

Estado Novo e desenvolvimento económico (anos 30 e 40): uma industrialização sem reforma agrária

1. AS OPORTUNIDADES DE UM PAÍS PERIFÉRICO...

Independentemente das opções teóricas que se tomem acerca da possível eficácia bloqueadora das situações de dependência económica dos países da periferia europeia relativamente ao «centro» desenvolvido, parece ser empiricamente demonstrável que as situações de crise económica internacional — crises «espontâneas» do ciclo económico ou crises económicas originadas pelos grandes conflitos político-militares mundiais — se encontram associadas, na Europa de fins do século XIX e da primeira metade do século XX, a fenómenos ou tentativas de «arranque» auto-sustentado e industrializante por parte das economias periféricas¹. O caso português parece ser disso ilustrativo. A relativa animação industrial da última década do século XIX, o pequeno «surto» industrial subsequente ao primeiro pós-guerra, a ofensiva doutrinária industrialista e algum dinamismo industrializante que se sucede à depressão de 1929, nos anos 30, ou os sucessos teóricos e depois, em parte, práticos das teses de «fomento industrial» de Ferreira Dias, nos anos 40, são difíceis de entender fora dos contextos de corte relativo das relações económicas externas tradicionais originados pelas crises internacionais ou pelas guerras mundiais.

A crise de 1929, para nos reportarmos ao período cronológico objecto deste trabalho, viu nascer, tendo como pano de fundo o I Congresso dos Engenheiros (1931), a Grande Exposição da Indústria Portuguesa (1932) e o I Congresso da Indústria, com que aquela culminou, em 1933, a primeira teorização moderna da industrialização portuguesa, assente na hidroelectricidade, tendencialmente de mercado interno, substitutiva de importações, proteccionista, repousando nas «indústrias básicas» e na exploração das matérias-primas nacionais e coloniais, «racionalizada» pela cartelização, pela concentração ou pelo monopólio. Ferreira Dias desenvolveria essas ideias, que sistematizaria, mais tarde, durante a nova

* Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.

¹ Cf. Fernando Rosas, «O pensamento reformista agrário no século XX em Portugal», in *Actas do Encontro Ibérico de História do Pensamento Económico em Portugal*, ed. CISEP, Lisboa, 1992, pp. 357 e segs.

conjuntura favorável da Segunda Guerra Mundial, nas «suas» Leis n.ºs 2002 («electrificação nacional», 1944) e 2005 («fomento e reorganização industrial», 1945), vindo a sintetizar tal pensamento na «biblia» dos industrialistas portugueses que haveria de ser a *Linha de Rumo* (1945).

O espaço aberto pela «grande depressão» — com a retracção da oferta externa e as acrescidas dificuldades económicas e financeiras de importações — não se limitaria a criar uma oportunidade prática, uma necessidade que era um estímulo imediato à produção industrial substitutiva de importações. Gerou, com isso, uma doutrina sobre o desenvolvimento económico assente no «fomento industrial», na «indústria-locomotiva» da modernização² e, consequentemente, na negação do dogma do «país essencialmente agrícola». Mais: criou os ideólogos dessa doutrinação desenvolvimentista, os engenheiros, verdadeiros «intelectuais orgânicos» de uma burguesia industrial economicamente débil, socialmente timorata e reverencial e empresarialmente primitiva³.

O cerco económico originado pelo segundo conflito mundial, por seu turno, haveria de conduzir os industrialistas ao poder, mais sob a pressão imediata das terríveis contingências originadas pela guerra e pelo bloqueio económico do que por clara opção industrialista por parte de Salazar⁴. As condições de carência generalizada de bens normalmente importados levaram o governo a aceitar que Rafael Duque, ministro da Economia desde 1940, trouxesse o engenheiro Ferreira Dias para subsecretário de Estado da Indústria. Chamado em nome da incontornável necessidade de fomentar a produção daquilo que ao país faltava, Ferreira Dias daria a essa tarefa o significado de uma verdadeira mudança de rumo na estratégia de desenvolvimento do país. Isto é, conceberia a industrialização, não como um expediente conjuntural, «como um incidente fruto das horas de dificuldades», mas como uma «reação heróica de um povo que procura refazer-se de longa e triste decadência»⁵.

Basta atentar na literatura económica dos anos 30 e 40 para se ter a noção de que os industrialistas tiveram plena consciência das potencialidades das conjunturas abertas pela crise de 1929 ou pelos estrangulamentos da guerra mundial. E que tentaram aproveitá-las.

Só isso explica a quase euforia com que são saudados os efeitos da depressão de 1929 nas páginas do órgão da Associação Industrial Portuguesa e noutro publicismo similar. A crise era «a voz do destino» que vinha evidenciar o «tremendo erro» do «exclusivismo agrícola» e fazia soar a «hora da indústria»: «A Indústria Portuguesa [...] abre os olhos à Nação, aponta-lhe o Futuro e marca-lhe com segurança e firmeza o caminho a trilhar.» Sentiam os industrialistas que

² Cf. J. M. Brandão de Brito, *Corporativismo e Industrialização: Elementos para o Estudo do Condicionamento Industrial*, ed. D. Quixote, Lisboa, 1989, pp. 343 e segs.

³ Cf., sobre o problema dos engenheiros, J. M. Brandão de Brito, «Os engenheiros e o pensamento económico do Estado Novo», in *Actas do Encontro Ibérico de História do Pensamento Económico em Portugal*, ed. CISEP, Lisboa, 1992, pp. 211 e segs.

⁴ Fernando Rosas, *Portugal entre a Paz e a Guerra (1939-1945)*, ed. Estampa, Lisboa, 1990, pp. 193 e segs.

⁵ J. Ferreira Dias, Discurso de 21/12/1943 in *Boletim da Direcção-Geral da Indústria*, n.º 329, p. 181.

era «chegado o momento de pôr perante a Nação o problema industrial»⁶. E ensaiam, no primeiro grande fórum da indústria portuguesa, em 1933, a formulação de um programa consentâneo com tal objectivo⁷.

