa e da aplicação sistemática do condicionamento industrial e (ii) pela assumpção de funções de orientação assumindo: ora um papel supletivo face à iniciativa privada, garantindo mercados, criando algumas facilidades de crédito, isenção de direitos, subsidiação à compra de equipamentos e de matérias-primas; ora mais ou menos discretamente intervindo nos sectores considerados estruturantes e/ou estratégicos através de iniciativas conjuntas, fomentando a constituição de empresas de capitais mistos e utilizando novas formas de financiamento, como ficou claro após a criação do Fundo de Fomento Nacional em 1949;
5. aposta numa estratégia de autarcia económica, revelando uma preferência pela perspectiva nacionalista (e autárquica) da substituição de importações;
6. manutenção e aperfeiçoamento dos mecanismos de regulação do mercado interno: pautas aduaneiras e condicionamento industrial; os benefícios apurados da conjugação destes dois instrumentos de política económica tropeçavam quer na reduzida dimensão daquele mercado quer em fenómenos de ineficiência provocada pela limitação mais ou menos drástica da concorrência;
7. viragem para as colónias através da tentativa de exploração económica de matérias-primas, de fixação de colonos brancos e do desenvolvimento das infra-estruturas energéticas e de transportes abrindo caminho para a constituição de um «espaço económico português».

Temos portanto um modelo económico com um tempo de vida restrito, de transição, que incluía elementos estruturais e outros claramente marcados pela conjuntura do pós-guerra. Entre os primeiros a preferência pela exploração da mão-de-obra abundante e barata e pouco qualificada, sacrificando assim a melhoria da produtividade, o desenvolvimento de sectores industriais mais dinâmicos — por exemplo o da produção de bens de equipamento e descartando o apoio à investigação científica e técnica.

As conseqüências deste comportamento estão patentes nos valores atingidos: mesmo que seja possível reconhecer algumas melhorias, os ritmos de crescimento mantiveram-se aquém dos registados nos outros países da Europa Ocidental⁵.

De resto, parece ser legítimo concluir que a política de baixos salários associada à prática de baixas taxas de juros e ao condicionamento industrial permitiram

⁵ Cf. Francisco Pereira de Moura, *Por Onde Vai... cit.*, p. 140 e seguintes.

o crescimento ou a emergência de algumas actividades industriais tecnologicamente pouco evoluídas e com baixos níveis de produtividade.

Se além disso se tiver em conta que o processo de crescimento adoptado se baseava essencialmente na procura interna — apostando na substituição de importações na área das indústrias de base (indústrias pesadas) e no crescimento do consumo — pode verificar-se um círculo vicioso onde a política salarial e ainda o condicionamento industrial, dificultavam o alargamento do mercado interno — ele próprio de reduzida dimensão — na exacta medida da fraca propensão para consumir da maioria da população, devido à baixa capitação e deficiente distribuição do rendimento nacional.

No que diz respeito ao esforço de desenvolvimento industrial, a evidência de algumas lacunas foi de certo modo adiada não só pela protecção estatal de que sectores inteiros beneficiavam, mas também pela fraca exigência dos mercados a que se dirigia a produção. Um desenvolvimento que, assentava numa mão-de-obra de baixo preço e pouco qualificada, poupava aos empresários a necessidade de investir na modernização dos sectores impedindo assim que se atingissem elevadas taxas de produtividade. Não o fazendo, numa época caracterizada por um rápido desenvolvimento tecnológico, a indústria comprometia o seu próprio futuro por falta de competitividade proveniente dum fraco nível de mecanização, de deficiências de gestão das unidades produtivas e talvez, sobretudo, pela incapacidade para assumir o seu próprio processo de inovação.

Pelo caminho são absorvidas novidades interessantes, designadamente: (i) a plataforma de cooperação económica externa encontrada e os efeitos que teve nomeadamente em termos de liberalização e estímulo ao desenvolvimento das trocas, em que o nosso País também esteve envolvido e do qual beneficiou em primeira instância através da sua participação no Plano Marshall, na OECE e na UEP; (ii) a ascensão dos economistas que divulgando e consolidando conceitos económicos introduziram um elemento de racionalidade no sistema; (iii) e, claro, porventura a novidade mais importante, o facto de a indústria, aproveitando as oportunidades oferecidas, ter ultrapassado a agricultura. Situação que deve ser lida também pelo que significou no debate da prioridade agricultura / indústria e do desenlace do 'confronto' entre perspectivas opostas de conceber e encarar o futuro económico e social do País.

Os anos 50 ficam como anos de transição de uma economia predominantemente agrícola para uma economia industrial. Foi na primeira metade da década de 50 que a estrutura relativa dos sectores da economia portuguesa se alterou profundamente, passando a indústria a constituir claramente o sector mais dinâmico e mais importante da nossa economia. Foi, com efeito, a partir de então que a taxa de crescimento da indústria principiou a ser sensivelmente superior à da agricultura.

O relativamente lento crescimento económico experimentado ao longo da década (o PNB cresceu a uma taxa anual de 4,4% entre 1950 e 1960) ficou a dever-

se principalmente ao crescimento do produto da indústria que progressivamente foi afirmando a sua contribuição para o PIB em detrimento do sector primário.

De resto, a nova estratégia político-económica do Estado, encetada no rescaldo da Segunda Guerra Mundial, procurando enquadrar coerentemente os grandes objectivos da política económica nos então chamados «planos de fomento», constituiu um elemento essencial na significativa evolução da economia portuguesa, promovendo, em obediência às tendências gerais do capitalismo europeu, as condições que viriam proporcionar um acentuado crescimento do sector industrial.

Para trás, irremediavelmente, ficou a agricultura, apesar do Governo postular que o desenvolvimento industrial havia de se subordinar ao desenvolvimento agrícola. No quadro de uma evolução que já tem antecedentes, a «lavoura nacional» como que desiste do seu próprio processo de crescimento e modernização, mantendo-se renitentemente agarrada a fórmulas de exploração da terra obsoletas e a tecnologia arcaizantes geradoras de uma estagnação que perdurou praticamente até à actualidade.

Na realidade, a nova política industrial, assente no princípio de que o crescimento do sector industrial conduziria, só por si, ao desenvolvimento económico global do País, não tardou, porém, a revelar-se ineficaz.

Com efeito, no decénio de 60, abalados os fundamentos que haviam permitido o surto industrial da década anterior, e sofrendo-se os males de uma estratégia que, privilegiando a indústria deixou negligenciar o desenvolvimento paralelo do sector primário, verificou-se, afinal, que o crescimento da produção industrial conseguido estava longe de garantir ao País um desenvolvimento económico sustentado e equilibrado.

Por outro lado, o final dos anos 50 e especialmente os inícios dos 60 vieram também colocar novos desafios a Portugal no que dizia respeito ao seu envolvimento nos movimentos de cooperação económica europeia, implicando importantes decisões e definindo estratégias consequentes.

Em suma, no essencial, a década de 50, ficou marcada: (i) pelo crescimento económico moderado, (ii) pela assumpção do planeamento económico e (iii) pelo triunfo da ideia de industrialização, cujo conceito e desenho surgiram consagrados e redefinidos nos já referidos II Congressos da Indústria Portuguesa e dos Economistas realizados em simultâneo em 1957 cujas conclusões viriam a ser, de certa forma, confirmadas no II Plano de Fomento (1959-1964).

1.2. A viragem

Globalmente, porém, a estratégia dos anos 50, que confiava o crescimento económico à expansão industrial (assente, no fundo, em dois estímulos: a reserva

de mercados e o baixo preço dos factores produtivos - mão-de-obra e capital) e a própria estrutura do modelo criado para sustentar esse mesmo 'arranque', vieram a revelar-se insuficientes e incapazes acabando por se repercutir negativamente no próprio desenvolvimento do País - o que permite concluir que a concepção do projecto assentava em pressupostos cuja viabilidade era duvidosa e, duvidoso também, o próprio princípio desenvolvimentista em que a nova estratégia se baseava.

Apesar de se ter verificado que o crescimento económico português, experimentado no decurso da década de 50, resultou em grande medida da vitalidade do seu sector secundário, o seu sucesso e real alcance, em relação ao progresso económico e social do País, ficaram muito aquém do esperado. Uma vez alterados os condicionalismos de base que permitiam a sua existência, a nova estratégia de desenvolvimento revelou-se inadaptada e desarticulada face à realidade económica e social portuguesa.

