

# O desenvolvimento industrial português e a evolução do sistema económico

*A industrialização não garante, necessariamente, o desenvolvimento económico, menos ainda o progresso social. Em Portugal, caminham com lentidão excessiva aqueles sectores industriais que, à escala mundial, se revelam mais progressivos. E-se portanto, obrigado a pensar em condições que permitam, mediante técnicas de planeamento indicativo mais aperfeiçoadas, induzir as preferências de estrutura industrial indispensáveis ao processo de desenvolvimento e de progresso.*

## I

1 — É hoje uma ideia perfeitamente aceite pelas elites do País o reconhecimento de que o progresso social português está intimamente dependente do desenvolvimento da indústria. Não se duvida sequer de que ele seja possível; quando muito, duvidar-se-á da possibilidade de esse desenvolvimento se processar a um ritmo relativamente rápido. Nestes termos genéricos e banais, a ideia de industrialização surge confusamente associada à de desenvolvimento económico e esta, por sua vez, de forma ainda menos clara, à de progresso social. Ora, não cremos que *necessariamente* a industrialização garanta um efectivo desenvolvimento económico e, muito menos, que aquele desenvolvimento seja sinónimo de progresso social. O objectivo deste artigo é exactamente o de propor uma reflexão em torno destas possíveis incompatibilidades no caso português, partindo da observação da nossa experiência recente de desenvolvimento industrial.

2 — Antes do mais, é necessário um prévio esclarecimento terminológico, que implica profundas distinções no campo da teoria do desenvolvimento económico. Os conceitos que iremos utilizar são os que se tornaram correntes no actual pensamento

económico francês, na esteira sobretudo dos trabalhos de François FERROUX<sup>1</sup>. Aliás, eles encontram-se também de algum modo presentes em autores de língua inglesa, nomeadamente, A. O. HIRSCHMAN.

A expressão «desenvolvimento industrial» não iremos atribuir qualquer significado diferente do usual: aumento da participação do produto industrial (actividades secundárias) no produto global, concomitante com uma progressiva diversificação de estrutura industrial existente. Simplesmente, iremos interessar-nos, com algum detalhe, pelo estilo ou «pattern» de desenvolvimento industrial observável no caso português, isto é, pelo desenvolvimento *estrutural* da nossa indústria transformadora, tendo aqui presentes certos estudos feitos à escala internacional por H. CHENERY e organismos dependentes da O.N.U.

Por *desenvolvimento económico* entenderemos o processo de transformações nas mentalidades, nas relações entre grupos sociais e nas instituições capazes de assegurar, de forma durável, o crescimento do produto em termos reais. O simples aumento do produto real traduzirá um período de crescimento económico, simultâneo ou não com o desenvolvimento atrás definido. Uma determinada economia poderá atravessar assim, lógicamente, uma fase de crescimento — por exemplo, em consequência do aumento das exportações dum produto ou grupo de produtos fundamentais no seu comércio externo — sem que tenha sido observável um desenvolvimento paralelo.

Finalmente, introduziremos o conceito de progresso social mediante o recurso a elementos de ordem doutrinária. Assim, diremos que existe *progresso social* quando a sociedade se transforma de molde a facilitar a mais completa personalização de todos os indivíduos que a compõem: são condições de progresso a extensão ao grande número das oportunidades de acesso aos bens materiais e espirituais e a multiplicação destes bens<sup>2</sup>.

3 — É importante, como se vai mostrar, aprofundar a usual e vaga referência à industrialização ou ao desenvolvimento industrial, através da caracterização do estilo ou «pattern» desse desenvolvimento. Não é indiferente que o desenvolvimento industrial numa economia se processe mediante a expansão de indústrias de exportação ou indústrias que substituam importações, de indústrias intensivas em trabalho ou de indústrias intensivas em capital, enfim, de indústrias de tecnologia pouco complexa e sem grande ritmo de formação ou, ao invés, de tecnologia altamente evoluída e sujeita a elevada taxa de progresso.

<sup>1</sup> Vd., por exemplo, «Qu'est-ce que le développement?», separata da revista *Études*, Janeiro de 1961.

<sup>2</sup> É evidente que a exposição dum doutrina de progresso social, devidamente fundamentada, não é compatível com os propósitos deste artigo.

A industrialização moderna assenta em indústrias *motrizes* que podem caracterizar-se da seguinte maneira:

Correspondem a uma procura de expansão muito acentuada;

Utilizam tecnologias altamente progressivas;

Mantêm densas relações de interdependência na estrutura industrial e ocasionam diversos efeitos multiplicativos no contexto económico<sup>3</sup>;

Exigem normalmente elevadas dimensões fabris.