Por seu turno, Ferreira Dias saudaria a guerra como «a minha aliada nesta campanha de mostrar aos portugueses o caminho da indústria»⁸, logrando fazer aprovar, contras ventos e marés de uma feroz oposição ruralista conservadora, as medidas que corporizariam a primeira definição oficial de uma política de industrialização na vigência do Estado Novo. Poderia dizer-se que na primeira metade dos anos 30 e durante a Segunda Guerra Mundial e o imediato pós-guerra a burguesia industrial portuguesa teve «o espaço» indispensável para ocupar o mercado nacional, deixado livre pela concorrência de mercadorias e capitais estrangeiros, e os seus ideólogos lograram gizar, ou ir gizando, uma estratégia e uma política económicas que consideraram adequadas ao prosseguimento desse objectivo. Isto é, houve a oportunidade, houve a consciência da sua existência, e tentou-se agarrá-la. Com que resultados?

2. ... E CAPACIDADE DE AS APROVEITAR

O exame dos consabidamente pouco fiáveis indicadores estatísticos relacionados com a produção industrial parece, com pouca margem para dúvida, não autorizar que se fale em nada de parecido com um «arranque industrial» entre o início dos anos 30 e o fim da Segunda Guerra Mundial.

É certo, igualmente, não ser curial falar de estagnação das actividades industriais. Ao findar o segundo conflito mundial, o essencial do pequeno núcleo dos sectores mais modernos da indústria portuguesa tinha nascido à sombra do aproveitamento possível das sucessivas conjunturas internacionais propícias, desde certas químicas da CUF ou de empresas belgas e francesas e algumas metalúrgicas modernas (finais do século XIX, inícios do século XX), passando pelos cimentos Sommer (no primeiro pós-guerra), até à indústria de material eléctrico ou à refinação de petróleo na segunda metade dos anos 30. Os índices de produção industrial disponíveis registam, aliás, entre 1939 e 1945 um crescimento regular (uma taxa de crescimento médio anual de cerca de 5%) tanto no rescaldo da depressão internacional como nas difíceis condições do conflito mundial.

A evolução da formação bruta do capital fixo na indústria, apesar dos parênteses constituídos pelos anos de maior impacto da crise de 1929 (entre 1930 e 1932) — seguidos de uma clara recuperação — e pelas novas quebras originadas pelo cerco económico da guerra (entre 1931 e 1944), manteve a sua tendência ascensional (v. gráfico 1).

É um período, também, tanto nos anos 30 como nos anos 40, quer de efectiva criação de novas indústrias (v. quadro 1), quer de aprovação de outras, cujo arranque real ficaria, sobretudo durante a guerra, muito aquém da lista das

⁶ *Indústria Portuguesa*, Outubro de 1932, pp. 63 a 74.

⁷ Cf. Fernando Rosas, *O Estado Novo nos Anos Trinta*, ed. Estampa, Lisboa, 1986, pp. 185 e segs.

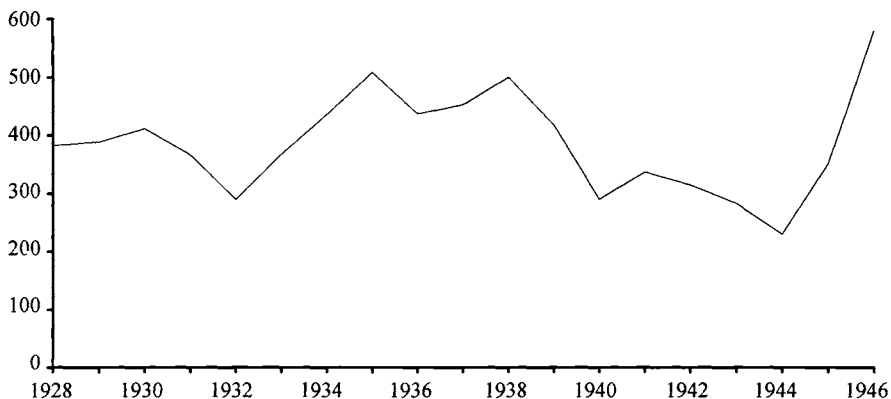
⁸ J. Ferreira Dias, *Linha de Rumo*, 1945, p. 170.

actividades efectivamente licenciadas num ambiente de claro fomento do lançamento de novas iniciativas industriais (v. quadro 11).

Diga-se, de passagem, que o fim dos anos 30 e os anos do conflito mundial, pelo menos no tocante ao número de pedidos e a uma certa facilitação do licenciamento

**Formação bruta de capital fixo da indústria transformadora portuguesa
(a preços constantes de 1963)
Em milhares de contos**

[GRÁFICO 1]



Fonte: Vasco Oliveira e Aníbal Santos, *O Capital Fixo na Indústria Transformadora Portuguesa, (1947-1974)*, GEBEL, Lisboa, 1977, p. 57.

Novas indústrias lançadas nos anos 30

[QUADRO 1]

Novas indústrias	Empresas	Ano
Fibrocimento	Lusalite	1933
Lâmpadas e motores eléctricos	ENAE (a)	1933
Pilhas eléctricas	Tudor	1936
Baquelite.	SIPE (b)	1936
Fabrico mecânico de vidro	Covina	1936
Refinação de petróleo	SACOR	1938
Amido	Amidex (c)	1939
Ácido clorídrico e silicato de sódio	Soda Póvoa (d)	1939
Aço em forno eléctrico	CUF (e)	1939
Bicicletas	Vilarinho e Moura	1939
Ferro e cimento em forno rotativo	Cimentos Tejo	1940

(a) Empresa Nacional de Aparelhagem Eléctrica.

(b) Sociedade Industrial de Produtos Eléctricos, de J. B. Corsino. Inicia a produção de artigos de baquelite para material eléctrico.

(c) Produção de amido a partir do milho e da mandioca.

(d) A Soda Póvoa era uma empresa mais antiga, que em 1934 foi adquirida pela companhia belga Solvey, iniciando em 1939 a produção dos produtos referidos.

