



## Universidades Lusíada

Caeiro, Joaquim Manuel Croca, 1961-

### **Os planos de fomento nacional no contexto do desenvolvimento económico nacional no pós guerra**

<http://hdl.handle.net/11067/4236>

<https://doi.org/10.34628/hmnt-2r69>

#### **Metadados**

<b>Data de Publicação</b>	2005
<b>Resumo</b>	Os Planos de Fomento, que alguns têm pretendido diminuir, enquanto mecanicismos dinamizadores da economia nacional do pós guerra, têm aqui uma abordagem político-económica no sentido de evidenciar a sua importância no contexto político em que se inseriam, as lacunas de que enfermavam e os objectivos que se alcançaram por seu intermédio. Com efeito, ainda que denotando uma clara dependência política-ideológica e um instrumento ao serviço de um regime, o certo é que os Planos de Fomento, principal...
<b>Palavras Chave</b>	Desenvolvimento económico - Portugal, Portugal - Condições económicas - 1918-1974, Portugal - Política económica
<b>Tipo</b>	article
<b>Revisão de Pares</b>	no
<b>Coleções</b>	[ULL-ISSSL] IS, n. 31 (2005)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-09-21T10:29:07Z com informação proveniente do Repositório

Joaquim Croca CAEIRO\*

## Os Planos de Fomento Nacional no contexto do desenvolvimento económico nacional no pós guerra

*Os Planos de Fomento, que alguns têm pretendido diminuir, enquanto mecanicismos dinamizadores da economia nacional do pós guerra, têm aqui uma abordagem político-económica no sentido de evidenciar a sua importância no contexto político em que se inseriam, as lacunas de que enfermavam e os objectivos que se alcançaram por seu intermédio. Com efeito, ainda que denotando uma clara dependência política-ideológica e um instrumento ao serviço de um regime, o certo é que os Planos de Fomento, principalmente o I Plano e o II Plano, tiveram um impacto extraordinariamente importante na economia portuguesa da época e foram contributos decisivos para os designados “anos de ouro” da economia traduzidos num forte crescimento económico e na industrialização do país.*

*“Não nos parece ser possível separar-se sociologicamente o passado do presente, como contrários nítidos ou absolutos, quando o tempo é psicológica e socialmente composto de variáveis que se alteram conforme o ritmo em que os vivem num vasto espaço-tempo social”*

Gilberto Freyre  
in *Ordem e Progresso*

### 1. O I Plano de Fomento Nacional

Esgotada há três anos a vigência da Lei de Reconstituição Económica,<sup>1</sup> o *Estado Novo* viu-se forçado a criar mecanismos potenciadores do

\* Doutor em Ciências Sociais e Docente do ISSSL e do ISSSB. Coordenador da área de Economia e docente da disciplina de Economia Social. Director do Instituto Superior de Serviço Social de Beja.

<sup>1</sup> O período de vigência desta lei era de 15 anos, estando em 1950 na altura de se estudarem alternativas para o enquadramento económico nacional. Com este intuito, o Major Deputado Joaquim Mendes do Amaral requereu em 17 de Dezembro de 1949 à Assembleia Nacional, um Aviso Prévio, acerca da forma como se executou o programa de Reconstituição Económica procurando deixar algumas sugestões sobre a orientação a fixar para o prosseguimento dessa reorganização económica. Só em 21 de Fevereiro de 1951, se iniciou a sua discussão, e o balanço, traduziu-se num aplauso generalizado à actuação do governo, não deixando, no entanto, de se salientar algumas deficiências, nomeadamente no desenvolvimento agrícola.

Deste debate nasce também um conjunto de sugestões que vão no sentido da necessidade de um plano de fomento nacional. Cfr. Diários das Sessões n.º 12 de 17 de Dezembro de 1949 e n.º 71; 72; 73; 74; 75; 76; 77; 78; 79; 80 e 81, respectivamente de 21, 22, 23, 24, 28, de Fevereiro de 1951 e 1, 2, 3, 7, 8 e 9 de Março do mesmo ano.

desenvolvimento económico sustentado do País, sob pena de não ser possível suportar o embate económico estimulado com o final da II Guerra Mundial. Com efeito, «*terminada a execução do programa previsto na Lei n.º 1914, concluído o processo de reajustamento da nossa economia no pós-guerra, fortalecida a nossa posição cambial e aproveitando a sólida posição financeira que há muito desfrutávamos, entendeu-se indispensável uma acção sistemática e coordenada no sentido de acelerar o ritmo de desenvolvimento após-guerra*»<sup>2</sup> da economia nacional a fim de procurar atenuar o desnível que separava o país dos restantes países europeus e promover o seu ingresso no movimento geral de intensificação do desenvolvimento verificado por todo o mundo. Além disso, acentuavam-se as pressões dos industrialistas incentivando os investimentos nesta área da economia impondo também por parte do governo alguma sistematização. É sob estes aspectos que o I Plano de Fomento se insere, por ser um «*plano parcial restrito aos grandes investimentos a efectuar pelo Estado na agricultura, no reconhecimento mineiro, nas vias de comunicação e nos meios de transporte e aos investimentos a fazer por particulares, com o auxílio directo ou indirecto do Estado não só na agricultura e nos meios de transporte como em novas indústrias e no desenvolvimento das indústrias existentes*».<sup>3</sup> Este Plano de Fomento destinava-se a cobrir o período entre 1953 e 1958 e «*reflecte com bastante nitidez, nomeadamente pelo ecletismo dos projectos que contém, as contradições e as hesitações que caracterizam o momento da sua adopção*».<sup>4</sup> Continua, todavia preso, por um lado a uma estratégia onde preponderam as pressões da grande lavoura, evidente até ao final da II Guerra Mundial e por outro, pela definição de uma nova estratégia, a industrialista. Contudo, face às ambiguidades que o caracterizavam acaba por não servir de forma eficiente nenhuma estratégia.

O I Plano de Fomento, afirmou-se na expectativa dos seus principais responsáveis, como o prolongamento da Lei de Reconstituição Económica, embora, tenha acabado por tornar-se em algo mais

<sup>2</sup> Nunes, Jacinto (1968), *A Experiência Portuguesa de Planeamento*, Évora, in Ciclo de Conferências sobre o III Plano de Fomento nos Estudos Superiores de Évora, Economia e Sociologia, n.º 5, p. 7.