Saliente-se que não é possível ainda, nem talvez faça sentido, uma enumeração concreta de indústrias que devem ser consideradas como *motrizes*. A multiplicidade dos aspectos a atender é, por um lado, impeditiva duma quantificação total; por outro lado, seria perigoso ligar demasiadamente o carácter motriz de certas indústrias às condições tecnológicas, gerais e independentes do contexto económico de cada país<sup>4</sup>. Seja como for, não se ignora que o desenvolvimento industrial moderno está largamente dependente dos sectores siderúrgico, mecânico e químico. No futuro, é natural que a utilização industrial da energia atómica e as actividades ligadas à chamada conquista espacial venham a assumir progressivo relevo.

Nestas condições, e sem aprofundar uma análise que aqui interessa apenas evocar a título introdutório, poderá pôr-se o problema de saber de que modo um país duplamente *pequeno* em termos económicos, como é Portugal<sup>5</sup>, poderá adaptar a sua estrutura industrial às exigências da indústria moderna. Na verdade, se indústrias tradicionais como as conservas de peixe, as têxteis, as indústrias de cortiça desempenharam, e continuarão provavelmente a desempenhar, uma função apreciável no nosso sistema económico, serão *outras* indústrias que no futuro poderão constituir o elemento propulsivo, dinamizador, da economia; aliás, não se ignora que num passado recente se têm expandido sectores não tradicionais, como se referirá adiante. *Tudo está em tomar noção exacta do desfazamento observável na estrutura do nosso desenvolvimento industrial e extrair as implicações do facto ao nível do sistema económico global.*

---

<sup>3</sup> Efeitos sobre actividades, rendimentos, investimentos e preços-custos. Alguns destes efeitos podem ser observados, sem introdução da dimensão *espacial*, em termos de análise inter-industrial. Outros integram-se na óptica da economia regional e correspondem à teoria dos pólos de desenvolvimento.

De notar ainda que, no texto, se fala de *indústrias* motrizes e não de *empresas* motrizes, conceito que interessa para outro tipo de problemas.

<sup>4</sup> É de notar, todavia, que um economista dinamarquês, RASMUNSEN (*Studies in intersectoral relations*) tentou medir *alguns* dos efeitos da indústria motriz através da consideração de certos coeficientes obtidos a partir da matriz inversa. A dificuldade prática destes coeficientes resulta da escassez de matrizes inversas calculadas com suficiente desagregação.

<sup>5</sup> Pequeno em população e em rendimento por habitante.

## II

4 — A função dinamizadora desempenhada pela indústria na evolução económica portuguesa (Continente) é claramente revelada pelos seguintes números: no período 1953-61, o produto do sector secundário a preços constantes aumentou cerca de 10 % em média anual, enquanto o produto do sector primário se elevou a menos de 0,9 % por ano e o do sector terciário aumentou cerca de 7 % também em média anual. Sabe-se que a partir de 1961 se notou uma contracção na actividade económica nacional, particularmente saliente em 1962, de que a indústria transformadora ainda não parece ter-se inteiramente libertado. Tal situação deve-se a factores conhecidos, de natureza extra-económica, pelo que as nossas considerações não tomarão em conta a evolução posterior a 1961.

Sendo assim, e embora os números da nossa contabilidade nacional mereçam em alguns aspectos fundadas reservas, não é de pôr em dúvida o facto de o crescimento económico português estar grandemente na dependência do crescimento do produto da indústria. A partir desta primeira observação interessará ver, no entanto, como poderão avaliar-se, não em termos absolutos que pouco sentido fazem, *mas relativamente a outros países em vias de desenvolvimento* os ritmos e a estrutura do nosso desenvolvimento industrial. Para esse efeito, dispomos de grande número de elementos estatísticos contidos na publicação da O.N.U., «Patterns of industrial growth». Para Portugal, recorreu-se aos dados do Inquérito Industrial do I.N.E. e aos índices de produção da A.I.P.<sup>6</sup>.

5 — Por comodidade de exposição, vamos considerar dois grandes grupos de indústrias, tal como se procedeu na referida publicação da O.N.U.:

*Indústrias ligeiras*, correspondentes às classes 20-26, 28-30 e 39 da C.I.T.A. e abrangendo os seguintes sectores: alimentação, bebidas e tabaco, têxteis, têxteis em obra, vestuário e calçado, madeira e mobiliário. Duma maneira geral, trata-se de indústrias pouco intensivas em capital, de feição tradicional e de tecnologia *relativamente* pouco progressiva.