(e) Estas duas tentativas de início de produção siderúrgica não consubstanciam, como se sabe, o arranque desta indústria, que teria de esperar pelos anos 60. Citam-se a título de experiências oriundas de dois grandes grupos industriais, o segundo dos quais viria a lançar a Siderurgia Nacional. O ferro e o cimento, no segundo caso, eram produzidos, segundo o método *Basset*, em fornos rotativos para o cimento *portland*.

Principais novas indústrias concessionadas ou autorizadas durante a Segunda Guerra Mundial

[QUADRO II]

Sectores	Concessionários	Data
Metalurgia e metalomecânica	Companhia Portuguesa de Fornos Eléctricos – CUF.	1942
Folha-de-flandres (a)	Companhia Portuguesa de Siderurgia	1942
Trefilaria	Companhia Portuguesa de Trefilaria – «Proveniente».	–
Refinaria de metais	Refinarias Metalúrgicas Portuguesas	1942
Metalurgia do cobre (a)	Companhia Portuguesa do Cobre – CUF.	1943
Metalurgia do estanho e do ouro	Sociedade d'Electrochimie [...] d'Ugine.	1942
Metalurgia do tungsténio	Companhia Portuguesa de Tungsténio	–
Laminagem do zinco	Cie. Royale Asturienne des Mines	1942
Laminagem de ferro	Companhia Portuguesa de Laminagem	–
Fabrico de tubos de aço (a)	A. J. Oliveira & Filhos	1943
Fundição de chumbo	«Proveniente»	1944
Máquinas de costura	Oliva	1942
Motocicletas	Vilarinho & Moura, L. ^{da}	–
Material eléctrico:		
Condutores eléctricos	Fábrica Nacional de Condutores Eléctricos	–
Telefone	—	–
Pneus e câmaras-de-ar	MABOR	1940
Têxteis e peles	—	1943
Fiação de linho	—	–
Seda artificial	—	–
Oleados e pergamóides	—	–
Coiro artificial	—	–
Alimentares:		
Hydrogenação de óleos	—	–
Aproveitamento de cetáceos	—	–
Margarina	—	–
Químicas:		
Sulfato de amónia (a)	Amoníaco Português, União Fabril de Azoto	1941
Cianamida cálcica (a)	CUF e Sociedade Portuguesa de Azoto	e 1942
Tanimo	Companhia Portuguesa de Fornos Eléctricos – CUF	1942
Corantes:		
Cloratos	—	–
Destilação de madeiras	—	–
Sulfitos de sódio, de cálcio e de potássio	Sociedade Agrícola e Industrial de Produtos Químicos	–
Regeneração e destilação de óleos lubrificantes	—	1941
Celulose e pasta mecânica	Companhia Portuguesa de Celulose.	1942

(a) «Indústrias base» da Lei n.º 2005.

Fonte: Rosas, 1990, p. 378.

de novas fábricas, parecem ser marcados por alguma reanimação da iniciativa empresarial, ainda que maioritariamente relacionada com actividades industriais já existentes. Basta atentar no facto de entre 1939 e 1945 se registar a concessão de 5090 licenças para a constituição de novas fábricas (v. quadro III). Sabendo-se que muitos desses licenciamentos se não traduziram, por circunstâncias várias, em efectivas aberturas de novos estabelecimentos, nem por isso o volume de pedidos e de autorizações deixou de ilustrar um clima aparentemente propício ao investimento industrial, gerado pelas sucessivas conjunturas da época: aproveitamento das condições favoráveis a um desenvolvimento industrial autárquico na sequência da depressão de 1929; novas oportunidades surgidas para as exportações de matérias-primas, bens alimentares e outros artefactos variados com a destruição da economia espanhola por virtude da guerra civil (1936-1939); convite à substituição de importações no espaço aberto pelo bloqueio económico da guerra. O relativo aumento da população activa industrial (indústrias extractiva e transformadora, transportes e energia) entre 1930 e 1950 (de 21,8% para 27,8%) parece confirmar tal realidade.

Novas indústrias autorizadas ao abrigo da lei do condicionamento industrial

[QUADRO III]

Ramos de indústria	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945	Total
Alimentares	83	54	59	70	29	36	84	415
Serração e trabalho de madeira	52	56	137	71	72	111	225	724
Cortiça e derivados	90	56	59	14	14	17	53	303
Pelaria e curtumes	16	27	21	12	10	13	22	121
Químicas várias	32	28	41	54	39	46	58	298
Explosivos	6	5	—	—	—	—	—	11
Têxteis	—	—	—	—	—	—	—	—
Algodão	18	11	23	4	2	2	7	67
Lanifícios	38	7	5	23	12	26	24	133
Malhas	14	9	13	9	3	9	13	70
Outras	15	9	20	15	27	42	36	164
Cordoaria	—	1	1	—	1	2	2	7
Metalurgia	61	14	179	57	23	18	90	442
Metalomecânica	96	48	115	68	50	87	273	737
Construção naval	—	—	1	1	2	1	2	7
Material eléctrico	5	9	10	6	8	4	11	53
Cimento, cal e gesso	22	12	73	8	4	26	35	113
Cerâmica	204	114	16	49	22	34	161	657
Gráficas do livro	38	15	30	30	16	10	39	178
Chapelaria	1	3	—	—	—	—	—	4
Sapataria	3	—	1	1	—	2	5	13
Vidraria	5	4	1	5	2	8	4	29
Serração e trabalho de pedra	14	5	16	6	5	8	19	73
Ourivesaria	16	9	3	2	—	—	14	44
Papel	4	3	1	1	1	1	4	15
Outros	—	22	47	69	95	54	81	412
<i>Total</i>	875	512	862	755	438	557	1 262	5 090

Mas os mesmos indicadores, tanto quantitativa como qualitativamente, mostram estar-se longe de um surto industrial transformador das realidades económicas e sociais e dos equilíbrios estruturantes da sociedade portuguesa de então.