Embora se tenham tentado desenvolver indústrias consideradas motoras, dado o seu carácter progressista, propulsivo e multiplicador, foram negligenciadas as condições que assegurariam a sua manutenção.

Preferiu-se intensificar o trabalho, aproveitando a existência de uma mão-de-obra barata e abundante, em vez de se incrementar uma melhoria de produtividade; ignorou-se a necessidade de constituir um sector de produção de bens de equipamento que, aliás, nunca passou de uma fase incipiente e, por fim, desdenhou-se o apoio à investigação científica (teórica e aplicada) resultante deste conjunto de omissões numa indústria rotineira onde raramente surgiam inovações.

Oscilantes entre a necessidade do desenvolvimento tecnológico conducente a uma produtividade acrescida e a atracção pelo trabalho barato e não qualificado e pelo investimento canalizado para os sectores de resultados mais rápidos, as nossas indústrias tornaram-se cada vez mais dependentes de tecnologia e de bens de equipamento importados e cada vez menos capazes de competirem no mercado externo.

Tudo isto está patente nos valores atingidos: mesmo melhorados, os nossos ritmos de desenvolvimento mantiveram-se muito aquém dos índices do restante mundo ocidental industrializado.⁶

Sobre todas estas questões reflectiu-se ampla e profundamente naquele que foi, como já se referiu, o mais relevante acontecimento da segunda metade dos anos 50 e cujas repercussões se prolongaram por grande parte da década seguinte: os II Congressos da Indústria Portuguesa e dos Economistas que reuniram em Lisboa a elite política e económica⁷.

⁶ Cf. Francisco Pereira de Moura, *Por Onde Vai... op. cit.*, p. 140 e seguintes.

⁷ Ver sobre esta matéria BRITO, José Maria Brandão de, «A economia portuguesa nos anos 60: as questões do desenvolvimento na encruzilhada das «integrações»», in *Ensaios de Homenagem a Francisco Pereira de Moura*, Instituto Superior de Economia e Gestão, 1995, pp. 439-456.

A sessão inaugural pertenceu ao ministro da Presidência, Marcelo Caetano. Discurso surpreendente, em que depois de fazer uma síntese da história da indústria portuguesa, identificando os seus problemas, apontando-lhe os defeitos e fraquezas, Caetano se refere aos processos de integração europeia, colocando no centro de todas as preocupações a questão dos mercados e a necessidade de, esbatendo a tradicional tutela estatal, atribuir maior protagonismo aos agentes privados⁸.

As conclusões do Congresso reflectem a maioria dos temas em debate: a necessidade de prosseguir uma política de crescimento económico no quadro da qual deviam ser ponderadas as questões que se prendiam com os mercados de escoamento da produção; a exigência de continuar, aprofundando, a experiência de planeamento iniciada no hexénio anterior com o I Plano de Fomento; o carácter imperioso que assumia a difusão de uma mentalidade industrial e a rápida industrialização do País (incluindo as possessões coloniais) sem esquecer o incremento do ensino técnico e da investigação aplicada; a alteração do regime do condicionamento industrial por forma a aliviá-lo de alguns dos aspectos mais penalizadores e a torná-lo comum a todos os territórios nacionais; a necessidade de prestar uma especial atenção à situação da agricultura; a importância de não perder de vista as transformações derivadas dos movimentos de cooperação e integração europeia.⁹

A verdade é que a partir da realização desses Congressos os agentes económicos privados portugueses com interesses ligados à indústria e ao sistema financeiro impuseram em larga escala os seus pontos de vista, parte dos quais acabaram por ser vertidos para a forma final que foi dada ao II Plano de Fomento (1959-1964), aprovado pela Lei n.º 2094 de 25 de Novembro de 1958. Embora já aqui surja *um programa de política económica* com alguma coerência, é ainda a continuidade em relação a comportamentos e concepções passadas o que sobressai. Mantém-se a natureza de plano parcial, embora este II Plano não só inclua já (a título indicativo) *alguns grandes projectos* [a concretizar pelo] *sector privado como explicita quatro objectivos fundamentais: a) aceleração do ritmo de crescimento do produto nacional; b) melhoria do nível de vida; c) ajuda à resolução dos problemas de emprego, e d) melhoria da balança de pagamentos.*¹⁰

É certo que alguma prioridade é atribuída ao sector industrial que, no que se refere à Metrópole, só à sua conta, absorve mais de 25% dos investimentos previstos (contra 17,3% para a agricultura), mas é igualmente certo que as ideias que prevaleceram são ainda a substituição de importações e a prioridade ao mercado

⁸ Marcelo Caetano, «Discurso inaugural dos Congressos dos Economistas Portugueses e da Indústria Portuguesa», in AAVV, *Discursos, Conclusões e Estudos Sobre a Indústria Portuguesa, II Congresso da Indústria Portuguesa*, Associação Industrial Portuguesa, Lisboa, 1957, pp. 15.

⁹ Cf. «Conclusões Gerais» in AAVV, *Discursos, Conclusões e Estudos Sobre a Indústria Portuguesa, II Congresso da Indústria Portuguesa*, Associação Industrial Portuguesa, Lisboa, 1957, pp. 17 a 25.

¹⁰ Américo Ramos dos Santos, «Abertura...», *op. cit.*, p. 111.

interno.¹¹ Todavia, para além dos planos e das instituições, as realidades económicas impuseram-se: o II Plano de Fomento nasceu e desenvolveu-se em parte ultrapassado pelos acontecimentos; complexo e instantâneo, o problema dos mercados, significando abertura, vai-se impondo e naquele passo hesitante de quem tem de satisfazer interesses nem sempre fáceis de conciliar, os governantes portugueses procuraram não perder completamente o que de mais importante se passava em termos da integração europeia. Após alguns anos de negociações Portugal integra formalmente a EFTA em 4 de Janeiro de 1960, data que fica a constituir simbolicamente o primeiro elemento de expressão de um processo de abertura que, no fundo, significou a vitória da ideia e daqueles para quem a estratégia do desenvolvimento já não passavam só, nem sobretudo, pelo mercado interno metropolitano: a política de substituição de importações, um tanto à revelia do próprio Plano, vai dando lugar a procedimentos que dão primazia à exportação.

Por outras palavras, assiste-se neste início da década de 60 a uma redobrada atenção pelos mercados externos, ainda eventualmente contraditória e não muito entusiástica, onde se manifestam duas grandes tendências: uma primeira que significa avançar para as colónias (construção do «espaço único português»/»mercado comum português»), outra, conduzindo a um aprofundamento nos movimentos de integração europeia, na circunstância através da adesão à EFTA (consagrando um fenómeno irreprimível uma vez que a Europa já era então o nosso primeiro parceiro comercial).

1.3. Os anos 60

Entre a EFTA e o Espaço Económico Português

Sendo inequívoca a forma como as autoridades portuguesas se bateram pela integração na Associação Europeia de Comércio Livre, argumentando contra a perspectiva de ‘ficar de fora’, é unanimemente aceite, quer por aqueles que estiveram directamente envolvidos nos acontecimentos, quer por estudiosos que se têm dedicado a este assunto, que foi *por um golpe de sorte*, recorrendo à expressão do embaixador Rui Teixeira Guerra, nosso principal negociador, que Portugal conseguiu juntar-se aos países signatários da Convenção de Estocolmo.

A adesão à EFTA era ainda mais apetecida, porquanto a configuração que deveria assumir esta zona de comércio livre era consentânea com a política e com os princípios que orientavam a postura de Portugal relativamente à cooperação com o exterior.

Inserindo-se na EFTA, Portugal evitava ficar arredado dos movimentos de integração europeia; os compromissos que assumia eram de natureza estritamente

¹¹ Cf. Ana Bela Nunes e BRITO, J. M. Brandão de Brito, «Política económica, industrialização e crescimento», *Nova História de Portugal, Vol. XII - Portugal e o Estado Novo (1930-1960)*, Editorial Presença, Lisboa, 1992, p. 325.

te económica e comercial; não se levantavam (como na CEE) questões de regime ou de sistema político e muito menos problemas derivados da existência das colónias africanas, dada a *completa autonomia aduaneira nas relações com terceiros países*.