*Indústrias pesadas*, correspondentes às classes 27 e 31-38 da C.I.T.A. e abrangendo: papel e artigos de papel, químicas e petróleo, minerais não metálicos, metalurgia de base e indústrias mecânicas. É neste conjunto que se situam as indústrias mais carac-

---

<sup>6</sup> Vamos seguir aqui, de perto, algumas passagens do trabalho que realizámos em colaboração com Maria Odete VITAL. *Perspectivas do desenvolvimento industrial português*, I.N.I.I., 1962, policopiado.

terísticas do progresso industrial moderno; por outras palavras, é nele que se inserem as indústrias que atrás designámos por mo-trizes.

O nosso objectivo será o de comparar a estrutura industrial e as taxas de aumento da produção industrial portuguesas, se-gundo aquela classificação, com um certo número de países orde-nados consoante o grau de industrialização<sup>7</sup>.

O Quadro I permite-nos uma primeira comparação de estru-turas. Os países da Classe I são os mais industrializados, encon-trando-se Portugal incluído na Classe III juntamente com o Chile, o México, a Venezuela, o Japão, a Espanha e a Jugoslávia; a Classe IV abrange a Grécia, a Turquia e grande parte dos países e territórios da América Latina, África e Ásia.

**Estrutura do produto industrial por países classificados segundo o grau de industrialização**

QUADRO I

Países	Ligeiras	Pesadas	Alimentaçã	Têxteis	Vest. Calçado e Text. em obra	Madeira e Mobiliário	Papel	Impressão	Químicas e Petróleo	Minerais não metálicos	Metalúrgicas de base	Mecânicas
Portugal .....	58,4	41,6	19,0	17,4	4,6	9,2	3,0	3,5	10,4	7,8	0,3	20,1
Mundo .....	40,5	59,5	13,2	7,3	5,3	4,5	3,8	4,6	12,2	4,0	6,9	32,6
Classe I .....	38,8	61,2	11,9	6,1	5,5	4,2	4,0	5,1	11,7	3,7	6,4	35,4
Classe II .....	41,3	58,7	18,5	8,2	4,8	4,0	3,2	2,2	15,2	4,7	11,1	24,5
Classe III .....	41,7	58,3	13,3	12,9	3,0	5,1	3,0	—	15,5	5,3	10,3	24,2
Classe IV .....	64,0	36,0	23,8	16,0	6,8	—	1,5	—	12,7	5,8	3,6	12,3

Fonte: *Perspectivas do desenvolvimento industrial português*, op. cit.

O sinal — indica inexistência de informação para os respectivos sectores.

A primeira observação importante a recolher do Quadro I refere-se à importância relativa do grupo «indústrias pesadas» na estrutura industrial portuguesa. A percentagem correspondente àquelas indústrias no produto industrial global do nosso País é inferior à observável nas três primeiras classes de países; apenas os países subdesenvolvidos da classe IV apresentam uma participação menor das indústrias pesadas na estrutura industrial.

Se se efectua uma comparação por classes, verifica-se uma dependência relativamente muito grande, na nossa indústria, em relação aos sectores alimentar, têxtil e da madeira, enquanto, ao invés, se nota um «subdesenvolvimento» das indústrias químicas

<sup>7</sup> O «grau de industrialização» é medido neste contexto pela capitação do valor acrescentado pela indústria transformadora, em dólares, em 1953.

e da metalurgia de base e também, ainda que menos acentuado, das indústrias mecânicas.

Aliás, no que se refere ao grupo das pesadas, o Quadro II permite observar os atrasos relativamente importantes do nosso desenvolvimento industrial (com excepção do papel e artigos de papel). Isto é: *no nosso País, no período em referência, parece observar-se, tanto em termos estruturais ou estáticos, como dinâmicos, um atraso relativo no desenvolvimento dos sectores industriais mais modernos e progressivos.*

#### Indústrias «pesadas»

Taxas médias anuais de aumento da produção (1953-58) \*

QUADRO II

Países	Total pesadas	Papel e art. de papel	Químicas e Petróleo	Mine-rais não metálicos	Meta-lurgia de base	Mecâ-nicas
Portugal (1953-59) .....	9,5	28,5	8,3	7,1	—	(a) 14,8
Mundo .....	3,6	5,2	6,8	4,6	1,2	2,9
Classe I .....	2,5	4,6	5,6	3,2	— 0,6	1,9
Classe II .....	8,6	9,2	10,0	7,6	11,1	7,1
Classe III .....	13,5	10,5	12,6	10,4	10,9	16,2
Classe IV .....	10,1	12,4	7,7	9,4	7,1	14,2

\* Mesma fonte do Quadro I.  
(a) Conjunto das metalúrgicas e mecânicas.