Em 1953 a participação da indústria, transportes e energia no PIB ainda não ultrapassara os 40% (37% em 1938); a população activa industrial, em 1950, ficava-se pelos 28%, e será preciso esperar pelo desenrolar dos anos 50 para se atingirem taxas médias de crescimento da indústria da ordem dos 7,4% ao ano.

Isto é, em termos de tecido industrial, ainda estava por lançar o essencial dos grandes projectos hidroeléctricos e das indústrias básicas (celulose, pasta de papel, metalomecânica pesada, siderurgia, adubos azotados, etc.), que só arrancariam nos finais da década de 40 e inícios de 50 ou até mais tarde. Os cimentos, a construção naval, alguns subsectores modernos das químicas — os adubos fosfatados, os ácidos, o gás de cidade e, especialmente, a refinação do petróleo, que se inicia em 1940 — e certas empresas metalomecânicas de bens de equipamento ou de consumo⁹ eram, ainda no final dos anos 40, ilhas num oceano industrial marcado pelo peso das indústrias tradicionais ou das actividades familiares/artesanais, pela decrepitude do equipamento, pela mais que rudimentar formação técnico-profissional do geral dos quadros e da mão-de-obra, pela baixíssima produtividade e por uma dimensão média exígua (51% das unidades industriais recenseadas em 1937-1939 teriam, em média, menos de 20 operários)¹⁰.

Dir-se-ia que as conjunturas potencialmente favoráveis dos anos 30 e do conflito mundial tinham originado algum crescimento e diversificação industrial e, seguramente, a prosperidade de significativos sectores do grande, do médio e até do pequeno patronato da indústria. Mas fora uma prosperidade sem modernização técnico-económica sustentada e generalizada do aparelho produtivo e do tecido social ligado às actividades industriais ou aos sectores primários e dos serviços, para além de um certo número de casos pontuais. Essa distância entre prosperidade e modernização industrial (no duplo sentido que a esta atribuiu Ferreira Dias: lançamento das indústrias «básicas» e reorganização/concentração do aparelho industrial existente) acentuar-se-ia particularmente durante a guerra e no pós-guerra, dadas as óbvias dificuldades criadas à importação de combustíveis (e outras matérias-primas) e de máquinas. Mas tratava-se de uma separação (acumulação de capital-investimento produtivo) que preexistia às condições do conflito e se manterá depois dele. É sabido que a industrialização dos anos 50 e 60 nunca dispensará uma forte e constante intervenção do Estado, directa e indirectamente, a nível de financiamentos e de múltiplas protecções económicas e políticas a todos os níveis.

Ora um tal retraimento do investimento privado na industrialização não parece ser explicável nem pelas carências de capital, quer entesourado no país, quer exportado (tanto antes como durante a guerra o capital não faltava, designadamente nas camadas superiores da burguesia fundiária e da de comércio internacional e colonial), nem sequer pela ausência de estímulos oficiais. Desde o início

⁹ F. Rosas, 1986, pp. 210 e segs.

¹⁰ Cf. F. Rosas, *ibid.*, pp. 210 e 211.

dos anos 30 que o governo baixa as taxas de juro; cria, a partir da Caixa Geral de Depósitos, o crédito público à indústria; impõe e garante salários baixos; assegura a defesa aduaneira dos mercados nacional e colonial, ou intervém para apoiar certas exportações industriais (conservas de peixe, cortiça em obra, resinosos). O próprio condicionamento industrial e a cartelização corporativa, mais do que causas de estagnação — que, em parte, também são —, devem entender-se como tentativas de remédio para a subsistência de actividades excedentárias num mundo industrial objectivamente exíguo, mas, mesmo assim endemica-mente ferido pelo sobreequipamento e pela sobreprodução.

Na realidade, o entendimento das dificuldades do desenvolvimento industrial neste período não parece que possa ser buscado principalmente ao nível das políticas que o Estado, melhor ou pior, foi definindo para as indústrias. Quando muito, poderia procurar-se uma explicação não tanto no que o Estado fez relativamente à indústria, mas no que ele, por razões várias, deixou de fazer relativamente à agricultura. E é ao nível desta relação estrutural indústria-agricultura que me parece existir um caminho explicativo frutuoso para o relativo subaproveitamento das conjunturas externas favoráveis por parte da indústria portuguesa. Isto é, para a sua relativa incapacidade essencial de potenciar as circunstâncias no sentido de uma verdadeira transformação qualitativa.

Parece existir, efectivamente, algo de estrutural, de prévio às conjunturas e às políticas conjunturais, a condicionar a eficácia destas lógicas de actuação dos agentes económicos. Havendo condições propícias, havendo capital, havendo uma estratégia e havendo apoio do Estado, por que é que a indústria não deu o salto nos anos 30 ou 40?

Procurarei discutir brevemente esta questão, tentando abordar, sucessivamente, os factores externos e internos condicionadores de uma possível resposta.

3. O PAPEL DA DEPENDÊNCIA EXTERNA

A economia portuguesa até aos anos 30 deste século, apesar de relativamente aberta ao «centro» europeu e à Grã-Bretanha em particular, apesar de ter uma exportação bastante especializada e regionalmente concentrada nesse mesmo país, não conheceu uma reacção dinâmica e modernizadora fruto desse tipo de relação e de contacto (em termos do crescimento do produto e da sua capitação, de um desenvolvimento sustentado da indústria, de uma alteração das estruturas agrárias, etc.), como se poderia admitir à luz das teses neolibres-cambistas de alguns autores da «nova história económica»¹¹. Pelo contrário: Portugal parece concretizar, pelo menos em parte, um caso de verificação dos efeitos «myrdalianos»¹² produzidos pela sua estrutura de comércio externo.

¹¹ Cf. L. Prados de la Escosura y Vera Zamagni (eds.), *El Desarrollo Económico en la Europa del Sur, España y Itália en Perspectiva Histórica*, Alianza Ed., s. d. (1992).

¹² Cf. Yrdah, 1956.