Além disso, o relativo subdesenvolvimento industrial português face às outras potências integrantes foi salvaguardado através da aceitação de um conjunto de excepções consagradas no Anexo G à Convenção de Estocolmo, através do qual se permitia a Portugal um muito mais lento desarmamento pautal (que se podia prolongar por 20 anos - o dobro do que era concedido aos outros membros) e, sobretudo, autorizava expressamente o nosso País a erguer barreiras alfandegárias quando estivesse em causa a protecção de novas indústrias.

Em termos objectivos, a integração na EFTA constituiu uma consequência natural do facto de ter estado presente desde a primeira hora na OECE.

Na realidade, a opção europeia de Portugal não só foi forçada como nunca se pôs verdadeiramente em termos de escolha entre a EFTA ou a CEE; a alternativa, se chegou a ser colocada, punha-se em termos de conservar ou perder o mercado europeu¹².

Como pano de fundo da opção portuguesa, uma concepção economicista e utilitária da integração europeia. O facto de comercialmente dependermos cada vez mais da Europa não suscitava (mais de dois terços do nosso comércio externo se fazia com países da zona europeia da OECE¹³), tão pouco, grandes reservas, tanto mais que o projecto ultramarino, mesmo na nova arquitectura que entretanto lhe seria dada pela institucionalização do Espaço Económico Português, derrapava em cada momento ficando permanentemente à beira de soçobrar à medida que os problemas políticos e económicos iam ganhando dimensões inesperadas.

Feito o balanço, a participação de Portugal na EFTA é avaliada, praticamente a todos os níveis, de forma muito satisfatória, considerando-a mesmo um dos mais poderosos factores do rápido crescimento e modernização da economia portuguesa durante esse período. Os produtos tradicionais, como por exemplo os têxteis e o vestuário, que no início da década de 60 representavam 20% do total das exportações portuguesas, vêem esse valor passar para 30% em 1970. Outros produtos como o concentrado de tomate, químicos e pasta de papel representam 40% do acréscimo das nossas exportações entre 1960 e 1970. No que se refere às exportações portuguesas para os países da EFTA, passa-se de uma taxa de crescimento anual de 1% até 1960 para um nível de crescimento de 16% ao ano, no fim da década

¹² Cf. Alberto Pinheiro Xavier, Portugal e a Integração Europeia, Livraria Almedina, Coimbra, 1970, pp. 116 a 121 mas basicamente a p. 113.

¹³ Cf. L. M. Teixeira Pinto, «Portugal e a integração económica europeia», II Congresso da Indústria Portuguesa, Comunicação n.º 122, Associação Industrial Portuguesa, Lisboa, 1957, p. 35.

É conhecido que Portugal não só foi o País que manteve o mais elevado protecção aduaneiro no quadro dos países da EFTA (duas vezes e meia superiores à média dos outros parceiros) como foi também o País em relação ao qual o chamado «efeito-EFTA» teve maior impacto sobre o comércio: o aumento em percentagem do comércio externo português foi de 52% para as exportações e de 40% para as importações enquanto os restantes países constituintes da Associação não ultrapassaram os 30% em qualquer dos fluxos. O prosseguimento da integração significou o fim de um período onde predominaram as ideias de autarcia e, conseqüentemente, se iniciou uma maior abertura aos fluxos do comércio internacional e dos capitais estrangeiros, o aumento da competitividade de alguns dos mais importantes sectores produtivos e a aceleração do processo de concentração de capital que havia de conduzir à constituição de grandes grupos económico-financeiros.

Refira-se que foi nesse mesmo ano de 1960, quando da institucionalização do denominado Espaço Económico Português (EEP; envolvendo o território europeu e as colónias) que havia de começar a guerra colonial em Angola. De facto, foi no Verão de 1960, logo após o processo de constituição da EFTA, que Correia de Oliveira¹⁴ foi encarregado, por Salazar, de estudar a unificação do espaço económico português (o trabalho foi entregue ao Chefe do Governo em 25 de Março de 1961): a forma como o projecto foi publicamente apresentado fê-lo surgir como um refúgio para a redenção do Império, única alternativa para o pôr a salvo das forças, que interna e externamente, pugnavam pelo seu desmembramento.

*

No seu conjunto, os anos 60, começaram sob o signo da EFTA e do EEP, da guerra colonial, do acentuado aumento da emigração, dos novos desafios que tudo isso significava para o País e da necessidade de encontrar um rumo que, para alguns, ficara em parte enunciado nos encontros de 1957.

Assinale-se que os anos 60 vêm encontrar Ferreira Dias, o velho arauto da industrialização, como ministro da Economia (1958-62). Defensor estrénuo do desenvolvimento industrial e guardião da independência nacional, apesar de manifestar algum fascínio pelas Comunidades Europeias, tinha em pouca consideração a questão dos mercados externos e, por isso, acabou por passar ao lado de ambos os processos integracionistas: o do mercado único português e o da integração europeia.

Entretanto, todos estes fenómenos mais ou menos incompatíveis — a integração na EFTA, o início das guerras coloniais, a aceleração da emigração, a prossecução do projecto da criação do mercado comum português - marcaram um

¹⁴ Entre outros cargos, secretário de Estado do Comércio (14.08.1958/04.05.1961), ministro de Estado Adjunto do Presidente do Conselho (22.06.1961/19.03.1965) e ministro da Economia (19.03.1965/27.03.1969).

novo período de hesitações, desviaram as atenções do rumo demarcado e adiaram soluções. É neste quadro de atrasos e de movimentos contraditórios que surge como solução de recurso o Plano Intercalar de Fomento (1965-67).

Apesar das circunstâncias adversas em que foi concebido, este novo Plano constitui verdadeiramente a primeira tentativa de planeamento global ensaiada no País; é agora ainda mais *nítido o carácter prioritário conferido ao sector industrial*¹⁵. À agricultura parece estar reservado um papel secundário considerando o sector como que perdido para a causa do desenvolvimento.

De resto, os anos de vigência deste Plano Intercalar *são os de balanço e esforço derradeiro de conciliação da integração de Portugal na EFTA e da construção do mercado único nacional*¹⁶. Em termos de objectivos o Plano exprime-os com clareza. Pode mesmo afirmar-se que consagra uma hierarquia no seu estabelecimento: numa primeira linha defende-se a aceleração do ritmo de crescimento do produto (o sector industrial como motor da economia) e uma repartição mais equilibrada do rendimento gerado; subordinados a estes dois grandes objectivos propugna-se a manutenção do esforço de defesa, a estabilidade financeira interna e a solvabilidade externa do escudo e o equilíbrio no mercado do trabalho.¹⁷

Quanto à indústria e à política industrial foi pela primeira vez explicitamente assumido o papel preponderante que havia de caber à iniciativa privada (eventualmente apoiada por capitais estrangeiros, cuja legislação de enquadramento tinha sido prometida para breve), de par com a necessidade de fazer face *às exigências da concorrência externa decorrentes não só das obrigações contraídas no âmbito do GATT, como ainda do processo da integração europeia*¹⁸. Neste contexto, as prioridades em termos sectoriais vão para as indústrias que, em princípio consubstanciavam a modernização e a possibilidade de recurso aos mercados externos, objectivos sempre reiterados, e permitiam completar as bases do tecido industrial português. Segundo o texto do Plano cumpririam esta condição as indústrias metalúrgicas, as metalomecânicas e a de material eléctrico, as químicas e do petróleo e, globalmente, as dos minerais não metálicos (com destaque para o cimento, base imprescindível do importante sector da construção civil e obras públicas).

Reconhecido o 'fracasso' da política desenvolvimentista centrada no fomento industrial lançada no pós-Guerra, foram-se introduzindo alterações importantes no desenho de uma nova estratégia; à medida que se processava a nossa integração na EFTA, tentou-se adaptar o aparelho produtivo às necessidades impostas pela guerra colonial e procurou-se acompanhar a evolução da economia mundial, encontrando uma política que, no essencial, vigorou até ao fim da década de

¹⁵ Manuela Silva e A.V., *O Planeamento...*, op. cit., p. 81.

¹⁶ Ana Bela Nunes e J. M. Brandão de Brito, op. cit., p. 330.