<sup>3</sup> Lei n.º 2058 de 29 de Dezembro de 1952, preâmbulo.

<sup>4</sup> Marques, Alfredo (1988), *Política Económica e Desenvolvimento em Portugal (1926-1959)*, Lisboa, Livros Horizonte, p. 115.

importante.<sup>5</sup> Havia com efeito, de representar uma nova fase nos métodos de administração pública em Portugal,<sup>6</sup> ao promover a eficiência daquela administração pela utilização de um instrumento que podia tratar conjuntamente alguns sectores e actividades respeitantes às necessidades de progresso económico do país face às suas possibilidades de financiamento. Prosseguiu, no essencial, com os projectos anteriores ligados a infra-estruturas e a indústrias de base inscrevendo outros também nestas áreas, nomeadamente, no plano agrícola, energético e industrial. Este plano, apresenta então uma *«preocupação de perpetuar as estruturas existentes, admitindo como evolução um lento acompanhar de uma tendência irreversível»*,<sup>7</sup> a da industrialização, embora, dentro de moldes muito limitados pois *«não que Portugal careça de indústria de certa importância (...) na grande maioria dos casos, porém, essas actividades destinavam-se e destinam-se ainda hoje à transformação de matérias primas e ao fabrico de bens de consumo. Diz a experiência que essa é a primeira fase da industrialização, a que se segue progressivamente a criação de indústrias metalomecânicas e químicas. Ora tanto pela lição dos factos, como pela necessidade de assegurar meios de trabalho à população, é em igual sentido que temos de caminhar»*.<sup>8</sup> Por isto e embora limitado no seu âmbito quanto a uma total vocação para a industrialização rápida do país, ele não *«deixa contudo de reflectir (...) a inadiável necessidade desta industrialização, que a conjuntura do pós-guerra não permitia continuar a iludir»*.<sup>9</sup> Assim, o modelo que se propunha visava mais a resolução de problemas do que a inovação. Pretendia, resolver neste caso e no essencial, dois problemas prioritários, o do baixo nível de rendimento e o desequilíbrio entre a população e os fracos recursos naturais. Acrescia que o plano *«optava pela alternativa do reequilíbrio interno englobando no conjunto as colónias, mas imediatamente levantava uma preocupação: a orientação dos movimentos da população para as colónias era considerada uma opção de longo prazo e que produziria efeitos de uma forma muito lenta»*.<sup>10</sup>

<sup>5</sup> Cfr. Salazar, Oliveira (1959), *Discursos e Notas Políticas V (1951-58)*, Coimbra, Coimbra Editora, Lda.

<sup>6</sup> Cfr. *Relatório Final de Execução do I Plano de Fomento (1953-58)*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1959, p. 11.

<sup>7</sup> Caetano, Miguel, Barata, J. P. Martins, Esteves, Maria Céu e Pessoa, Vítor (1982), *Regionalização e Poder Local em Portugal*, Lisboa, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, p. 48.

<sup>8</sup> I Plano de Fomento.

<sup>9</sup> Marques, Alfredo (1988), *Política Económica e Desenvolvimento...*, op. cit., p. 116.

<sup>10</sup> Caetano, Miguel et al (1982), *Regionalização e Poder Local em Portugal*, op. cit., p. 49.

Pode dizer-se que «pretendendo inscrever-se numa linha de pura continuidade em relação à política económica accionada pelo “Estado Novo” desde o início, o I Plano vai, contudo, demasiado longe para poder constituir uma expressão genuína desta política. Não vai todavia, até ao ponto de poder significar uma alternativa a esta política no sentido de operar a transformação estrutural da economia que ela contrariava.

Noutros termos, este plano situa-se na transição da estratégia de imobilidade da aliança agrária-industrial para outra cujos contornos se encontram, por ora, ainda mal definidos. (...) Ele é, (...) o plano necessário para que a economia e a sociedade possam permanecer, no futuro, o mais possível próximas do estado em que se encontram; constitui, (...) o plano possível para operar uma mudança em etapas sucessivas porque contém o germe de uma nova orientação»,<sup>11</sup> o que representa a primeira ruptura efectiva com o *status quo* existente até ao final da guerra. E se outra importância não tivesse este plano, já era suficiente o ter proporcionado a primeira porta para a industrialização do país e para a *golden age* da economia portuguesa durante esta década.

Salazar, por seu lado assume também o protagonismo do impulso ao Plano de Fomento ao assegurar a ruptura com o tradicionalismo agrícola, embora ao assumir publicamente a necessidade de um plano inovador porque «o momento económico acusa certa depressão, derivada sobretudo das péssimas colheitas do ano findo (...) Estou, porém, convencido de que a execução do Plano de Fomento, cujos primeiros empreendimentos começam a ser lançados, vai ser elemento fartamente compensador destas tendências depressivas e a vida nacional vai de novo animar-se em actividade, optimismo, novas riquezas e fontes de trabalho». <sup>12</sup> E, justifica a falta de ambição industrialista ao salientar que «o Plano restringe-se na Metrópole a meia dúzia de indústrias consideradas básicas pela sua importância própria e repercussão nas demais, e na produção e distribuição de energia (...) o incremento da indústria terá de fazer-se e impulsionar-se». <sup>13</sup>

O I Plano de Fomento, no entanto, ainda não é o corte radical com os interesses rurais, porquanto, faz depender a industrialização de um necessário crescimento da agricultura, por se entender que a indus-

<sup>11</sup> Marques, Alfredo (1988), *Política Económica e Desenvolvimento...*, op. cit., p. 117.

<sup>12</sup> Salazar, Oliveira (1959), *Discursos e Notas Políticas V (1951-58)*, op. cit., p. 138/139.

<sup>13</sup> Id. p. 104.

trialização maciça do país, a ser exequível, não deveria ser prosseguida sem que se coloque a agricultura em condições de nos dar o máximo das suas possibilidades.<sup>14</sup> É esta a política do *Estado Novo*, dado o interesse em manter as suas bases sociais de apoio. O plano viria a tornar-se o primeiro de uma série de instrumentos de política que potenciaríamos guiar o crescimento nos anos subsequentes.