Em primeiro lugar, porque a progressiva desvalorização das relações de troca e a falta de elasticidade dos mercados compradores das nossas principais exportações tradicionais impediram o crescimento, a diversificação e qualquer teoricamente admissível impacte modernizador da base exportadora portuguesa. Jaime Reis¹³ procurou mesmo demonstrar que, ainda que tal não acontecesse, os modelos de especialização possíveis na exportação (cortiça, conservas de peixe) dificilmente poderiam colocar a economia nacional numa posição de *take-off*. Admite este autor que nos vinhos tal modelo pudesse resultar se existissem condições externas e internas suplementares, quer de tipo conjuntural, quer de índole estrutural, que se não verificaram. Mas é, apesar de tudo, uma hipótese de concretização duvidosa, se se introduzir nesta análise a consideração fundamental da natureza da base social dos interesses exportadores: uma conexão de interesses agrários e de *import-export* que fugiam, geralmente, ao investimento industrial dos seus rendimentos. Não só devido a ele ser arriscado e pouco rentável, mas porque qualquer ensaio de substituição de importações ameaçava a base económica do seu processo de acumulação e reprodução e, por isso mesmo, tendia a contrariar a lógica do seu comportamento económico. Nesse sentido se poderá dizer que a estrutura do comércio externo português desenvolveu um complexo de interesses que vivia da subsistência dessa situação e se constituiu historicamente como um elemento da resistência económica, social e política à sua alteração.

Em segundo lugar, porque, no tocante às importações, os produtos das indústrias dos países «centrais» logravam — através da acção dos interesses importadores — fazer uma concorrência com efeitos bloqueadores no crescimento das indústrias locais de substituição de importações, não obstante o crescimento regular dos direitos alfandegários e, sobretudo, apesar da verificação de conjunturas fortemente limitativas das possibilidades financeiras ou até físicas de importar bens e capitais (a ruptura financeira e cambial de 1890-1891, a situação de guerra internacional em 1914-1918 ou, já no período que nos interessa, os efeitos da grande depressão de 1929 nas trocas externas).

É certo que, pelo menos até aos anos 30, há que relativizar a eficácia protectora da pauta aduaneira: a inflação dos anos 20 diminuiu o valor real dos direitos de importação (maioritariamente função do peso e não do valor das mercadorias) e é sabido que a pauta obedecia ainda, largamente, a critérios mais fiscais do que de protecção económica. Sendo que, mesmo nestes casos, havia uma selectividade ditada, em parte, pela capacidade de pressão política dos interesses em causa, deixando por vezes desprotegidos sectores estratégicos, como o metalúrgico.

Mantém-se, contudo, o problema da substancial ineficácia das conjunturas *naturalmente proteccionistas* em suscitar verdadeiros processos sustentados de substituição de importações até ao segundo pós-guerra, não obstante, como vimos, os impulsos industrializantes por elas originados com maior ou menor

¹³ Jaime Reis, *O Atraso Económico Português em Perspectiva Comparada*, working paper n.º 20, Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa, 1984, pp. 7 a 28.

amplitude. Dir-se-ia que, mesmo beneficiando de medidas administrativas ou de conjunturas de protecção, faltavam à economia portuguesa *condições internas* para delas aproveitar plena e sustentadamente. Não logrando substituir parte dos bens essenciais de que carecia, ou só muito limitadamente, não podia deixar de continuar a importá-los, apesar do proteccionismo crescente, e essa importação seguia dificultando a implantação de empresas nacionais. Era uma espécie de ciclo vicioso que parecia não depender tanto da dependência externa como de razões internas que a alimentavam.

Há que atentar, igualmente, noutro tipo de efeitos desta estrutura do comércio externo que vulnerabilizavam a economia portuguesa. Por um lado, um défice crónico e estrutural da balança comercial, que tornava o equilíbrio da balança de pagamentos dependente das remessas dos emigrantes, dos réditos dos capitais aplicados no estrangeiro e de outros «invisíveis correntes» — isto é, que o tornavam perigosamente vulnerável às condições externas que afectam tais fluxos de capitais. Por tal porta chegarão os efeitos da crise de 1929. Por outro, dado o papel equilibrante vital das exportações e a sua concentração no mercado britânico, esta situação gerava uma quase inelutável subordinação cambial às flutuações da libra, em si mesma reprotutora dos desequilíbrios existentes. Foi o que aconteceu em Setembro de 1931, quando, escassos meses após ter aderido ao padrão-ouro, o governo português se viu obrigado a acompanhar a desvalorização da libra.

Em terceiro lugar, merece referência aquilo que parece ser um «desvio» aos típicos «efeitos myrdalianos» da estrutura do comércio externo português: ao longo dos finais do século XIX e dos primeiros 30 anos do século XX verificou-se um investimento directo de capitais oriundos do «centro» — especialmente britânicos, mas também belgas e franceses — com algum significado quantitativo e qualitativo¹⁴. Na realidade, uma parte impossível de precisar (por falta e qualquer informação discriminadora), mas seguramente importante, a avaliar pelo tipo de actividades, dirigiu-se a sectores de interesse estratégico e não só: transportes (urbano e ferroviário), telefones, telecomunicações, químicas, cimentos, produção e distribuição de energia eléctrica, exploração mineira, indústrias de bens de consumo, etc. Seguramente que a maioria de tais investimentos terá tido um papel positivo em termos de emprego industrial, expansão urbana, fomento de novas actividades, transferências de tecnologia, etc. Ainda que não esteja calculado o seu impacte, é óbvio, no entanto, que foram por si só incapazes de gerar um efeito multiplicador continuado. Provavelmente porque foram quantitativamente insuficientes. Mas não só: muitos industriais ao longo do período continuarão a queixar-se de que tais actividades se traduziam mais em novas encomendas e firmas estrangeiras do que num estímulo à indústria nacional, peada por tal concorrência. Só que o problema não parece derivar da presença de capital estrangeiro em si mesma, mas de incapacidades próprias da indústria portuguesa em satisfazer a procura de bens sofisticados que essas novas actividades implicavam, pelo menos em condições concorrenciais de qualidade

e preços. Não é de crer que os pragmáticos empresários britânicos ou belgas fossem comprar mais caro aos seus países de origem, tendo escolha idêntica, com menores custos, no mercado português.