Duas críticas, de desigual importância, podem ser feitas a esta análise comparativa:

Os números apresentados são falíveis e respeitam a um período curto; por outro lado, é sabido como o desenvolvimento industrial português se acelerou nos anos 60/61. Julgamos que a vastidão dos dados estatísticos sintetizada nos dois quadros permite uma comparação válida quanto às tendências muito gerais que nos interessa aqui considerar. Quanto ao outro aspecto, o que está em causa é precisamente mostrar a necessidade de reconstituir taxas de aumento da produção industrial da ordem observada nos anos anteriores a 1962 que, infelizmente, não tiveram continuidade.

Uma crítica doutra natureza e maior profundidade poderá ser a seguinte: que nos garante a possibilidade e conveniência de Portugal se industrializar segundo o padrão — embora definido em termos muito genéricos — observável à escala mundial? Ou, por outras palavras: não será defensável ou talvez simplesmente necessária a industrialização assente em actividades de fraca intensidade de capital, mais ou menos tradicionais e portanto distintas

das que, *in abstracto*, considerámos como motrizes? A resposta correcta que, para muitos espíritos será já perfeitamente clara, parece residir no seguinte: o crescimento económico português só poderá atingir o ritmo necessário, no contexto europeu e mundial, *a partir dum desenvolvimento industrial predominantemente assente nas indústrias não tradicionais*, grosso modo correspondentes às que até agora denominámos — embora imperfeitamente — por indústrias pesadas. É necessário extrair algumas consequências desta afirmação, pois que para uns ela será exclusivamente banal e, para outros, ainda carecerá da devida demonstração.

6 — Uma *preferência de estrutura* no que se refere ao desenvolvimento industrial de determinada economia só poderá ser rigorosamente definida, em concreto e com suficiente minúcia, no quadro do planeamento económico. Fora disso, num campo mais abstracto e genérico como aquele em que agora nos colocamos, apenas será possível uma orientação em grandes linhas, por exemplo, em termos de «ênfase nas indústrias tradicionais» *versus* «ênfase nas indústrias modernas», opção que de forma simplista acabámos de formular. Feita esta ressalva, importa em todo o caso pormenorizar mais a questão.

Um estudo feito por H. CHENERY com base em dados estatísticos referentes a numerosos países<sup>8</sup> permitiu àquele Autor algumas conclusões que terá interesse registar.

CHENERY concluiu, entre outros factos, que a industrialização no século XX se encontra sobretudo correlacionada com a substituição de importações, à medida que o rendimento se eleva e crescem o capital e a técnica nacionais, ao contrário do que sucedeu no século XIX em que — segundo a terminologia de ROSTOW — os «growth-sectors» estiveram fundamentalmente ligados a modificações do lado custos-oferta. Por outro lado, as características do processo de substituição de importações relacionam-se com as disponibilidades de cada país em recursos naturais. Países relativamente abundantes nesses recursos, como a Nova Zelândia, a Dinamarca e a Costa Rica tendem a produzir relativamente menos máquinas, material de transporte, produtos químicos, têxteis e metais, enquanto exportam comparativamente mais produtos primários. Relembre-se, em último lugar, que a exígua dimensão dum país não tem impedido o desenvolvimento das indústrias do tipo das que designámos por motrizes; assim o demonstram, por exemplo, as experiências da Bélgica, Suíça e Áustria. Este facto é compreensível facilmente, desde que se atente no seguinte: as vantagens das economias de escala podem ser obtidas pelos países eco-

---

<sup>8</sup> «Patterns of industrial growth», *American Economic Review*, Setembro de 1960.

nômnicamente pequenos desde que conquistem posições nos mercados externos; o mercado interno pode ser, nalguns casos, suficiente para atingir as dimensões óptimas desde que o número de unidades fabris não seja excessivo.

Destas considerações de ordem geral podemos regressar à observação, agora mais minuciosa, do caso português, deduzindo os seguintes princípios que se nos afiguram particularmente importantes:

O desenvolvimento industrial português baseado em sectores não tradicionais estará, ao menos de início, condicionado pelas possibilidades de substituição de importações, tal como se tem observado em globo à escala mundial.