¹⁷ Cf. *idem*, p. 331.

¹⁸ *Ibidem*.

60. Mesmo quando em plena abertura marcelista se pretendeu «o golpe de asa» e se procurou inovar e reformular a política económica, apenas se conseguiu reforçar a ênfase posta na rejeição da autarcia e, abandonando a perspectiva prevalecte da substituição das importações, contrapor-lhe uma estratégia complementar de promoção das exportações.

Entretanto, no terreno industrial, desenvolveu-se em Portugal um conjunto de sectores provando e desafiando a indispensabilidade do ensino, da formação e da investigação para o desenvolvimento. Refira-se, aliás, que o desafio teve resposta positiva, por mérito exclusivamente nacional ou por capacidade de absorver transferências de tecnologia do exterior, tendo os sectores mais recentes e modernos incorporado tecnologias mais sofisticadas. Foi nomeadamente o caso daqueles que estando associados às indústrias de processo, registaram um melhor comportamento e experimentaram um crescimento até então sem paralelo. Integrando o lote dos sectores mais evoluídos não é de estranhar que fizessem parte da carteira de actividades dos principais grupos económicos cuja expansão e consolidação se tornaram evidentes ao longo do período.

2. MARCELISMO: RENOVAÇÃO E MODERNIZAÇÃO

Consagrando a política industrial possível, o Plano Intercalar, se apresentou inovações em termos das concepções adoptadas e das soluções preconizadas, correspondeu ao encerramento de uma época e coincidiu com o fim do grande ciclo político do salazarismo. Daí que o III Plano de Fomento, destinado a cobrir os anos 1968-1973, preparado durante a vigência do Plano Intercalar, quando entrou em vigor estivesse de certa forma ultrapassado pela conjuntura externa mas sobretudo pelas alterações políticas verificadas no interior do País.

Aparentemente, já com Marcelo Caetano no poder e no quadro do que ele mesmo designou por «renovação na continuidade», os grandes objectivos mantinham-se, mas os novos termos em que se punha o prosseguimento da modernização da economia e indústria portuguesas, foram efectivamente (ainda que transitoriamente e sem grande êxito) alteradas.

As expectativas eram ambiciosas, apostando num vasto conjunto de reformas, que nomeadamente em matéria económica, conduziram à modernização do País, à melhoria do nível de vida da população e ao desenvolvimento económico duradouro. É, de resto, esse o propósito da acção protagonizada pelo conjunto de jovens técnicos, engenheiros e economistas, que asseguraram a renovação da equipa económica que, pelo menos durante algum tempo, geriu os destinos económicos do País.

As principais 'novidades económicas' do marcelismo, pesando os legados herdados, reflectir-se-iam, muito sumariamente, no domínio da política económica, acentuando a aposta nas práticas de planeamento, na tentativa de esbater o pro-

teccionismo interno e externo e na abertura ao exterior. Procurava-se ainda estimular o investimento estrangeiro, combinando-o com a aposta na aproximação à Europa, que se traduziu num envolvimento mais empenhado em matéria de co-opeção económica, que facilitou a celebração do acordo de comércio livre com a CEE em 1972. Apostou-se na renovação da estratégia industrial, sobressaindo nesse âmbito duas novidades importantes, a criação do Pólo de Sines e a promulgação da Lei do Fomento Industrial.

*

Foi logo no início da «primavera marcelista» que surgiram as primeiras divergências no seio do recém constituído 1.º Governo de Marcelo Caetano.

A velha guarda salazarista não se encaixava num Executivo que se pretendia tecnocrata, reformador e modernizante.

Nomeadamente, Correia de Oliveira, homem forte da política económica da última fase do consulado de Oliveira Salazar, era uma pedra dissonante no novo xadrez político.

Em termos políticos, a tentativa de proceder a uma evolução gradual do Regime, integrando no novo Governo personalidade próximas de Salazar, falhou. Desde início que se impunha, portanto, uma profunda remodelação na equipa económica e financeira.

Assim, em Março de 1969, Marcelo Caetano confiava ao titular das Finanças, João Dias Rosas, a pasta da Economia (de onde, entretanto saiu Correia de Oliveira) passando aquele a acumular os dois ministérios. Marcelo Caetano procurava assegurar os equilíbrios necessários nesta fase particularmente crítica da vida nacional.

Foi então, que entrou para o Governo uma renovada equipa de secretários de Estado: Rogério Martins (Indústria), Vasco Leónidas (Agricultura), Xavier Pintado (Comércio) e, João Salgueiro, que vai ocupar o recém-criado posto de subsecretário de Estado do Planeamento Económico (este na dependência da própria Presidência do Conselho de Ministros).

No princípio, e sob o impulso de Rogério Martins, secretário de Estado da Indústria (27 de Março de 1969 a 11 de Setembro de 1972), este foi um tempo de grandes debates; quase tudo podia ser discutido e posto em causa, e podia ser reequacionado; excluindo o tema colonial, todas as soluções puderam ser apresentadas.

A culminar este curto período (a «primavera marcelista» também se fez sentir ao nível da indústria e da política económica) a realização do Colóquio Sobre Política Industrial em Lisboa, em Fevereiro de 1970. Os portugueses a quem estas questões interessavam estavam suspensos do que daí resultaria, do que seria «a nova política industrial».

As conclusões do encontro talvez tenham ficado aquém das muitas expectativas, mas, no discurso de encerramento, Rogério Martins não decepcionou e, se na aparência retoma uma oratória tão cara ao regime, empreendeu uma corajosa denúncia do passado recente: *o regime industrial que vigorou no último quarto de século nem permitiu nos aproximássemos do conjunto dos países europeus economicamente avançados, diminuindo a distância que deles nos separava, nem melhorou a nossa posição em relação a outros*¹⁹ afirmando, na linha de outras declarações (de Ezequiel de Campos, de Ferreira Dias, de Ferreira do Amaral...) proferidas ao longo de quase 50 anos, que *temos, e rapidamente, que mudar de via para nos industrializarmos a fundo*²⁰.

Em síntese definia *uma nova política industrial que, rejeitando a autarcia, procure estimular o equilíbrio da balança comercial na base do desenvolvimento da exportação de produtos que possamos produzir em condições de custo internacionalmente concorrenciais e que favoreçam, ao mesmo tempo, o rápido crescimento do valor acrescentado pelos factores produtivos nacionais*²¹, e rematou este enunciado enumerando as indústrias que hão-de poder dar forma e materialidade a esta nova política industrial:

- *Indústrias que se baseiam em riquezas excepcionais de subsolo, tais como as químicas e químico-metalúrgicas pesadas, com as extractivas correspondentes.*
- *Indústrias baseadas nas produções agro-silvícolas.*
- *Indústrias baseadas na abundância de uma mão-de-obra adaptável às técnicas de trabalho mais modernas e em que o custo do transporte tenha uma baixa incidência no valor do produto.*
- *Indústrias portuárias que se baseiam na posição testa de ponte transatlântica.*
- *Indústrias que possam ocasionalmente tirar partido do mercado ibérico.*
- *Indústrias que fecham a malha entre os tipos anteriores e que, através de um planeamento integrado, usufruam de elevadas economias externas.*²²

Em suma, a proposta de Rogério Martins traduzia-se na recusa da autarcia e concomitantemente na defesa da abertura ao exterior, numa proposta de modernização do tecido industrial e na redefinição de um elenco de sectores industriais a partir dos quais o País *se industrializaria a fundo*.

Apesar de ter conseguido passar para letra de lei grande parte das suas propostas (Lei n.º 3/72 - do Fomento Industrial), não teve nem tempo nem oportunidade

¹⁹ Rogério Martins, *Caminho de País Novo*, Lisboa, 1970, p. 88.

²⁰ *Idem*, p. 89.

²¹ *Idem*, p. 94.

²² *Idem*, pp. 102-103.

para as concretizar: historicamente os novos projectos anunciados quase não ficaram a constituir mais do que um sobressalto e um avivar da memória do muito que faltava fazer para que Portugal *pudesse ombrear com as potências industrializadas*.