Uma vez mais, eram as *condições internas* da indústria portuguesa — a sua limitada diversificação, as suas insuficiências em capital, em *know-how*, etc. — que a impediam, mesmo beneficiando de forte protecção aduaneira, de aproveitar essas oportunidades, repercutindo-as intersectorialmente por todo o tecido económico.

De uma forma geral, parece poder reter-se a seguinte ideia básica: os efeitos bloqueadores da dependência económica externa actuavam através das debilidades estruturais internas da economia portuguesa. Dito de outra forma, esse tipo de relação económica externa produzia efeitos bloqueadores, sobretudo através dos estrangulamentos económicos internos à sociedade portuguesa da época. De tal forma que, mesmo em condições de rarefacção da concorrência externa ou de estímulo ao investimento produtivo, subsistiam as dificuldades de arranque. A dependência seguramente contribuía para as manter, mas só por si não as explicava, tanto assim que em vários países de potencial e estrutura comercial externa idênticos o *take-off* foi possível. Mesmo no caso português, em conjunturas favoráveis, sempre que se reuniram política e economicamente condições de iniciativa, capital, tecnologia e mercado para lançar indústrias substitutivas de importações — adubos fosfatados, cimentos —, a pressão dos interesses externos e do *import-export* pôde ser desafiada com êxito. Ela era, em certas circunstâncias, um obstáculo vencível: as condições internas ao lançamento não só de iniciativas isoladas, mas de um processo de industrialização sustentado, é que faltavam. Parece ser nelas, mais do que na dependência em si própria, que se deve buscar o nó do problema.

Que tipos de condicionalismos internos eram esses?

4. A DERROTA DO REFORMISMO AGRÁRIO

Da recente revalorização das explicações relativas aos insucessos da industrialização portuguesa assentes no desfavor das condições naturais (solo e subsolo pobres, clima adverso, «país naturalmente pobre»)¹⁵ decorre uma espécie de discurso fatalista sobre o atraso económico, de sobredeterminação dos factores naturais e de evacuação das condicionantes sócio-económicas, políticas e culturais — isto é, históricas — que parece, creio eu, resultar algo simplista.

Sendo os factores naturais indiscutivelmente de considerar, restaria saber, também neste caso, por que é que países com semelhantes adversidades puderam superá-las e iniciar processos de modernização e crescimento. Depois, é difícil aceitar o peso determinante dos desfavores naturais quando ao longo da primeira metade do século xx as riquezas potenciais do país — o aproveitamento dos rios, a exploração de certos minérios, as condições propícias à «fórmula da agricultura

¹⁵ Jaime Reis, 1984, pp. 7 a 28.

portuguesa», isto é, à sua modernização cultural e fundiária — não só estavam quase totalmente por explorar, como até por conhecer.

Ao longo dos anos 30 e 40, o argumento da «pobreza natural» — aliás repetidamente glosado pelo conservadorismo ruralista em contraposição com o voluntarismo «iluminista», estatista e autoritário dos industrialistas — é, sobretudo, uma postura ideológica de oposição à mudança, em geral, e à modernização da estrutura fundiária e cultural da agricultura, em particular: «naturalmente agrícola e naturalmente pobre»...

O «desfavor das condições naturais» foi erguido em dogma bloqueador do próprio estudo das condições naturais e da sua possível alteração. Só na primeira metade dos anos 40, já sob o impulso de Ferreira Dias, se iniciam os estudos coerentes das potencialidades do subsolo ou das correntes dos rios. E o seu aproveitamento sistemático começará quase uma década depois. Um atraso que acentuou a posição da economia portuguesa como uma *late comer* da industrialização, e em que as resistências ideológicas e sociais terão sido bem mais importantes do que a relativa insipiência das condições naturais em si mesmas. Porque, naturalmente, o momento do seu aproveitamento teria sido decisivo para a respectiva optimização em termos da rentabilização e da eficácia dos seus efeitos multiplicadores.

Dentro de certos limites, a «pobreza natural» é também uma realidade temporal, isto é, historicamente relativa. Dependendo, como creio que o demonstra o caso português, tanto de critérios sócio-políticos de avaliação historicamente determinados como de conjunturas, também variáveis, de possível alteração com sucesso económico.

No Portugal da primeira metade do século xx, mais do que a «pobreza natural», terá vencido o conservadorismo político, económico e social, que a usava como ideologia de resistência e que fez gorar todos os *momenta* decisivos de alteração estrutural modernizadora em termos do próprio desenvolvimento do capitalismo.

Por outro lado, é evidente que problemas como os défices de capital humano e de tecnologia ou a estreiteza do mercado interno para o arranque industrial, jogavam um papel essencial. Mas essas parecem ser questões em grande medida *derivadas* de outra mais básica e decisiva: a questão da terra, ou seja, o impasse agrícola, a ausência de reforma agrária.

A este propósito, não me parece essencial, para os efeitos deste trabalho, saber qual o modelo concreto de modernização agrícola e fundiária que poderia ter contribuído para mudar os destinos da industrialização portuguesa de entre os que foram sendo propostos, desde Oliveira Martins, pelas diferentes escolas de matriz «neofisiocrática»¹⁶.

Interessa sim constatar, enquanto resultado global, que a agricultura portuguesa nunca se constituiria, ao longo de todo o período do Estado Novo, como decisivo e indispensável factor apoiante da industrialização em termos de mão-de-obra ou de mercado abastecedor e comprador.

¹⁶ Cf. F. Rosas, «Rafael Duque e a política agrária do Estado Novo», in *Análise Social*, n.ºs 111 e 113, 1991, pp. 771 e segs., e Luciano do Amaral, *O País que Nós Perdemos: Política Agrária, Grupos de Pressão e Evolução da Agricultura Portuguesa entre 1950 e 1973*, Lisboa, 1993 (dactilografado).