Do ponto de vista da sua formalização, o I Plano de Fomento era um conjunto de investimentos públicos, a que foram afectados recursos financeiros, pelos quais se procurava manter a situação de autarcia económica preconizada pelo *Estado Novo*. E como meios de implementação privilegiada destas políticas, socorreu-se do condicionamento industrial e da política agrícola.

Evidenciava-se assim, que não havia no sector industrial uma estratégia global, mas apenas, um retalho de indústrias produtoras de energia, matérias primas e matérias ligeiramente trabalhadas, privilegiando-se a siderurgia, a refinação de petróleos, os adubos, a folha de flandres, a celulose, o papel e a energia.

Embora com restrições, o I Plano de Fomento que marca a transformação do discurso oficial de agrário em industrialista, apresenta como idéia central a necessidade de modernização e industrialização do país. Com efeito, foi um plano «*parcial, um programa misto de investimentos públicos e privados tendo como finalidade elevar o nível de vida e aliviar as pressões demográficas*»,<sup>15</sup> acentuando no entanto, um carácter duplo e imperativo no tocante aos investimentos exclusivamente públicos e programático no respeitante aos investimentos privados.

## 2. A revisão do I Plano de Fomento

Face à transitoriedade do carácter e respectiva parcialidade apresentado em associação com uma deficiente análise e delimitação orçamental dos projectos conduz, passados dois anos, à necessidade de o Governo proceder à sua correcção enviando em Abril de 1955, para a Assembleia Nacional, uma proposta de lei de revisão do Plano de Fomento. Em

<sup>14</sup> Id. p. 105.

<sup>15</sup> Nunes, Jacinto (1968), *A Experiência Portuguesa de Planeamento...op. cit., p. 8.*

primeiro lugar, tratava-se de procurar o ajustamento de «alguns dos valores nele inscritos às realidades que a experiência colhida nos dois primeiros anos e a conclusão de alguns projectos permitem apurar».<sup>16</sup> Reformulavam-se, por esta via, alguns critérios de investimento apresentados no plano original e ao mesmo tempo, reequacionava-se as verbas nele inscritas. A proposta apresenta um conjunto de elementos estatísticos comparativos quer em relação ao previsto e ao realizado até então, quer em relação às novas propostas no sentido de assim se fundamentar, as quais também julgamos de utilidade reproduzir com as necessárias adaptações para se perceber com evidência o sentido da revisão do plano.

### QUADRO I

#### Investimentos no biénio 1953-1954 comparados com os programas respectivos e proposta na revisão de 1955 (em milhares de contos)

Investimentos na metrópole	Previsto	Realizado	Diferenças	Revisão 1955
<b>I- Investimentos na Agricultura:</b>				
1) Hidráulica agrícola	190	150,6	- 39, 4	663,4
2) Povoamento Florestal	110,8	96	- 14, 8	464
Colonização interna	50	21,5	- 28,5	196,553
<b>II – Investimentos na Indústria:</b>				
1) Electricidade:	1387	1379,5	- 7,5	4931,4
2) Siderurgia	83	10	- 73	370
3) Refinação de petróleos	280	693,6	+ 413,6	743,6
4) Adubos azotados	75	16,9	- 58,1	180
5) Folha-de-flandres	50	-	- 50	-
6) Celulose e papel	-	63	+ 3	63
<b>III – Investimentos nas comunicações e transportes</b>				
1) Portos	217,6	98,7	- 118,9	1442
2) Aeroportos, caminhos ferro, marinha mercante aviação civil, correios, telégrafos e telefones	544	483,3	- 60,7	1952,6
<b>IV – Escolas Técnicas</b>	76	50,9	- 25,1	333
<b>V – Crédito Ultramarino</b>	160	-	- 160	160

Fonte: Proposta de lei de revisão do Plano de Fomento, in Diário das Sessões n.º 89 de 2 de Abril de 1955 (Adaptado)

<sup>16</sup> Diário das Sessões n.º 89 de 2 de Abril de 1955.

A revisão do Plano de Fomento, permitiu ao Governo rever a sua política de investimentos e o aliviar da pressão dos agricultores os quais reclamavam uma maior intervenção na resolução das crises registadas no sector, ainda que sem esquecer o reforço das verbas no sector industrial.

### 3. O II Plano de Fomento

O II Plano de Fomento (1959-1964),<sup>17</sup> marca em definitivo o arranque da industrialização portuguesa em detrimento da agricultura, nomeadamente dentro dos moldes, como era até então encarada pelos «velhos» corporativistas. É também com o início do II Plano que decisivamente Portugal vai atravessar um forte incremento em termos de desenvolvimento e crescimento económico. Os investimentos públicos aumentam (54,5 %), (21 milhões escudos no continente e 5 milhões nas colónias).<sup>18</sup>

O II Plano, pretendia assim ultrapassar a visão que havia ficado do I Plano, o qual parecia um simples mapa de investimentos.<sup>19</sup> Em face disto, «pretendia-se já equacionar de forma conjugada algumas variáveis macro-económicas. A grande linha de força era o lançamento de uma política de crescimento económico, daí decorrendo que a distribuição das verbas exprime uma firme intenção: a de dar a máxima importância às actividades produtivas. Portanto, o objectivo número um seria a aceleração do ritmo de acréscimo do produto nacional».<sup>20</sup>

Sem desdenhar a agricultura, o Plano envereda numa via clara de industrialização, processo mais eficaz de conseguir a aceleração do crescimento do produto nacional e a melhoria do nível de vida da população.<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> Aprovado pela Lei nº 2094 de 25 de Novembro de 1958.

<sup>18</sup> Cfr. Lains, Pedro (1994), *O Estado e a Industrialização em Portugal, 1945-1990*, Lisboa, Análise Social, Vol. XXIX (128), 4.º.

<sup>19</sup> Cfr. II Plano de Fomento (1959-64).

<sup>20</sup> Caetano, Miguel, Barata, J. P. Martins, et all (1982), *Regionalização e Poder Local em Portugal*, op. cit. p. 51.

<sup>21</sup> Cfr. II Plano de Fomento (1959-64).