Anote-se que foi ainda por iniciativa de Rogério Martins que foi decidida a implantação e se iniciaram os estudos que haviam de conduzir ao lançamento do Pólo de Desenvolvimento de Sines, ao qual, refira-se desde já, ficou indissociavelmente ligado outro engenheiro, António Martins, que num primeiro momento liderou o grupo de trabalho designado pelo Governo para estudar a localização e o conteúdo concreto do Pólo e que, posteriormente, veio a ser nomeado primeiro director do Gabinete da Área de Sines.

Verdadeiro microcosmo, tendencialmente agregador de um conjunto vasto de «indústrias de base» e de um leque variado de especialidades de engenharia que lhes estavam associadas, a construção do Pólo de Sines envolveu desde início, a construção portuária, planos urbanísticos e de reordenamento do território, infraestruturas de saneamento, uma rede viária, logística de transportes e o projecto de implantação das actividades industriais previstas: refinação de petróleos, petroquímica de olefinas, exploração das pirites alentejanas, implantação de uma central termoeléctrica e um conjunto de outras indústrias derivadas, designadamente metalomecânicas.

Constituindo o maior projecto, concebido de raiz, da história da indústria portuguesa, esteve envolvido em polémica desde as suas origens. Aliás, sobre ele caiu como que uma tripla maldição: a crise petrolífera de 1973, a mudança do regime operada em 1974 e os temporais que destruíram o molhe do porto no Inverno de 1978/79, acontecimentos que condicionaram, de forma decisiva, o ritmo e o conteúdo efectivo das diferentes fases por que foi passando. Por muitos considerado um enorme «elefante branco», perfilhando o juízo recentemente expresso por José Torres Campos, poder-se-á afirmar que «a análise desapassionada que hoje é possível fazer reconhecerá que Sines é uma infraestrutura portuária básica e indispensável ao País»²³ (que na actualidade, já em pleno século XXI está a ganhar um novo protagonismo).

Entretanto, na vertente externa, sobretudo, uma forçada aproximação à Europa.

Nessa matéria, tudo parecia 'caminhar de feição' para as autoridades portuguesas quando, em 9 de Agosto de 1961, a Grã-Bretanha, com a companhia dos países escandinavos, reclamou a sua integração no Mercado Comum.

Neste ponto surgiram algumas hesitações. Os riscos cuidadosamente medidos eram de monta: no horizonte surgia mais uma vez o espectro do isolamento no contexto europeu. Relutantemente, mas dando provas da flexibilidade necessária, o Presidente do Conselho, em 18 de Maio de 1962, solicitou por carta entregue

²³ José Torres Campos, «Pólo de Desenvolvimento de Sines», in *Dicionário de História do Estado Novo*, Círculo de Leitores, vol. II, pp. 783-785.

pelo embaixador Calvet de Magalhães ao Presidente da CEE, a abertura de negociações entre Portugal e a Comunidade com o fim de definir os termos da colaboração que o Governo português queria ver estabelecida com os países do Mercado Comum.

Sem expor pretensões ou reservas, Oliveira Salazar adoptava a fórmula vaga que na altura lhe permitia evitar escolhos maiores. Até porque existia a Grã-Bretanha e a Commonwealth cujos problemas de integração na CEE haviam de forçosamente lançar pistas de soluções aplicáveis ao Ultramar português.

Providencialmente, para os dirigentes portugueses, o Presidente De Gaulle, na sua célebre declaração de 13 de Janeiro de 1963, pôs uma pedra sobre o assunto, recusando liminarmente a integração do Reino Unido na Comunidade e fazendo, naturalmente, suspender os preparativos para as negociações com os restantes membros da EFTA.

O 'problema' só voltou a pôr-se quase uma década depois. Já eram outros os actores quando em 1970 a candidatura britânica de adesão às Comunidades Europeias foi finalmente aceite.

Portugal compreendeu novamente que não podia ficar à margem, partindo para as negociações que efectivamente iniciadas em Dezembro de 1971, haveriam de conduzir à assinatura do Acordo de Comércio Livre Portugal - CEE e do Acordo Portugal - CECA sobre o comércio dos produtos siderúrgicos em 22 de Julho de 1972.

Decisão que, tendo a ver fundamentalmente com a avaliação dos condicionamentos de ordem comercial, se defrontou com posições contrárias protagonizadas pela ala mais conservadora do regime argumentando com os perigos do 'contágio político' e com o risco de abrandar o 'empenhamento ultramarino'.

Em boa verdade, o Governo Português, agora liderado por Marcelo Caetano, tinha um posicionamento mais positivo em relação à 'via europeia', o que levou a adoptar um empenhamento mais afirmativo na problemática europeia, no quadro de uma ligação real e institucional, mesmo modesta, à CEE. Atente-se, por exemplo, no despacho ministerial de 23 de Março de 1970: *É necessário proceder ao estudo da situação presente e das possibilidades futuras no que respeita aos processos da participação do País nos movimentos que têm por objectivo a integração económica da Europa.*²⁴

No mesmo sentido foi então criada a Comissão de Estudos sobre a Integração Económica Europeia, composta por alguns dos mais influentes diplomatas portugueses, presentes nas negociações internacionais desde os tempos da OECE, a que se juntam alguns dos mais destacados economistas portugueses da época²⁵.

²⁴ *Diário do Governo*, n.º 69, II Série, de 23 de Março de 1970.

²⁵ A Comissão era composta por Rui Teixeira Guerra, José Calvet de Magalhães, Alberto Nascimento Regueira, Álvaro Ramos Pereira, Carlos Lourenço, Ernesto Ferverça da Silva, Eugénio Castro Caldas,

Em particular, aqueles que integravam a Comissão de Estudos sobre a Integração Económica Europeia, cuja presidência fora entregue a Rui Teixeira Guerra, que, com a sua longa experiência, acautelando o futuro, defendeu sempre que as negociações fossem conduzidas no sentido de excluir qualquer possibilidade que pudesse comprometer uma adesão futura. O relatório apresentado pela Comissão concluiu no sentido de aconselhar vivamente uma associação à Comunidade, apontando, entre outros aspectos, não se afigurar *viável um acordo com a Comunidade em que participem os territórios ultramarinos portugueses, podendo até acontecer que o simples facto se levantar desde já o problema, provoque reacções suficientemente fortes para diminuir, de modo considerável, as já reduzidas possibilidades de êxito de uma negociação relativa à Metrópole.*

De resto, o projecto do Espaço Económico Português parecia estar desde início condenado ao fracasso e não só por aquelas razões óbvias que as próprias autoridades desde sempre reconheceram e infrutiferamente procuraram obviar: mais de dois terços do comércio externo português continuou a fazer-se com os países europeus; a reafecção das actividades económicas, pedra fundamental do empreendimento, nunca chegou a operar-se, não passando mesmo de uma fase incipiente; a questão dos pagamentos inter-territoriais, sobretudo na segunda metade da década, tornou-se um problema estrutural e transformou-se mesmo numa das mais importantes preocupações do Governo: no fundo era uma consequência dos diferentes níveis de desenvolvimento que se verificavam entre os diferentes territórios e a da própria insegurança que neles se instalou como consequência das guerras de libertação.

Entretanto, a situação económica e política não deixou de se degradar. Dias Rosas e os Secretários de Estado saíram do Governo em Agosto de 1972. Dias Rosas — em divergência com Caetano — demitiu-se da condução da Economia e Finanças arrastando a sua equipa. O reformismo económico chegara ao fim.

Mantendo a opção de entregar a direcção dos dois ministérios (da Economia e das Finanças) a um só titular, Marcelo Caetano, já em perda, procede a uma remodelação profunda na área económica: Manuel Artur Cota Dias toma conta das duas pastas. A solução encontrada não chegará, todavia, a durar dois anos.

Marcelo Caetano explicou a sua opção: *A experiência foi frutuosa e não tenho de me arrepender de a ter feito. Muitos casos que antes levavam meses, senão anos, a ser discutidos entre os Ministérios das Finanças e da Economia criando mesmo por vezes azedume entre os departamentos passaram a ser resolvido rapidamente desde que era na inteligência, na consciência e sob a responsabilidade de uma só pessoa que se debatiam e decidiam as possíveis proposições entre as vantagens económicas e os encargos financeiros. Nesta orientação persistiria, por*

Ilídio Barbosa, João Cravinho, José da Silva Lopes, Luís Figueira, Rui dos Santos Martins e João Vieira de Castro.