Comércio de produtos por sectores industriais \* (média 1958-60)

QUADRO III

Sectores industriais	Importações (1)		Exportações (2)		2/1×100
	Valor (1000 centos)	Índice 1960=100	Valor (1000 centos)	Índice 1948/50=100	
Minerais não metálicos	82	139	182	151	220
Papel e art. de papel ...	202	161	159	801	78
Químicas .....	1 593	246	747	181	47
Metalúrgicas de base ...	1 701	285	—	—	—
Produtos metálicos ....	333	210	167	215	50
Mat. de transporte .....	1 403	220	42	155	3
Maq. e mat. eléctrico ...	2 188	208	187	351	9
<i>Total</i> .....	7 502	229	1.482	210	20

\* Mesma fonte do Quadro I.

O facto de Portugal constituir um país economicamente pequeno<sup>o</sup> não origina obstáculo insuperável *a priori*.

A escassez de recursos naturais do nosso País não permite admitir a médio e longo prazo um equilíbrio nas relações com o exterior largamente assente em exportações de produtos primários.

Dado isto, justifica-se uma primeira comparação entre importações e exportações metropolitanas correspondentes aos produtos originados pelas indústrias que anteriormente classificámos como pesadas.

No período em referência, verifica-se que as importações correspondentes às indústrias consideradas aumentaram ligeiramente mais do que as exportações da mesma origem. Simplesmente, a percentagem de cobertura das importações pelas exportações é apenas de 20 %; a contribuição destes sectores para o défice da

<sup>o</sup> A referência ao mercado ultramarino será oportunamente feita.



balança comercial da Metrópole foi, em média, nos anos 58/60, da ordem dos 6 milhões de contos. Será de admitir, a longo prazo, uma correcção deste desequilíbrio através do desenvolvimento das exportações das restantes indústrias? Sem dúvida que essas exportações poderão atenuar o desequilíbrio; *mas o que parece estar fundamentalmente em aberto é um processo maciço de substituição de importações.* O crescimento rápido de certas importações de produtos industriais encontra-se claramente descrito no Quadro IV. Embora só ao nível do projecto concreto se possa averiguar da viabilidade da substituição dalgumas das importações, *é evidente a relação entre o atraso no desenvolvimento de certos sectores da nossa indústria, anteriormente registado, e este aspecto nuclear do nosso desequilíbrio externo.*

Valor de algumas importações de produtos industriais e seu crescimento \*  
QUADRO IV

Produtos	Valor Média 58/60 (1000 contos)	Índice (1950 = 100)
Produtos químicos orgânicos .....	80	376
Matérias plásticas (a) ... ..	278	773
Fibras artificiais e sintéticas .....	139	1 104
Pólvoras, explosivos e art. pirotécnicos .....	22	786
Produtos de perfumaria (b) ... ..	19	407
Chumbo fundido .....	37	320
Cobre e suas ligas .....	234	377
Folha-de-flandres simples .....	186	803
Ferramentas e utensílios diversos .....	68	310
Alumínio e suas ligas em obra .....	17	413
Mat. fixo para caminhos de ferro exc. carris ...	10	422
Aeronaves e peças separadas .....	24	5 380
Tractores e peças para tractores .....	102	349
Motocicletas e velocípedes .....	52	404
Peças separadas de automóveis e outros veículos	85	318
Apar. e máq. agrícolas e p. <sup>a</sup> a ind. de lacticínios	54	403
Máq. de costura para usos domésticos .....	34	392
Escavadoras .....	28	6 744
Aspiradores e enceradoras .....	15	375
Máquinas estatísticas (c) ... ..	67	410
Aparelhos radioeléctricos receptores .....	190	598
Frigoríficos .....	84	469

\* Importações assumindo em média no triénio 1958/60 um valor igual ou superior a 10 000 contos e com índices de crescimento iguais ou superiores a 300.

Mesma fonte do Quadro I.

(a) Inclui: matérias plásticas ou artificiais e respectivas obras, resinas artificiais e borracha sintética.

(b) Inclui: produtos de perfumaria, preparados para conservar, limpar e polir metais, etc., sabão e sabonetes, sulfonricinatos e análogos.

(c) Inclui: máquinas estatísticas, máquinas de escrever, duplicadores e máquinas de calcular.