Evidenciam-se do Plano quais são os seus objectivos específicos de que se salientam a aceleração do ritmo de crescimento do produto nacional, o aumento da produtividade do capital fixo, a melhoria do nível de vida dos portugueses a garantia de emprego e a melhoria da balança de pagamentos. E, além disso, fixa pela primeira vez «*directrizes de política económica tendentes a permitir orientá-lo nos sentidos mais úteis à colectividade*». <sup>22</sup> O Plano de Fomento, vem dar assim consistência à política traçada pelo governo a qual marcaria toda a década em questão nomeadamente, pela via do aumento das exportações, pela redução das importações e pelo equilíbrio do déficite da balança de pagamentos.

Pode dizer-se que o II Plano «*procurou apresentar um diagnóstico da economia portuguesa e a identificação dos principais estrangulamentos ao seu desenvolvimento*», <sup>23</sup> ainda que continuasse «*a ser um conjunto de programas de investimentos sectoriais, sem grandes preocupações de coordenação entre eles. Além disso, nem todas as áreas da acção governativa relacionadas com o desenvolvimento económico eram abrangidas, embora se tenha incluído pela primeira vez os sectores do ensino e da investigação*». <sup>24</sup>

O mesmo Plano, tem ainda a prerrogativa de limitar a concorrência da agricultura face à indústria, de tal modo que, os investimentos feitos num e noutro sector, representam uma extraordinária diferença. Efectivamente, a indústria assume um papel de superioridade em relação à agricultura apontando-se a esta, necessidade do redimensionamento da propriedade, o emparcelamento e o parcelamento rurais como determinantes para a promoção do seu desenvolvimento económico e social.

O II Plano de Fomento, por outro lado, vem reduzir a intervenção do condicionamento industrial em conjunto com a liberalização do comércio externo durante os anos 60 no quadro da EFTA, pois não fazia sentido continuar a reprimir a concorrência entre os produtores nacionais quando o mercado interno estava cada vez mais aberto à concorrência estrangeira e quando estava a aumentar a importância relativa dos mercados da exportação, em que se enfrentava a concorrência

---

<sup>22</sup> *Proposta de lei nº 8, II Plano de Fomento (1959-1964)*, Diário das Sessões nº 36 de 12 de Abril de 1958.

<sup>23</sup> Lopes, José Silva (1996), *A Economia Portuguesa desde 1960*, Lisboa, Gradiva, p. 284.

<sup>24</sup> Id. *Ibidem*.

internacional.<sup>25</sup> Todavia, os grupos económicos mais importantes, não deixaram de pressionar o Governo no sentido da sua manutenção e das suas concessões. António Champalimaud, Procurador na Câmara Corporativa, aquando da elaboração do II Plano, chama a atenção para as dificuldades que podiam surgir para as empresas médias e grandes com a redução do condicionamento industrial, porquanto «*surge (...) a interrogação sobre a possibilidade de nos assegurarmos uma posição de relativa igualdade nos acordos económicos internacionais, se entravarmos o normal desenvolvimento das maiores organizações industriais do País, se por constituírem estruturas de poderio – e é natural que isso aconteça (...), se conceda autorização para novas instalações ou alargamento de empreendimentos apenas quando sejam dimensionados em escala menor do que a projectada, se esta exceder largamente o mínimo determinado para a indústria (...)*».<sup>26</sup>

Não é assim de estranhar que ainda em 1966 se tivesse dado «*um novo passo em frente no sentido da formalização do regime legal do condicionamento industrial, ao estabelecer-se o chamado condicionamento nacional para um certo número de indústrias de grande dimensão (DL nº 46666, de 24 de Novembro). Segundo este regime a instalação de um estabelecimento fabril das indústrias abrangidas, quer no território metropolitano, quer numa das colónias, requeria um processo que envolvia a possibilidade de oposição por industriais de qualquer desses territórios e a apreciação do pedido não só pelo Ministério da Economia, mas também pelo do Ultramar*».<sup>27</sup>

Este diploma, muito dúbio na sua formalização, pois, ao mesmo tempo que dava novas dimensões ao processo de condicionamento, criticava fortemente os argumentos que o justificavam, salientando a necessidade de o substituir por outras modalidades de política económica.

No que diz respeito à industrialização o II Plano identifica a sua intervenção por duas formas. Por uma lado, continua a apostar na

<sup>25</sup> Cfr. Lopes, José da Silva (1996), *A Economia Portuguesa...*, op. cit. p. 277.

<sup>26</sup> Parecer subsidiário das sessões de Pesca e conservas (subsecção de Pesca) e Indústrias transformadoras (subsecções de Indústrias metalúrgicas, Indústrias químicas e Indústrias têxteis) acerca do capítulo II – Pesca e Indústrias extractivas e transformadoras, Anexo II, Declaração de voto, in *Pareceres da Câmara Corporativa (VII Legislatura)* Ano de 1958, Lisboa, 1959.

<sup>27</sup> Id. *Ibidem*.

reorganização industrial, com o objectivo de colocar as empresas em dificuldades em condições de competitividade com a indústria estrangeira no mais curto espaço de tempo.<sup>28</sup> Neste campo, a intervenção tinha como finalidades a satisfação das necessidades do mercado nacional e as exigências dos mercados externos como meios de acção a concentração das unidades produtivas, a substituição de material obsoleto, ampliação, substituição ou expropriação de instalações, estabelecimento de regras de normalização da produção e a adaptação de métodos de coordenação. Apresentava ainda como instrumentos, a assistência técnica, o crédito industrial os incentivos fiscais e o condicionamento industrial.

Por outro lado, dava preferência à instalação de novas indústrias as quais pudessem conduzir a um maior emprego de mão de obra por unidade de capital investido que produzissem bens para a exportação ou substitutivos dos bens importados ou que aproveitassem matérias-primas nacionais.<sup>29</sup> Para estas, o Estado oferecia ainda como regalias as mesmas que havia oferecido para a reorganização industrial, ou seja, o condicionamento industrial, a concessão de facilidades no acesso ao mercado de capitais, a recomendação da prioridade de crédito de fomento quando em concorrência com outras entidades, a concessão de assistência técnica gratuita e facilidades tributárias.