A resistência social e política à modernização da agricultura inviabilizou a criação das condições indispensáveis a um verdadeiro processo de industrialização, a uma rápida urbanização e à redução/especialização do papel da agricultura portuguesa. A perpetuação da velha estrutura fundiária e produtiva — prolongada, como política ou como realidade de facto, no Estado Novo — condicionaria duradouramente o futuro económico do país: marcou o ritmo e os vícios de uma industrialização com um mercado diminuto e que buscou na omnimoda protecção do Estado as condições da sua viabilização; privou a indústria portuguesa, durante muito tempo, das prováveis vantagens de uma verdadeira integração nos mercados da Europa desenvolvida e manteve, por isso mesmo, como inelutáveis, vulnerabilidades e dependências debilitantes, mas possivelmente superáveis.

5. EM JEITO DE CONCLUSÃO: UMA INDUSTRIALIZAÇÃO SEM REFORMA AGRÁRIA

Assim sendo, as características da estrutura industrial portuguesa nos anos 30 e 40, o perfil sócio-económico dos seus empresários, o tipo de operário que nela trabalha e as condições em que vive, só são entendíveis se atentarmos, ainda que brevemente, nos circunstancialismos em que se desenvolvera a indústria nacional desde os começos do século.

Antes de mais, a lenta industrialização do país fizera-se — *et pour cause* — sem o apoio essencial de uma reforma agrária, como bem salientou M. Halpern Pereira¹⁷. Esse parece ser um ponto de partida básico para entender a debilidade industrial do Portugal da primeira metade do século xx. Para este *late comer* das industrializações europeias, as sucessivas e crescentes protecções aduaneiras aos mercados nacional e colonial de que a indústria crescentemente beneficiara desde o último quartel do século xix, muito particularmente desde a pauta de Oliveira Martins (1892), não tinham sido suficientes para o arranque auto-sustentado do processo de industrialização.

É certo que a concorrência de manufacturas e bens de equipamento estrangeiros, fomentada por um sistema de trocas desigual, pela forte influência da burguesia local de *import-export* e até, como vimos, por um sistema de protecção aduaneira orientado mais por critérios fiscais do que de estímulo à industrialização, tudo isso acentuava as vulnerabilidades do tecido industrial e dificultava qualquer ensaio de substituição de importações. Mas, ao contrário do que sugere Sacuntala de Miranda¹⁸, nem o problema seria essencialmente esse, nem a solução parecia residir principalmente — ainda que isso fosse importante — no reforço da intervenção protectora e fomentadora do Estado. E o facto é que mesmo nas conjunturas propícias, em que abrandava a concorrência de capitais e mercadorias

¹⁷ M. Halpern Pereira, *Política e Economia — Portugal nos Séculos XIX e XX*, ed. Livros Horizonte, Lisboa, 1979, pp. 31 e segs.

¹⁸ Sacuntala de Miranda, *Portugal e Círculo Vicioso da Dependência (1890-1930)*, ed. Teorema, 1991, pp. 23 e 27.

estrangeiros e se reforçava a protecção do Estado, a indústria não teve forças e condições *internas* para aproveitar plenamente essas oportunidades, isto é, para um verdadeiro arranque, substituindo este por pequenos e titubeantes avanços.

E isso porque lhe faltava algo que tinha a ver não só com condições externas favoráveis — naturalmente importantes —, mas com a situação estrutural da economia do país. Era através deste tipo de debilidades internas que agiam os condicionalismos bloqueadores de carácter externo. Isto é, estando reunidas as condições estruturais, internas à economia portuguesa, para a industrialização, esta poderia ter avançado, à semelhança de outras da Europa, mesmo contra as pressões decorrentes da dependência externa. Mas, sem as primeiras existirem, mesmo quando os bloqueios externos se reduziam conjunturalmente, ao crescimento industrial faltava o «motor interno» essencial. Ou seja: faltava um mercado nacional viabilizador do arranque, faltavam consumidores e faltava tudo o mais que — em termos de modernização tecnológica, cultura empresarial, formação profissional, produtividade e capacidade concorrencial — disso, em larga medida, derivava. Em resumo, as condições de base que só a reforma agrária podia fornecer a um crescimento industrial sustentado e viável.

Poder-se-ia argumentar que o papel do mercado interno poderia ter sido substituído, como noutros «casos» europeus, pelo do mercado externo. Mas a indústria nacional não tinha, à partida, condições de competitividade internacional, se se considerarem os elevados custos das matérias-primas importadas, a obsolescência do seu equipamento, os baixíssimos níveis de produtividade que registava e o leque limitado de produtos (aliás, tecnologicamente rudimentares) que tinha para oferecer, sem falar nas condições de recessão geral dos mercados externos na conjuntura de crise dos anos 30. E como melhorar tudo isso e competir no exterior sem a viabilização prévia conferida pela existência de um mercado interno suficientemente amplo?

Nestes termos, durante a primeira metade do século xx, a indústria foi-se desenvolvendo *apesar de* não existir uma numerosa e próspera classe média rural capaz de funcionar como principal pilar da procura sustentadora das indústrias de bens intermédios ou de equipamento, ou uma população rural com poder de compra para viabilizar as indústrias de bens e consumo gerais, ou uma produção agrícola apta em termos culturais, de produtividade e de preços a sustentar o desenvolvimento industrial. E desta fraqueza essencial decorriam todas as outras:

- a) Uma industrialização por surtos, dependente dos espaços abertos pelas grandes crises mundiais, como foi característica de várias economias periféricas, mas sem capacidade de plenamente os aproveitar para um crescimento sustentado. Na realidade, pode-se considerar que a indústria portuguesa cresceu, até ao final dos anos 40, como que por sacudidelas, à sombra dos efeitos internos de quatro grandes momentos internacionalmente favoráveis à substituição das importações: a crise geral e nacional de 1890-1891; a Primeira Guerra Mundial e o imediato pós-guerra; a grande depressão de 1929, e a Segunda Guerra Mundial. Em todos estes

casos, e ainda que obedecendo a razões e a mecanismos distintos, a retracção do investimento externo, o abrandamento ou desaparecimento da concorrência ou do abastecimento estrangeiro e a impossibilidade material ou financeira de importar vão criar as condições e a necessidade de um fomento industrial substitutivo das importações;