*isso, se não tivessem sobrevivido circunstâncias que tornaram praticamente insuportável a acumulação das duas pastas (IV Plano, crise mundial do petróleo, inflação...) (...) Seria desumano manter esta situação. E por isso procurámos, o dr. Cota Dias e eu, novas fórmulas que, sem perda de eficiência fossem ao encontro das necessidades da época. Daí resultou a solução adoptada.*²⁶

Na verdade, a situação de crise económica internacional simbolicamente desencadeada pelo disparo dos preços do petróleo começara a fazer-se sentir no nosso País juntando os seus efeitos negativos ao desgaste provocado pela guerra colonial e pela instabilidade política que parecia ter-se instalado definitivamente no seio do regime: a inflação disparou, atingindo os dois dígitos em finais de 1973, e a confiança dos agentes económicos estava já seriamente abalada. Marcelo Caetano teria procurado, sem sucesso, reagir a esta complexa situação de crise. Mais tarde, já exilado no Rio de Janeiro, procurou explicar o que então se passou: *Tínhamos, havia bastantes anos, um saldo positivo anual na balança de pagamentos internacionais que nos permitira conservar e aumentar as reservas de ouro e divisas. Mas o aumento do preço do petróleo bruto a importar, só por si, ia-nos levar uma importância equivalente a esse saldo anual tal como se apresentara no ano anterior. E as implicações do encarecimento da energia no custo de outros produtos eram inevitáveis. Por isso eu tinha projectado remodelar o sector económico do governo imediatamente após o Carnaval. O incidente da publicação do livro do General Spínola levava-me a suspender a remodelação, mas desde que tinha de continuar à testa do governo não a devia protelar mais.*²⁷

A «reforma adiada» acabou por ser anunciada. Na véspera da frustrada «revolta das Caldas», de 16 de Março de 1974, o Presidente do Conselho procede a uma última remodelação ministerial de âmbito circunscrito à área da economia e das finanças: *E expus as linhas gerais das alterações a fazer: separação das Finanças e da Economia por ter verificado ser, na altura, carga demasiada para os ombros de um homem só, e desdobramento da pasta da Economia em dois Ministérios, um para a Agricultura e o Comércio, outro para a Indústria e Energia. Nestes ministérios eu teria de pôr pessoas muito experientes e profundamente conhecedoras dos sectores, porque as circunstâncias não permitiam perda de tempo e indecisões nas resoluções*²⁸.

Formalmente, conforme o estipulado no decreto-lei n.º 108/74, de 15 de Março, o Ministério da Economia era extinto e dividido em dois: o Ministério da Agricultura e Comércio, entregue a João Mota Pereira de Campos que, anteriormente, gerira a Secretaria de Estado da Agricultura, e o Ministério da Indústria e Energia, encabeçado pelo «recuperado» Daniel Barbosa (que deixou o cargo

²⁶ «O discurso do Presidente do Conselho na posse dos novos membros do Governo», *Jornal do Comércio*, 16-3-1974, p. 2.

²⁷ Marcello Caetano, *Depoimento*, Record, Rio de Janeiro, 1974, 199-200.

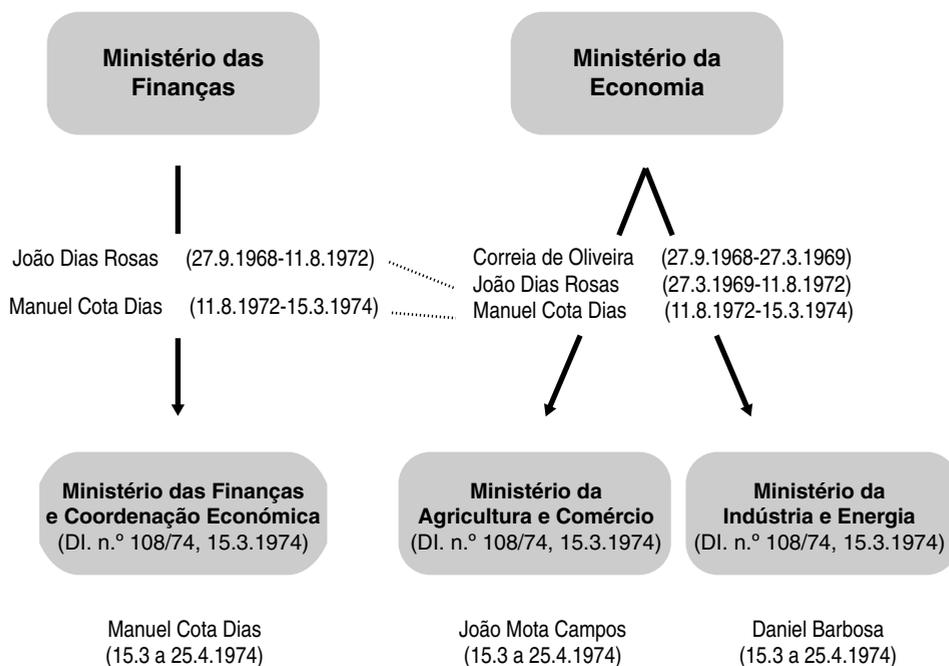
²⁸ *Ibidem*.

de Governador do Banco de Fomento Nacional) passando a competir-lhe a coordenação da política industrial e energética em todo o espaço português, enfatizando a necessidade de promover uma nova política de aproveitamento dos recursos energéticos.

O mesmo diploma estabelecia também que o Ministério das Finanças se passava a designar por Finanças e da Coordenação Económica, integrando as secretarias de Estado: do Tesouro, do Orçamento e do Planeamento, e tutelando o Conselho Superior de Economia, o Conselho Nacional de Preços e o Fundo de Abastecimento.

Continuando a ser dirigido por Cota Dias, o novo ministério chamava a si algumas funções e alguns dos organismos de coordenação da actividade económica tradicionalmente pertencentes à antiga pasta da Economia.

Como se torna óbvio não chegou a haver tempo para testar os eventuais benefícios de todas estas alterações.



Ministério da Economia

Ministro: <i>José Gonçalo da Cunha Sottomayer Correia de Oliveira</i> Secretários de Estado: Agricultura: <i>Domingos Rosado Vitória Pires</i> Comércio: <i>Fernando Manuel Alves Machado</i> Indústria: <i>Manuel Rafael Amaro da Costa</i>	27.9.1968 a 27.3.1969
Ministro: <i>João Augusto Dias Rosas</i> Secretários de Estado: Agricultura: <i>Vasco Rodrigues de Pinho Leónidas</i> Comércio: <i>Valentim Xavier Pintado</i> Indústria: <i>Rogério da Conceição Serafim Martins</i>	27.3.1969 a 11.8.1972
Subsecretário de Estado do Comércio: <i>Alexandre de Azeredo Vaz Pinto</i>	15.1.1970-11.8.1972
Ministro: <i>Manuel Artur Cota Agostinho Dias</i> Secretários de Estado: Agricultura: <i>José Eduardo Ferrão</i> Comércio: <i>Alexandre de Azeredo Vaz Pinto</i> Indústria: <i>Hermes Augusto dos Santos</i>	11.8.1972 a 15.3.1974

Ministério da Agricultura e Comércio

Ministro: <i>João Mota Pereira de Campos</i> Secretário de Estado da Agricultura: <i>José Eduardo Ferrão</i> Subsecretário de Estado do Comércio <i>Álvaro Henriques de Almeida</i>	15.3.1974 a 25.4.1974
---	-----------------------

Ministério da Indústria e Energia

Ministro: <i>Daniel Maria Vieira Barbosa</i> Secretário de Estado da Indústria <i>Hermes Augusto dos Santos</i> Subsecretários de Estado: Indústria: <i>Rui Vilares Cordeiro</i> Energia: <i>Joaquim B. Soeiro de Brito</i>	15.3.1974 a 25.4.1974
--	-----------------------

Em termos económicos, a grande preocupação que se manteve constante, apesar de todas as vicissitudes, foi a de conseguir aumentar o ritmo de crescimento da produção industrial. Entretanto, a abertura com a participação na EFTA e o acordo posteriormente celebrado com a CEE (1972) foi fazendo o seu curso.

De certa forma a «época de ouro» do capitalismo mundial também teve a sua expressão nos anos 60 portugueses: a taxa de crescimento do PIB andou pelos 7% (média anual) e a da indústria transformadora ultrapassou os 9%.