Face às projecções que se definiam esperava-se um acréscimo da procura interna, uma vez que a uma melhoria do nível de vida propiciado por alterações no rendimento nacional devia corresponder necessariamente um aumento da procura. Resultava daqui a necessidade do Governo em limitar esse aumento ou pelo menos controlá-lo pelo recurso a uma intervenção mais atenta no mercado nomeadamente através do aumento das exportações e pela redução das importações.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Cfr. BASE VIII, *Proposta de Lei nº 8, II Plano de Fomento*, Diário das Sessões nº 36 de 12 de Abril de 1958.

<sup>29</sup> Cfr. BASE VII, *Proposta de lei cit.*

<sup>30</sup> Cfr. *Projecto do II Plano de Fomento*, op. cit.

O quadro seguinte evidencia o que acabamos de referir.

## QUADRO II DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO PROJECTADO PARA O PERÍODO DO PLANO DE FOMENTO (1959-1964)<sup>31</sup>

(Preços de 1954)

	1959		1964		
	Milhões escudos	%	Milhões escudos	%	Valores 59 =100
<b>OFERTA:</b>					
PNBcf	54380	93	66800	93	123
Impostos Indirectos menos subsídios	4080	7	5010	7	123
PNBpm	58460	100	71.810	100	123
<b>PROCURA:</b>					
Consumo Privado	45010	77	51710	72	115
Consumo Público	6.650	11,4	8370	11,6	126
Investimento Interno Bruto	10280	17,6	12620	17,6	123
<b>PROCURA INTERNA</b>	61940	106	72700	101,2	117
<b>SALDO DO MOVIMENTO COM O EXTERIOR</b>					
	-3480	-6	-890	-1,2	26
<b>DESPESA NACIONAL</b>	58460	100	71810	100	123

Fonte: *Proposta de lei n.º8, II Plano de Fomento (1959-64)*, op. cit.

Resulta então evidente a perspectiva governamental de prosseguir na instalação das indústrias-base facilitar o estabelecimento de novas indústrias transformadoras, promover a reorganização das que já existam, quando tal seja necessário ao desempenho da sua função económica, proporcionar energia eléctrica, os transportes e as comunicações necessárias ao desenvolvimento das actividades produtivas, e finalmente preparar a mão-de-obra especializada e alentar os estudos de investigação.<sup>32</sup>

Quanto ao financiamento do Plano, o Governo apresentava como fontes principais, o Orçamento Geral do Estado (6.500.000 contos), o recurso às instituições de crédito e particulares (6.550 contos), o crédito externo (6.500 contos) e outras instituições (6.650 contos).

<sup>31</sup> O quadro mostra os números absolutos e respectivos valores percentuais a par dos números-índices relativos a cada rubrica em 1964, tomando como base os valores de 1959, primeiro ano do Plano.

<sup>32</sup> *Cfr. Projecto do II Plano de Fomento...* op. cit.

### QUADRO III PLANO FINANCEIRO

FONTES	Milhares de Contos
1) Orçamento Geral do Estado	6500
2) Fundo de Fomento Nacional	400
3) Instituições de Previdência	1800
4) Instituições de Crédito e Particulares	6550
5) Empresas Seguradoras	250
6) Autofinanciamento	
a) Privado	1880
b) Público	1880
7) Outros Recursos Internos	240
8) Crédito Externo	6500
<b>Total</b>	<b>26000</b>

Fonte: *Proposta de lei n.º8, II Plano de Fomento (1959-64)*, op. cit.

Quanto aos principais grupos industriais, socorreram-se na maioria dos casos de políticas de autofinanciamento e de dividendos baixos para sustentar o seu crescimento e adquiriram capacidade de investimento. É evidente que esta política, segundo Champalimaud na declaração de voto na Câmara Corporativa,<sup>33</sup> em que «a) é de facto incontestado que no País (...) o autofinanciamento representa um papel primordial, indispensável à vida e ao crescimento das empresas, especialmente das de média dimensão, pois que para as grandes (...) se canalizam com preferência os recursos do Tesouro, da previdência e do público.

*Não podem, por isso, os industriais deixar de olhar com apreensão as referências que na prática conduzam a medidas de severa fiscalidade ou de exagerada limitação de lucros».*<sup>34</sup> Desta forma, «entende-se portanto, que

<sup>33</sup> *Parecer subsidiário das sessões de Pesca e conservas ...op. cit.*

<sup>34</sup> *Id. Ibidem.*

*dada a importância da empresa média na manutenção e progresso de uma estrutura económica, qualquer redução da sua capacidade normal e tradicional de autofinanciamento é extremamente arriscada»<sup>35</sup> pelo que «qualquer margem de lucro disponível para além da normal remuneração e reintegração do capital e obtida através de uma visão industrial, eficiência de trabalho e o penoso esforço de cada um seja retirado da circulação da empresa, impedindo-lhe assim, o seu autofinanciamento e conseqüente expansão (...) não só se afigura política injusta, como altamente destimulante para o desenvolvimento económico português».<sup>36</sup>*

No mesmo sentido, o industrial crítica aquilo que considera ser a intervenção exagerada do Estado na vida das empresas privadas, o qual a continuar dessa forma corria o risco de se tornar num intervencionismo político patológico para a vida empresarial colocando em causa a capacidade de crescimento das empresas.

Outra declaração de voto importante que acompanha o parecer da Câmara Corporativa é o de Jorge Botelho Moniz, representante do grupo CUF e que, nesse momento, se encontrava *«em aberto conflito com o grupo Sacor a propósito da ampliação da indústria de adubos azotados»*.<sup>37</sup> O tema da concentração de poder económico em grupos industriais privados é um dos temas fundamentais deste período e do país conduzindo tais grupos as políticas “*convenientes*” para se posicionar o melhor possível para esgrimir os seus interesses junto do poder.

Botelho Moniz, em prolongada declaração de voto, vai ao fundo do problema da indústria em Portugal, fundamentalmente quanto à concentração e condicionamento industrial. Para o Procurador, *«para conseguir progresso industrial rápido e efectivo não pode sufocar-se o espírito de iniciativa das empresas, mormente quando se baseia em longa experiência, organização técnica constantemente actualizada, estudos permanentes dos problemas ou dinamismo e possibilidades de realizações sobejamente demonstradas»*.

*2) Para obter produtividade rendabilidade e custos baixos de produção, a economia de escala conduz, sem dúvida alguma, como solução única à*

<sup>35</sup> Id. Ibidem.