- b) Um tecido industrial dominado por empresas descapitalizadas, subdimensionadas, de tecnologia rudimentar e com índices geralmente muito baixos de produção e de produtividade, em que os sectores de ponta, até aos anos 30, estão quase todos nas mãos do capital estrangeiro (transportes urbanos e ferroviários, telefones, telégrafos, electricidade, gás, construção naval, etc.);
- c) Uma indústria que se desenvolve, desde sempre, à sombra de uma multiforme e vital dependência do Estado, determinada pelas históricas dificuldades estruturais de crescer por si própria. O Estado protege e garante o mercado nacional e colonial; regula, condiciona ou elimina a concorrência intra e intersectorial pelo condicionamento industrial, pela cartelização gremial corporativa, pelas concessões ou concentrações administrativas, pela arbitragem equilibrante dos organismos de coordenação económica; fomenta a busca e garante a defesa dos mercados externos; assegura a «paz social» e os baixos custos da força de trabalho através da intervenção moderadora contra os «excessos» patronais, através do espartilho dos sindicatos nacionais ou da acção das polícias; financia, tabela preços, distribui matérias-primas, fixa quotas de produção — o Estado é a protecção, o árbitro, a polícia, o banqueiro omnipresente como autoridade supletiva das debilidades endémicas da indústria e dos industriais, substituindo-se às suas carências de capital, de conhecimentos, de tecnologia e até de imaginação e iniciativas criadoras. Esta subalternidade genética da indústria nacional face ao poder político, drasticamente acentuada com o intervencionismo do Estado Novo, marcará duradouramente ideologias, mentalidades e práticas industriais em Portugal;
- d) Uma industrialização historicamente assente na sobreexploração da força de trabalho, em grande medida semicomponesa, com largo peso de mulheres e crianças, analfabeta, sem formação técnica de qualquer espécie e privada de liberdade de associação e expressão sindicais. Salários baixíssimos e longas jornadas de trabalho, conjugados com as várias modalidades de protecção estatal, foram viabilizando a maioria das empresas dos sectores industriais tradicionais. De uma forma geral, eram escassas as preocupações patronais com o investimento tecnológico, a formação do pessoal ou a adopção de esquemas assistenciais, uma vez que se sobrevivia e até se prosperava ao abrigo da concorrência e da reivindicação e à custa de um operariado que, em boa parte, ia buscar à terra o complemento do salário que o empresário não pagava. Ironias da nossa história industrial: alguns dos seus sectores tradicionais de maior peso mantinham-se à sombra dos «modos de produção» pré-capitalistas na

agricultura, isto é, contribuíam para a reprodução do conservadorismo rural e para o bloqueio da reforma agrária, da qual dependia, em última análise, o arranque industrializante do país;

- e) Uma burguesia industrial que era a expressão sócio-económica, ideológica e cultural deste tipo de realidades estruturais. Na realidade, não custa a crer que a burguesia industrial portuguesa dos anos 30 e 40 fosse largamente dominada por uma «infantaria empresarial» de «pé-fresco», fruto mais ou menos recente das conjunturas favoráveis à industrialização, de escassos cabedais — investir na indústria continua a ser uma aventura arriscada para os detentores de capital — e ainda menos aptidões técnico-científicas, a grande distância de algo parecido com uma «cultura empresarial» ou mesmo de cultura em geral.

De chapéu na mão perante o Estado, do qual, como vimos, tudo ou quase tudo depende, com um medo congénito do risco — «um certo vírus de prudência anda no sangue desta raça como o sal na água»¹⁹ —, da concorrência ou da agitação social, o bisonho industrial médio dos anos 30, fruto típico da sobreprotecção estatal e da sobreexploração do trabalho assalariado, mesmo quando prosperou, não sente a necessidade do investimento, da modernização ou da formação do pessoal. Sem o acicate da concorrência ou da reivindicação operária, sabe que pode aplicar tranquilamente os seus lucros, quando chegam para tanto, a imitar as classes ricas tradicionais: comprando quintas, gastando em luxo ostentatório, adquirindo títulos e outros valores na bolsa de Londres, comprando prédios de rendimento no Brasil ou em Lisboa.

Era a «nação industrialmente abúlica» que o voluntarismo autoritário de Ferreira Dias tentava sacudir nos anos 40 e à qual contrapunha os exemplos a seguir dos bem sucedidos, mas demasiado raros, «capitães da indústria»: Alfredo da Silva, Henrique Sommer, Narciso Ferreira ou Duarte Ferreira.

Esse tipo de condicionalismo iria marcar o processo de industrialização iniciado a partir dos anos 50. Os grandes empreendimentos hidroeléctricos e industriais então lançados viveriam de situações monopolísticas ou oligopolísticas directamente concedidas ou indirectamente garantidas pelo Estado e ao abrigo das variadas protecções antes referidas.

Quando, a partir dos anos 60, a incontornável hora da integração europeia deixou de poder ser adiada, a economia industrial portuguesa apresentar-se-ia nos mercados progressivamente liberalizados de uma forma só aparentemente paradoxal: com indústrias tradicionais obsoletas ou outras mais recentes de capital estrangeiro, só concorrenciais por virtude dos baixos custos de mão-de-obra. A breve trecho, como se viria a constatar mais recentemente, os sectores estratégicos, em larga medida criados e mantidos administrativamente, não teriam capacidade de subsistência em mercado aberto. Como não haveriam de ter os sectores tradicionais essencialmente assentes na força de trabalho barata.

Em fundo silenciosa e imutável, a terra. Mãe mítica da riqueza, da segurança e da perenidade das coisas, mas também factor real de perpetuação de bloqueios decisivos à industrialização e à modernização económica do país. Na realidade, as leis do mercado haveriam de mostrar-se pouco sensíveis aos valores ideológicos do bucolismo ruralista, ao que ele conservou e ao que ele impediu de crescer.