Embora os elementos contidos no Quadro IV sejam necessariamente imperfeitos, do ponto de vista estatístico <sup>10</sup>, revelam que também entre nós se tem observado um rápido crescimento da procura de certos produtos industriais. A verdade, porém, é que segundo toda a verosimilhança *esse crescimento seria ainda maior se, paralelamente, no período considerado, o ritmo de desenvolvimento industrial tivesse também sido superior*. Ganham, neste sentido, especial significado as observações feitas num relatório da Comissão Económica para a Europa, relativamente ao desenvolvimento industrial dos países da Europa Meridional <sup>11</sup>:

«É também provável que a substituição de importações se produzirá em grande escala para os bens de equipamento [nos países da Europa Meridional]. Se as exportações não constituem uma parte suficiente, e de preferência crescente, do produto nacional, e se não se dispõe de outros meios de aumentar rapidamente as entradas de divisas, todo o esforço de aumentar a parte dos investimentos industriais — condição prévia de uma expansão mais rápida — deve, cedo ou tarde, mas sem dúvida em prazo curto, encontrar a barreira que as disponibilidades em divisas opõem às importações de máquinas. É assim que a vigorosa campanha de industrialização na Jugoslávia só foi possível graças à prioridade atribuída à criação de indústrias de base de bens de equipamento, entre as quais figuravam numerosos tipos de máquinas e de aparelhagem. Entre 1948 e 1958, o investimento global em aparelhagem e máquinas elevou-se a cerca de 3 milhares de milhões de dinars. Ora, durante este período, as exportações de mercadorias só atingiram 800 mil dinars, ou seja menos de um terço do investimento em aparelhagem e máquinas. Sem um rápido desenvolvimento das indústrias nacionais de bens de equipamento, um investimento tão considerável naquelas indústrias teria sido impossível, mesmo se todas as receitas provenientes das exportações e todos os donativos e créditos estrangeiros tivessem sido exclusivamente consagrados à importação de aparelhagem e máquinas.»

7 — A discussão aprofundada das possibilidades de financiamento das importações referidas através doutros componentes de balança de pagamentos da Metrópole exigiria um desenvolvimento que excede o âmbito deste artigo. Em todo o caso, algumas referências sumárias se tornam necessárias para o prosseguimento da análise. Sem esquecer o crescimento previsível de duas fontes

<sup>10</sup> O ideal seria a apresentação de produtos relativamente próximos do ponto de vista tecnológico, em cada grupo, o que nem sempre foi possível realizar. A selecção dos artigos, por outro lado, obedeceu a um critério inteiramente discutível, embora lógico.

<sup>11</sup> *Étude sur la situation économique de l'Europe en 1959*, cap. VIII, pág. 15.

importantes de divisas, as remessas de emigrantes e as receitas do turismo, há que ter em conta uma alteração estrutural que a mais ou menos breve trecho se produzirá no âmbito da zona do escudo, relativamente às relações económicas entre a Metrópole e o Ultramar. *Apenas um ponto* desta complexa e delicada problemática — para o completo esclarecimento da qual, aliás, escasseiam os dados estatísticos — se pretende aqui abordar: a dependência da Metrópole em relação ao Ultramar quanto às *novas* exportações de produtos industriais.

O Quadro V fornece a necessária base estatística. Uma vez mais se consideram apenas as exportações dos produtos correspondentes aos sectores pesados da nossa indústria.

Os dados apresentados demonstram com exuberância as dificuldades de penetração nos mercados externos das nossas produções não tradicionais. E, no entanto, o processo de substituição de importações que referimos só ganha todo o seu sentido na medida em que permitir o arranque de actividades susceptíveis de, a curto ou médio prazo, sustentarem airosoamente a concorrência da indústria estrangeira tanto no mercado interno como fora dele. Como se observa no Quadro V, na década em consideração, as exportações para os países industrializados aumentaram apenas 75 % em confronto com um aumento de 159 % para o Ultramar; em média, no triénio 1958/60, foi sensivelmente idêntico o valor das exportações em referência orientadas para o Ultramar e para os países industrializados. No entanto, *e aqui refere-se um ponto fundamental*, a corrente de exportações Metrópole-Ultramar foi efectuada ao abrigo de protecções cuja subsistência futura é de justificação duvidosa; qualquer que seja o contexto em que decorram futuramente aquelas relações económicas, os interesses ligados à industrialização dos territórios africanos acabarão por prevalecer sobre os interesses da industrialização da Metrópole. Nem sempre se terá tomado devida consciência do facto: uma perdurável ligação económica, orientada para os interesses *comuns*, e não *parciais*, entre a Metrópole e o Ultramar postula o desenvolvimento das indústrias pesadas metropolitanas em condições de manterem com os territórios africanos correntes de trocas com justificação económica para aqueles territórios. Seja como for, é sem dúvida falacioso, ao falar do desenvolvimento das nossas exportações industriais, considerar o mercado ultramarino como zona protegida segundo os interesses da indústria metropolitana. Donde se conclui, finalmente, a maior complexidade futura dos problemas ligados ao desequilíbrio externo da Metrópole.