<sup>36</sup> Id. Ibidem.

<sup>37</sup> Ribeiro, José Félix, Fernandes, Lino Gomes e Ramos, Maria Manuel (1987), *«Grande indústria, banca e grupos financeiros – 1953-73»*, in *Análise Social*, vol. 23, n.º 99, p. 965.

*existência de grandes unidades industriais que adoptem processos técnicos e económicos provadamente eficazes. (...) as soluções encontram-se através de grandes unidades ou de concentrações industriais importantes que por excederem as necessidades de consumo do mercado interno, são naturalmente dirigidas para a exportação.»*<sup>38</sup> Por tudo isto isto, toina-se óbvia a necessidade absoluta, de poderio económico das empresas. E «*O poderio económico, por si próprio, não constitui mal. (...) E não se compreende que adeptos sinceros da organização corporativa possam acreditar que o poderio económico seja mais perigoso na democracia orgânica do que na economia liberab.*»<sup>39</sup> Para tanto, como solução do problema, indica então, a «*defesa efectiva dos quadros concorrenciais simultânea com a existência de empresas de forte poderio económico e suficiente equilíbrio de produção*», sendo que «*qualquer programação da indústria de adubos fosfatados, azotados e potássicos (simples, mistos e compostos) partirá fatalmente do que já existe feito ou em cursos de instalação para atingir organização mais ampla, mais equilibrada e mais eficiente integrada no conjunto da economia nacional.*»<sup>40</sup>

Quanto às realizações, pelo menos do ponto de vista da indústria nacional, o II Plano de Fomento, ultrapassa largamente o proposto.

#### 4. O Plano Intercalar de Fomento

A fórmula política, que assegurava a estabilidade do regime português estava a esgotar-se. E, por esse motivo, parece surgir a necessidade do Plano Intercalar de Fomento (1965-67).<sup>41</sup> Efectivamente os três anos de vigência do plano intercalar «*são os de balanço e esforço derradeiro de conciliação da integração de Portugal na AECL e da construção do mercado único nacional.*»<sup>42</sup> Assim, o Plano Intercalar representa a mudança sendo sua preocupação essencial garantir a expressão de uma política económica realista traduzida na determinação de assegurar a necessária coordenação

<sup>38</sup> Parecer subsidiário das sessões de Pesca e conservas, op. cit. p. 753/754.

<sup>39</sup> Id. p. 754. Sublinhado no original.

<sup>40</sup> Id. p. 754/755.

<sup>41</sup> Aprovado pela Lei nº 2123 de 14 de Dezembro de 1964.

<sup>42</sup> Nunes, Ana Bela e Brito, José Maria Brandão de (1990), «*Política económica, industrialização e crescimento*», in *Nova História de Portugal*, Ed. Joel Serrão e A. H. Oliveira Marques, Vol. XII, cap. VII, p. 330.

entre as exigências da defesa e os objectivos do fomento económico. Como é evidente, é também sua preocupação a questão da defesa e principalmente o problema do esforço económico-financeiro que ela implicava e cujas consequências começavam a ser problemáticas.

O objectivo fundamental deste Plano Intercalar era o de «*acelerar o ritmo da expansão económica de forma que o País atinja o estádio de desenvolvimento e se aproxime rapidamente dos níveis de progresso dos países evoluídos da Europa Ocidental*». <sup>43</sup>

Tal como aconteceu em relação ao II Plano, a inovação foi parte integrante tanto ao nível da metodologia utilizada, como ao nível das estruturas técnicas e administrativas responsáveis pela respectiva elaboração e execução. O resultado, saldou-se por uma ampla informação e a possibilidade de elaboração de um plano global para o continente concebido como um esquema orientador da evolução da respectiva estrutura económica o que acontecia pela primeira vez. Todavia, para o Ultramar e justificando com o estádio desigual de desenvolvimento, apenas é «*um agregado de projectos de investimentos prioritários com forte predomínio do sector público na hierarquia das necessidades a satisfazer*». <sup>44</sup> É deste modo, um plano não imperativo no que respeitava ao sector privado, mas, que se tornou num verdadeiro indicador para a iniciativa privada, a quem atribui o papel decisivo para o desenvolvimento económico do país. Por outro lado, pretendia ser um instrumento eficiente de coordenação das várias actividades económicas e um conjunto sistematizado de linhas de orientação para a política que conduzirá à formação de uma autêntica economia nacional no espaço português.

Quanto aos objectivos principais estabelece a aceleração do ritmo de acréscimo do produto nacional acompanhada de uma repartição mais equilibrada dos rendimentos formados. <sup>45</sup> Este objectivo, sujeitar-se-ia à coordenação do esforço de defesa, à manutenção da estabilidade financeira interna e da solvabilidade exterior da moeda nacional e ainda ao equilíbrio do mercado de trabalho. Ao mesmo tempo, estabelece dados inteiramente novos na política do governo, como sejam, a intenção de fazer face a

<sup>43</sup> Cortês, Ulisses, *Intervenção na Assembleia Nacional*, em 3 de Dezembro de 1964. Discussão na generalidade do Plano Intercalar de Fomento 1965-1967, in *Diário das Sessões*, n. 160 de 4 de Dezembro de 1964.

<sup>44</sup> Id. *Ibidem*.

<sup>45</sup> Cfr. Id. *Ibidem*.



possíveis pressões inflacionistas a propósito da estabilidade financeira interna e do mercado de trabalho.

Ao nível da sua programação global, salienta-se o estabelecimento de «*uma contabilidade nacional prospectiva, assentando num conjunto de hipóteses, das quais depende evidentemente o realismo e a utilidade das projecções*». <sup>46</sup> Para além disso, ainda se organizou «*o sistema de colheita de informação e de proposição de orientações, de modo a combinar o trabalho dos técnicos de programação, em gabinete com os conhecimentos das gentes práticas, que vão sentindo, no dia a dia actuante o pulsar das actividades económicas e das inquietações sociais*». <sup>47</sup>

Salienta-se ainda que, na metodologia de programação sectorial, numa sequência que já vinha do II Plano de Fomento, atribuiu-se às indústrias transformadoras, a par da construção e do turismo, o papel motor.