Quanto à estrutura produtiva, o período caracterizou-se por um reforço da concentração e pela consolidação dos grandes grupos económicos-financeiros que em geral cumpriram a sua quota-parte nas estratégias definidas, embora, a sua própria estratégia, nem sempre fosse coincidente com a das autoridades.²⁹

De resto, o objectivo de adensar a malha do tecido industrial abriu condições para o aparecimento de alguns novos sectores (siderurgia, construção e reparação naval, electrónica) e para o alargamento e modernização significativa de outros já implantados (alimentares, têxteis e confecções, pasta para papel, produtos farmacêuticos).

Mas esta evolução, apesar de tudo positiva, processou-se num quadro de restrições que pesaram duramente no balanço a fazer. O insucesso da constituição do Mercado Único Português, a guerra colonial, o aumento dos salários alimentado pela aceleração da emigração, a lentidão com que se processavam as reformas «urgentes», o próprio enfraquecimento da EFTA (com a adesão à CEE da Grã-Bretanha - nosso principal parceiro comercial - Dinamarca e Irlanda) e por fim, o «choque petrolífero de Outubro de 1973 e o conseqüente aumento dos preços internacionais das matérias-primas energéticas, vieram tornar ineficazes os esforços feitos e desarticular, votando ao fracasso os sucessivos modelos de política económica e industrial que foram sendo construídos.

Em 1972 e 1973 a situação deteriorou-se dramaticamente e, na prática cessaram as condições de crescimento: as contas externas apresentavam-se fortemente negativas, a inflação aumentou, o mercado de capitais, artificialmente desenvolvido sossobrou na queda da Bolsa de Valores (Outubro/Novembro de 1973).

No fundo, quebrada a confiança, praticamente paralizado o investimento produtivo, o sistema perdeu condições de funcionamento porque tinham sido, finalmente, postos em causa os equilíbrios que durante décadas foram sendo laboriosamente tecidos e arbitrados.

Em síntese, a despeito de uma taxa média de crescimento anual do PIB que se aproximava dos 7%, as desigualdades de crescimento de algumas das variáveis

²⁹ Para uma análise mais detalhada da organização, consolidação, estruturação e forma de funcionamento destes grupos económico-financeiros ver os trabalhos de Américo Ramos dos Santos «Desenvolvimento monopolista em Portugal: 1968/73», *Análise Social*, vol. XIII, 1977, 1.º, pp. 69-95 e Américo Ramos dos Santos, «Abertura e bloqueamento da economia portuguesa» in *Portugal Contemporâneo*, Vol. V, Alfa, Lisboa, 1989, pp. 111-150.

registadas mostram a quase estagnação da agricultura (produto e FBCF agrícolas) e o que esse fenómeno representava em termos de bloqueamento do processo de industrialização (e do próprio desenvolvimento económico e social), residindo neste facto a explicação de muitas tensões e hesitações que foram sendo enunciadas ao longo do texto.

Noutra vertente, a par com a industrialização, a urbanização e o crescimento do sector terciário geravam novas realidades e tensões na sociedade portuguesa.

Os anos 60 constituem um bom exemplo do modelo de desenvolvimento prosseguido, as suas contradições e desequilíbrios, nos quais se incluem os efeitos da guerra colonial e as consequências que esta teve no comportamento da evolução demográfica portuguesa.

Embora com os aspectos positivos que representam a transição para um regime demográfico moderno, atestando a modernização e a melhoria global das condições de vida ao longo do período, o comportamento demográfico, incorporando acentuadas desigualdades regionais, ficou caracterizado pela desaceleração da taxa de crescimento anual da população (que chega a ser negativa na década de 60) e indelevelmente marcado pelos elevados níveis migratórios internos e da emigração. Esta última, envolvendo maioritariamente população em idade activa acabou por conduzir progressivamente ao envelhecimento da população portuguesa, sobretudo o interior do País e os meios rurais ou pouco urbanizados: a fuga dos campos dirigiu-se para as cidades ou, então, para o exterior. A população continental preferindo o Brasil, num primeiro momento, e os países mais desenvolvidos da Europa a partir, sobretudo, dos anos 1963-1964; a população insular dos Açores e da Madeira, optando por outros destinos, designadamente os EUA e a República da África do Sul. Por junto, entre 1946 e 1973, terão emigrado quase dois milhões de pessoas... particularmente do sexo masculino numa faixa etária entre os 15 e os 29 anos.

Naturalmente, os movimentos migratórios, a fuga dos campos, o desenvolvimento industrial e a terciarização em curso, traduzir-se-iam numa alteração visível na composição da população activa portuguesa, registando-se uma visível diminuição nos activos ligados ao sector primário e um crescimento notório dos ligados às actividades do sector secundário e terciário.

De resto, no que respeita ao sector secundário, o aumento quantitativo da população activa que o integra ao longo do período, e a distribuição relativa entre as diversas áreas de actividade que o compõem, reflectem em boa medida a prioridade conferida ao programa de industrialização do País.

Se é possível referir a existência de uma estratégia industrializante agressiva e voluntarista durante os anos 50 e no princípio dos 60, devem ser assinaladas as alterações positivas que ocorreram a partir de meados da década de 60 até à ruptura verificada em 1973-74.

É que para além das mudanças que se foram operando no poder político, que culminaram com a alteração da chefia do Governo (1968) a perspectiva global, ainda nacionalista e autárquica de substituição das importações, dominada por um mercado interno de dimensões reduzidas, foi substancialmente alterada: passou-se de uma estratégia de substituição de importações para outra dominada pelo objectivo de promoção e substituição de exportações.

Alguns acontecimentos, de natureza diferente embora, permitiram aliviar tensões internas e abrir caminho a esta nova estratégia: a adesão à EFTA, o rápido crescimento da emigração, o acordo comercial celebrado com a CEE (1972).

De facto, todos estes acontecimentos, a que se deve juntar uma gradual liberalização do investimento estrangeiro, aceleraram o processo de abertura da economia portuguesa que, no entanto, não foi suficiente para evitar uma escalada da inflação e um significativo agravamento do deficit comercial.

Poder-se-á afirmar que o período compreendido entre finais da década de 50 e inícios da década de 70, registando-se embora um rápido crescimento do produto não foi satisfatoriamente sucedido em termos de desenvolvimento económico e social.

Globalmente o sistema produtivo fracassou na sua modernização, especialmente ao nível do sector agrícola, tendo-se acentuado alguns desequilíbrios internos estruturais; por outro lado, a evolução do tecido económico, em que são visíveis os efeitos da concentração do capital e da crescente presença de um conjunto relativamente pequeno de importantes grupos económicos e financeiros, não foi acompanhado por uma significativa melhoria das condições de vida da população nem pelo desenvolvimento generalizado das regiões, particularmente das do interior.

Quando as condições externas se alteraram, as fragilidades internas, surgiram de forma ostensiva. Nesse sentido, não se devem atribuir à crise internacional responsabilidades maiores do que aquelas que efectivamente teve e não se deve deixar que ela perturbe a avaliação de uma economia com defeitos estruturais a enfrentar bloqueios que dificilmente conseguia ultrapassar.

Assim, se num primeiro momento, a crise internacional, o choque petrolífero, e depois o 25 de Abril, determinaram a interrupção da dinâmica em curso, foi também a Revolução que 'disfarçou' o lado mais dramático que a situação de ruptura económica e financeira, acabando por abrir a via para o aparecimento de alternativas que o marcelismo esgotado já não tinha capacidade para empreender.

Claro que, enquanto se foi fazendo a Revolução e se elegeram outras prioridades nomeadamente as que tiveram a ver com a preocupação de implementar e salvaguardar um quadro democrático, outra crise aconteceu ... foi dura e porque combinava dois tipos de impactos negativos: os internacionais e as fragilidades nacionais, acentuadas pelo percurso contraditório do processo revolucionário.