### III

8 — É de afirmação corrente o reconhecimento da insuficiência da taxa de crescimento económico da Metrópole — exceptuando

**Orientação das exportações de alguns produtos industriais por grandes regiões \***

(Variação no valor entre 1948/50 e 1958/60 e repartição percentual em: 1958/60)

**QUADRO V**

Sectores industriais	Países industrializados		Países não industrializados		Ultramar		Total	
	índice	Percentagem	índice	Percentagem	índice	Percentagem	índice	Percentagem
Minerais não metálicos .....	470	35	101	19	116	46	151	100
Papel e artigos de papel .....	1 070	69	7 903	8	391	23	801	100
Químicas .....	142	64	290	12	394	24	181	100
Produtos metálicos .....	220	8	415	13	199	79	215	100
Material de transporte .....	8	2	13	2	503	96	155	100
Máquinas e mat. eléctrico .....	440	14	121	5	385	81	351	100
<i>Total</i> .....	175	46	200	11	259	43	206	100

\* Consideram-se países «industrializados» os países da extinta O.E.C.E., o Canadá e os Estados Unidos.  
Mesma fonte do Quadro I.

os dois anos já referidos — embora se tenda a afirmar, paralelamente, o vigor do desenvolvimento industrial observado até 1961 e revelado pelo crescimento dos índices de produção industrial. As nossas observações anteriores pretenderam demonstrar que há uma questão de *preferência de estrutura*, no que se refere ao nosso desenvolvimento industrial, que carece de particular atenção; o desfazamento observado na estrutura daquele desenvolvimento parece mostrar que os sectores mais dinâmicos e progressivos à escala mundial e, por outro lado, mais *decisivos* no que se refere ao desequilíbrio externo, estão relativamente «subdesenvolvidos». A situação poderá então sintetizar-se nos seguintes termos: se o desenvolvimento industrial português, embora nítido, não tem garantido um suficiente crescimento económico — facto geralmente reconhecido — ele não tem sido igualmente acompanhado de um *desenvolvimento* amplo do sistema económico. É esta afirmação que passamos a demonstrar.

9 — Segundo as leis fundamentais do País, o sistema económico baseia-se na iniciativa privada como principal motor do seu desenvolvimento<sup>12</sup>. Este princípio, no entanto, não impede uma extensa intervenção do Estado na vida económica, nomeadamente traduzida — no campo que nos ocupa — por toda uma legislação industrial largamente condicionante de iniciativas dos particulares. Por outro lado, é da simples evidência que se conclui a inoperância daquela legislação — por muitos benefícios que eventualmente tenha produzido — para assegurar o necessário desenvolvimento estrutural da nossa indústria. Não é certamente possível definir e implantar uma determinada preferência de estrutura mediante as concepções em que foram baseadas as leis 2005 e 2052 relativas à reorganização e condicionamento industriais. O caminho é evidentemente outro e também compatível com os fundamentos legais do sistema: simples matéria de *planeamento económico*. Se assim é, e se admitirmos que o desenvolvimento é, em parte, *questão de transformações institucionais*, chega-se à conclusão de que o aperfeiçoamento da experiência portuguesa de planeamento constituirá provavelmente, no momento actual, factor fundamental do nosso desenvolvimento. Resta determinar em que sentido esse aperfeiçoamento poderá ser orientado e que implicações acarreta na perspectiva mais ampla de *progresso social*, que inicialmente se mencionou<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Art. 4.º do Estatuto do Trabalho Nacional: «O Estado reconhece na iniciativa privada o mais fecundo instrumento do progresso da economia da Nação. (...)»

<sup>13</sup> Isto, evidentemente, apenas no campo da indústria.

10 — É sabido que o carácter espontâneo dos movimentos de industrialização desencadeados nalguns países ocidentais a partir do século XVIII não encontra paralelo com os processos de desenvolvimento industrial actualmente em curso. A concorrência, em sentido amplo, actuando em certo contexto institucional e cultural foi o grande factor da expansão do capitalismo industrial. É importante tomar consciência de que, por motivos vários e complexos, as forças inerentes àquela expansão não actuaram, ou agiram de forma diferente, no caso português. Valerá a pena relembrar alguns desses motivos:

A escassez de empresários dotados de espírito de inovação, susceptíveis de constantemente imporem o progresso industrial;

A reduzida actuação de factores desequilibrantes como os seguintes: pressão do trabalho organizado sobre os salários, tendendo à racionalização da produção; concorrência externa no mercado nacional; investigação aplicada à indústria.