Quanto aos critérios base pelos quais se realizaram os investimentos, o Plano apontava os seguintes três: preferências pelos empreendimentos de maior produtividade directa, preferência pelas actividades de produção de bens e serviços susceptíveis de promover a substituição das importações e a preferência pelas infra-estruturas que melhor pudessem contribuir para o alargamento do potencial produtivo da população. <sup>48</sup>

O Plano intercalar não abandonou, no entanto, a ideia de impedir as concentrações industriais que havia sido criticada asperamente por Champalimaud e Botelho Moniz, mas, pelo contrário continuava a procurar evitar os inconvenientes das excessivas concentrações industriais e favorecer a criação de novos «pólos de desenvolvimento» geradores de múltiplos núcleos de progresso económico e social capazes de assegurar a recuperação de zonas em declínio e a valorização da vida rural. Todavia, o destaque fundamental continua a ser para a indústria, no âmbito da qual prevê um investimento de 43% do total dos investimentos previstos, seguido dos transportes e comunicações e da energia respectivamente com 18 e 16%. A agricultura continua a decrescer em termos de importância e em montante de investimento o qual foi apenas de 8,2%.

<sup>46</sup> *Parecer acerca do projecto de proposta de lei nº 504/VIII, sobre o Plano Intercalar de Fomento para 1965-1967, in Pareceres da Câmara Corporativa (VIII Legislatura) Ano de 1964, Lisboa, 1965.*

<sup>47</sup> Id. Ibidem.

<sup>48</sup> Mostrava a aposta clara no equilíbrio da balança comercial assim como no aumento do investimento.

Em relação ao sector industrial, dá-se então prioridade às indústrias metalúrgicas, metalomecânicas e de material eléctrico, cujos investimentos ultrapassam em 25 % do total. Também os sectores da electricidade transportes e habitação estão em destaque perfazendo com a indústria cerca de 70 % dos investimentos.

Finalmente em termos de política industrial assumem-se claramente dois pressupostos, um deles ao nível do papel considerado fundamental da iniciativa privada e o outro face às exigências da concorrência externa decorrente quer dos acordos estabelecidos no âmbito do GATT, quer da adesão à EFTA. Por estes pressupostos, o objectivo centra-se no fortalecimento da estrutura empresarial, através de medidas, como o condicionamento industrial que continua a revelar-se contraditório e o recurso ao crédito externo e aos serviços de empresas estrangeiras para efeito de reorganização empresarial.

Destaca-se a preocupação com a localização das unidades industriais, reflectindo já alguma preocupação com o planeamento regional, embora isto só se evidenciasse com clareza no III Plano de Fomento. Aqui a preocupação ainda é com as instalações de grandes pólos industriais, de que Lisboa e Porto são exemplo.

## 5. O III Plano de Fomento

O III Plano de Fomento(1968-1973), tem em vista *«assegurar, sem solução de continuidade nem quebra de ritmo, o progressivo desenvolvimento económico-social da Nação»*,<sup>49</sup> prevendo-se de imediato que ele possa abranger um período hexenal, mas a *«dificuldade de nas condições actuais, poder programar-se com segurança para os próximos seis anos aconselha que se proceda à revisão do Plano no termo do seu triénio, sem prejuízo das adaptações a efectuar nos programas anuais, de harmonia com a evolução da economia nacional»*.<sup>50</sup>

O III Plano de Fomento marca em definitivo, o aparecimento de uma estrutura altamente tecnocratizada, ligada quer ao dirigismo

<sup>49</sup> *Projecto de Proposta de Lei n.º 4/IX – III Plano de Fomento para 1968-1973*, Diário das Sessões, Suplemento ao n.º 88, 7 de Novembro de 1967, Preâmbulo.

<sup>50</sup> Id. Ibidem

governamental, quer à gestão dos grandes grupos económicos, acentuando ao mesmo tempo, uma tendência liberalizante e modernizadora da sociedade portuguesa. Ressaltam-se neste domínio «*a defesa de uma mentalidade produtivista, a necessidade de se levar à prática uma política expansionista voltada para o mercado externo e ao mesmo tempo, que permita fazer face à concorrência estrangeira, a substituição de medidas de proibição por uma prática de incentivos, a convicção, enfim, de que os principais problemas existentes poderiam ser resolvidos através de medidas de carácter essencialmente técnico, representam algumas das linhas mestras que nortearão as actuações dos grupos agora dominantes*».<sup>51</sup>

Para além da orientação de inclusão na lei dos objectivos gerais do plano articulando duas finalidades, a aceleração do ritmo de crescimento do produto nacional e a repartição mais equitativa do rendimento acresce a necessidade de correcção progressiva dos desequilíbrios regionais. Quanto ao que se relaciona com os aspectos metodológicos, são de assinalar três aspectos importantes:

*a) o alargamento da colaboração entre as entidades públicas e privadas nos trabalhos preparatórios do plano;*

*b) a introdução explícita no plano dos problemas relativos ao desenvolvimento regional;*

*c) a definição de um modelo de crescimento e a respectiva elaboração de projecções para as economias das províncias de Angola e Moçambique».*<sup>52</sup>

Para além de tais aspectos previa-se também e face à existência de possíveis perturbações económicas provenientes do conflito entre zonas com diferentes graus de desenvolvimento, a inclusão de um conjunto de medidas de «*correcção dirigidas à origem das perturbações que se verificam, perturbações que além do mais, são inconvenientes para a própria prossecução do objectivo final que se tem em vista – a integração económica*».<sup>53</sup>

Em termos de investimentos, o III Plano considera como prioritários três sectores de actividade que são a saúde a agricultura e a educação. Em conjunto, a prioridade que se lhes concede resulta directamente das carências graves com que se defrontam. Particularmente e no caso da

<sup>51</sup> Ferrão, João (1987), *Indústria e Valorização do Capital. Uma Análise Geográfica*, Lisboa, Universidade de Lisboa, Instituto Nacional de Investigação Científica, p. 121/122.

<sup>52</sup> Nunes, Jacinto (1968), *A Experiência Portuguesa de Planeamento*, Évora, in *Economia e Sociologia – Estudos Eborenses*, n.º 5, ISESE, p. 12.