Crescimento da economia portuguesa, 1947-1973
(taxas de crescimento entre anos de máximo, em percentagem)

PIB		Agricultura		Indústria		Serviços		População	
1947-1951	3,1	1947-1951	4,6	1948-1952	1,8	1948-1952	4,2	1947-1951	0,8
1951-1957	4,2	1951-1957	0,6	1952-1956	5,8	1952-1955	5,7	1951-1957	0,4
1957-1965	5,5	1957-1965	1,3	1956-1966	8,6	1955-1964	4,9	1957-1965	0,4
1965-1973	7,2	1965-1973	1,1	1966-1973	8,6	1964-1973	7,2	1965-1973	-0,5

Pedro Lains, *Os Progressos do Atraso. Uma Nova História de Portugal*, Imprensa de Ciências Sociais, Lisboa, 2003, p. 184 - Apresentando como fonte Bardini, C, Carreras, A. E Lains, P., «The national accounts for Italy, Spain and Portugal», in *The Scandinavian Economic History Review*, vol. 43, 1995, pp. 115-146.

Balança comercial (1949-1960)
(milhares de contos)

Anos	Exportações	Importações	Saldo
1949	4 089	9 043	-4 954
1950	5 334	7 879	-2 545
1951	7 559	9 472	-1 913
1952	6 811	9 988	-3 177
1953	6 283	9 513	-3 230
1954	7 297	10 085	-2 788
1955	8 165	11 453	-3 288
1956	8 621	12 725	-4 104
1957	8 289	14 422	-6 133
1958	8 299	13 809	-5 510
1959	8 351	13 681	-5 330
1960	9 408	15 695	-6 287
1961	9 373	18 863	-9 490
1962	10 632	16 830	-6 198
1963	12 024	18 866	-6 842
1964	14 831	22 377	-7 546
1965	16 573	26 553	-9 980
1966	17 812	29 406	-11 594
1967	20 166	30 453	-10 287
1968	21 917	33 858	-11 941
1969	24 526	37 262	-12 736
1970	27 299	45 495	-18 196
1971	30 248	52 416	-22 168
1972	35 255	60 684	-25 429
1973	45 410	74 776	-29 366
1974	58 014	118 095	-60 081

VALÉRIO, Nuno (Coord.), *Estatísticas Históricas Portuguesas*, 2 vols, Instituto Nacional de Estatística, Lisboa, 2001, p. 723.

Cronologia

	20-12-1967	A lei n.º 2133 aprova o III Plano de Fomento .
	1968	É concluída a Central Térmica do Carregado, a fuelóleo.
	1969	Arranque da Refinaria do Norte, em Matosinhos, da Sacor.
Oliveira Salazar sofre um acidente que lhe provoca um derrame cerebral.	06-09-1968	
Américo Tomás exonera Oliveira Salazar e nomeia Marcelo Caetano Presidente do Conselho de Ministros.	27-09-1968	
	1969	Início da actividade da Cipan (Carregado), primeiro fabrico de produtos farmacêuticos de base (antibióticos) em Portugal.
	1969	Fundada em 1959, a Hovione edifica a sua primeira fábrica em Loures, para a produção de princípios activos farmacêuticos (PAFs).
	27-03-1969	Rogério Martins é empossado secretário de Estado da Indústria.
	04-09-1969	O Ministério do Ultramar é autorizado a celebrar um contrato para a execução do empreendimento de Cabora Bassa .
Oposição concorre às eleições constituindo a Comissão Eleitoral de Unidade Democrática (CEUD) e a Comissão Democrática Eleitoral (CDE)	09-1969	
Eleições para a Assembleia Nacional. A União Nacional eleger todos os candidatos das suas listas. A Oposição contesta os resultados oficialmente apurados.	26-10-1969	
	01-12-1969	É constituída a Companhia Portuguesa de Electricidade , agrupando as diversas empresas que compõem a Rede Eléctrica Primária.
	1970	População activa agrícola: 32% ; a agricultura contribui com 17% para o PIB. Indústria transformadora: 33% da população activa portuguesa. Analfabetos em percentagem da população activa portuguesa é de 21%. Emigrantes: 183 205 pessoas. Entre 100 maiores empresas industriais portuguesas: 42 têm participação estrangeira no seu capital.

	1970	Nasce a Centrel - Centro de Electrónica Geral, Lda. É criada a Sociedade Portuguesa de Computadores (Time Sharing).
	02-1970	Realiza-se o Colóquio sobre Política Industrial , em Lisboa.
A União Nacional passa designar-se Acção Nacional Popular.	21-02-1970	
Morre António de Oliveira Salazar.	27-07-1970	
	10-11-1970	Reforma do ministro Veiga Simão : inicia o sistema de ensino superior binário, com a existência do ensino Politécnico e Universitário, e promove a expansão do ensino superior.
	04-12-1970	É constituída a SEDES (Associação para o Desenvolvimento Económico e Social).
	1971	A Celtejo, SARL entra em laboração.
	1971	A Sonae assume o controlo da Novopan, uma empresa de aglomerado de madeira.
	05-1971	É constituída a Setenave , tendo por principais accionistas a CUF e a Lisnave, e instituições bancárias como a Caixa Geral de Depósitos e o Banco de Fomento.
	11-06-1971	É aprovado o Complexo Industrial de Sines , fruto da «revolução» corporizada pela equipa liderada pelo engenheiro Rogério Martins, tem por fim a constituição de uma área concentrada de indústrias de base.
Abandono colectivo e simbólico da Assembleia Nacional por parte dos deputados da chamada «ala liberal»	1-07-1971	
	23-06-1971	O Presidente da República inaugura, no estaleiro da Lisnave, a doca «Alfredo da Silva» , a maior doca seca do mundo.
	1972	É inaugurada a barragem do Carrapateiro
	1972	Apenas 16,5% das empresas industriais portuguesas realizam 73% da produção industrial nacional.
	1972	É constituída a Companhia Nacional de Petroquímica, SARL .
	1972	A Corticeira Amorim inicia um processo de expansão e internacionalização.

	1972	É constituída a Petrosul — Sociedade Portuguesa de Refinação de Petróleos, SARL, em que participam a CUF e a Sacor.
	1972	Fracasso do projecto de instalação em Sines de uma fábrica para produção de uma nova viatura em Portugal — Alfasud (o «Alfa Romeo do Sul»).
	27-05-1972	É promulgada a Lei n.º 3/72, do Fomento Industrial .
	22-07-1972	É assinado o Acordo de Comércio Livre entre Portugal e a CEE .
	1973	A Celnorte entra em laboração.
	28-03-1973	Criação da Empresa Pública de Parques Industriais (EPPI) , dando execução a um dos instrumentos da política industrial renovada com a lei do Fomento Industrial.
Fundação do Partido Socialista.	19-04-1973	
I Congresso da Acção Nacional Popular (ANP), em Tomar. Confirma-se o consenso em torno da linha política traçada por Marcelo Caetano	6-05-1973	
	25-07-1973	A Lei n.º 5/73 define as Bases do Sistema Educativo e promove a criação da Universidade Nova de Lisboa, da Universidade de Aveiro, da Universidade do Minho. Cria o Instituto Universitário de Évora, 9 escolas normais nas principais capitais de distrito, bem como os Institutos Politécnicos de Lisboa, Porto, Coimbra, Santarém e Vila Real
	25-08-1973	É adjudicada a primeira fase da construção do porto de Sines .
Primeira reunião do Movimento dos Capitães.	09-09-1973	
Na cimeira árabe de Argel, é decretado embargo petrolífero a Portugal, Rodésia e África do Sul.	28-11-1973	
	26-12-1973	O decreto lei n.º 8/73 promulga as bases do IV Plano de Fomento .
É aprovado um primeiro documento programático do MFA intitulado: «O Movimento, as Forças Armadas e a Nação».	05-03-1974	

António de Spínola, recém-nomeado Vice-Chefe do Estado Maior das Forças Armadas, publica o livro <i>Portugal e o Futuro</i> .	23-02-1974	
Levantamento das tropas do Regimento de Infantaria 5, das Caldas da Rainha, que marcham sobre Lisboa. Tropas fiéis ao Governo travam esta tentativa de revolta à entrada da capital.	16-03-1974	
O MFA leva a cabo um movimento militar que põe termo ao Estado Novo. O Presidente do Conselho, Marcelo Caetano, rende-se aos revoltosos. É constituída uma Junta de Salvação Nacional (JSN), presidida pelo general Spínola, que assume as atribuições dos órgãos fundamentais do Estado, entretanto destituídos.	25-04-1974	