Nestas condições, para que *algum* desenvolvimento se processasse nas indústrias não tradicionais foi necessário que o Estado tomasse responsabilidades mais ou menos amplas no lançamento dessas actividades, ou por participações no capital, ou por empréstimo, ou por garantias e incentivos de vária ordem que foram até à concessão do exclusivo da produção, como no caso da siderurgia. No entanto, quer no primeiro quer no segundo Planos de Fomento não se pretendeu estabelecer um programa coerente de desenvolvimento industrial, embora o plano em vigor tenha já proposto algumas medidas de carácter institucional relacionadas com aquele desenvolvimento, principalmente a criação do Instituto Nacional de Investigação Industrial e do Banco de Fomento Nacional. Apesar de ter sido anunciado como plano intercalar e *de transição*, apenas para o período 1965-67, a verdade é que o plano que se prepara actualmente parece ser concebido (ao menos no que se refere à indústria) em termos mais ambiciosos, pois que foram criados cerca de 100 subgrupos por indústria que permitiram cobrir quase toda a nossa estrutura industrial; além de ter havido substanciais progressos nas técnicas de planeamento utilizadas.

No entanto, e aqui supomos referir outro ponto fundamental, parece estar em aberto entre nós — tal como dalguma maneira noutros países, nomeadamente em França, embora em menor escala — a definição das regras do chamado «diálogo» entre a administração e as entidades privadas, desde que se entenda que um tal diálogo só poderá visar a definição e realização do interesse da colectividade<sup>14</sup>. Em termos talvez mais claros: *o chamado planeamento indicativo pressupõe determinadas características quanto aos fundamentos e estruturas do sistema social que, em*

<sup>14</sup> E já não, por exemplo, dos interesses mais capazes de se fazerem ouvir.

*larga medida, se não encontram realizadas no caso português.* Entre elas contam-se a eficiência da administração pública, a adequada representação dos diversos grupos sociais nos órgãos de planeamento, a dimensão significativa dos sectores público e semi-público na economia, a capacidade de provocar a adesão da comunidade, no seu conjunto, aos objectivos do planeamento. Se assim é, podemos talvez afirmar o seguinte: o *desenvolvimento* económico português poderá ser acelerado, provavelmente, mediante o aperfeiçoamento da nossa experiência de planeamento no que se refere às *técnicas* utilizadas e ao seu *âmbito* no campo industrial; o efectivo *progresso social* não é porém compatível com qualquer modo de realizar um aperfeiçoamento como ficou acima entendido. Basta pensar que a racionalização do planeamento segundo os interesses dominantes — sem dúvida, em princípio, compatível com um processo de desenvolvimento — é diferente da racionalização conforme ao interesse comum, definido pela administração pública *após* a audiência dos vários interesses privados em presença.

11 — A evolução dos sistemas económicos, mais geralmente dos sistemas sociais globais, não é ainda produto exclusivo da actuação consciente e racional da própria sociedade, mas antes o resultado da inter-acção de factores complexos, *entre os quais* se contam o comportamento do poder político — este, por seu turno, longe de poder ser considerado uma variável independente. É assim que, para termo desta reflexão, se justifica a referência a um factor que já actua poderosamente sobre a dinâmica da sociedade portuguesa e que, possivelmente, maior influência virá a ter no futuro: a corrente emigratória para a Europa. Se o desenvolvimento acelerado dum corrente deste tipo *pode* ser um factor benéfico no sentido do desenvolvimento económico — como demonstram, pelo menos, as experiências italiana e espanhola — a verdade é que pode igualmente manifestar-se tratamento demasiado forte para uma sociedade incapaz de reagir às solicitações do progresso<sup>15</sup>. No caso português, é evidente que a única solução verdadeiramente eficaz para a atenuação do deslocamento da mão-de-obra em busca de melhores condições de vida será a gradual, mas significativa, aproximação dos nossos níveis salariais em relação aos europeus. Ora não cremos que essa aproximação possa resultar apenas ou principalmente dum correcção na repartição pessoal e funcional do rendimento; é matéria de desenvolvimento industrial e sobretudo daquelas indústrias que maiores remunerações permitem — as mais modernas e tecnologicamente evoluídas. Daí que o risco da rarefacção da mão-de-obra face ao insuficiente desenvolvimento industrial da economia seja um dos maiores desafios que a sociedade portuguesa actualmente defronta.

---

<sup>15</sup> O caso extremo da Irlanda parece demonstrá-lo.