<sup>53</sup> Id. *Ibidem*.

saúde a prioridade justificava-se sem grandes delongas, do ponto de vista económico e social, e afirmando-se como um sector *«de relevância essencial e que pode dizer-se (é) o alicerce por excelência do próprio processo de desenvolvimento económico, pois o homem está no principio e no fim de todo este processo»*.<sup>54</sup>

No respeitante à agricultura, a prioridade é evidente por ser o sector que apresentava uma menor repercussão de investimentos nos anteriores planos e porque, o seu desenvolvimento se tinha verificado com atrasos em relação aos restantes sectores, além da *«necessidade de atenuar algumas tensões que pesam sobre o meio rural, como o acentuado êxodo da população e as insuficientes capitações do produto»*.<sup>55</sup> Reconhecia assim o Governo por intermédio do III Plano que era indispensável empreender um esforço de *«colaboração entre o Governo e a lavoura no sentido de vencer a estagnação do sector nos últimos anos e caminhar resolutamente para uma intensificação do ritmo de crescimento, com base em investimentos substancialmente acrescidos em infra-estruturas e serviços de apoio»*.<sup>56</sup>

Quanto aos investimentos na educação, eles justificavam-se pela necessidade de elevação do nível geral da mesma para a preparação da qualificação técnica da mão de obra no sentido de fazer face às exigências da concorrência internacional.

Quanto à estratégia de desenvolvimento, as prioridades vão para as indústrias transformadoras, de construção e de turismo. Aqui, o plano salienta o carácter por considerar que estas actividades se devem equacionar como motores do desenvolvimento económico, ou seja, seria através delas que seria possível impulsionar o desenvolvimento económico imediato. Por outro lado, *«seleccionam-se as actividades que defrontam neste momento problemas graves e requerem acção particularmente enérgica para os resolver»*.<sup>57</sup>

O sector das *«indústrias transformadoras destaca-se do conjunto dos sectores motores, pois desempenha papel fundamental na transformação estrutural da nossa economia, cabendo-lhe ainda efeito dinamizador sobre*

<sup>54</sup> *Projecto do III Plano de Fomento (1968-1973)*, Lisboa, INCM, 1967, p. 36.

<sup>55</sup> *Id.* p. 59.

<sup>56</sup> *Projecto do III Plano de Fomento (1968-1973)...op. cit.*, p. 36.

<sup>57</sup> Salgueiro, João (1968), *O III Plano de Fomento, Objectivos e Condições Gerais de Realização*, Évora, in *Economia e Sociologia – Estudos Eborenses*, n.º 5, ISESE, p. 34.

*sectores cujo crescimento é arrastado pela expansão industrial*,<sup>58</sup> tendo também reflexos directos sobre o produto e o rendimento. Em face disto, prevê-se um crescimento à taxa média de 9% anual em termos de produção revestindo ligeira aceleração em relação ao Plano Intercalar, no qual a taxa rondou os 8%.

Por outro lado, o aumento de produção, implicará segundo as projecções do Plano, o «*emprego nas indústrias transformadoras (...) de mais de 90.000 pessoas entre 1967 e 1973, ao que corresponde a taxa média anual de aumento de 1,7% - contra + 1,9% nos treze anos anteriores. Mas além de crescer em número, aumentará em eficiência a mão-de-obra industrial, projectando-se um ritmo anual médio da produtividade de 7,2% (contra 6,2% nos anos de 1953-66)*». <sup>59</sup> Ainda em relação a este sector, verifica-se que a acumulação de capital no sector «*exprime-se pelos 52 milhões de contos (a preços de 1963) que se projecta investir nos seis anos*»,<sup>60</sup> embora o volume do número não possa ocultar que o ritmo de acumulação baixará para 9% contra os +13,8% ano entre 1953 e 1966.

A indústria de construção por seu lado, a que também se atribuiu papel motor, apresentará ritmo provável de acréscimo – 9 por cento – directamente determinado pelo esforço de investimento.

O turismo apresenta o seu significado maior no que se refere à balança de pagamentos externos, além de algumas incidências regionais localizadas. Por outro lado, ambos os sectores apresentam um dinamismo de expansão com taxas de crescimento médio anual perto dos 8 a 9% na indústria e cerca de 20 % no turismo. Estes são já níveis de desenvolvimento «*suficientemente elevados para se considerar que o processo se encontra em curso, havendo apenas que dar-lhe continuidade e orientação, criando ao mesmo tempo as condições suficientes no que respeita a infra-estruturas, enquadramento institucional e dotação de factores produtivos*». <sup>61</sup>

A estratégia adoptada no desenvolvimento económico a partir do III Plano de Fomento vai de encontro à «*intenção de assegurar o impulso a curto e médio prazo a partir dos sectores em crescimento e de preparar a longo*

<sup>58</sup> *Projecto do III Plano de Fomento (1968-1973)...op. cit., p. 60.*

<sup>59</sup> Moura, Francisco Pereira de (1968), *As Indústrias e o III Plano de Fomento*, Évora, in *Economia e Sociologia – Estudos Eborenses*, n.º 5, ISESE, p. 52.

<sup>60</sup> *Id. Ibidem.*

<sup>61</sup> Salgueiro, João (1968), *O III Plano de Fomento, Objectivos e Condições Gerais de Realização...*, op. cit., p. 34.

*prazo a continuidade fundamental do processo de desenvolvimento, canalizando recursos em maior escala do que nos planos de fomento anteriores para as actividades em atraso, de modo a criar condições futuras para novo arranque tecnológico e económico».*<sup>62</sup>

É sintomático, por outro lado, que o III Plano de Fomento, preveja que dos investimentos a realizar no território nacional no seu período de vigência, um terço tenha origem em capitais estrangeiros. Assim parece demonstrar que a nova política industrial, que teria início cerca de dois anos depois se consubstancia claramente nesta tendência para a valorização da componente internacional da economia portuguesa.

#### QUADRO IV FONTES DE INVESTIMENTO

Investimento	Montante (milhões contos)	Percentagem
Externo	16053	13,1
Interno	123050	76,9

Fonte: *Projecto do III Plano de Fomento (1968-1973)*, op. cit. (Adaptado)

O III Plano apresenta ainda novas técnicas *«de projecção económicas utilizadas e no âmbito e variedade dos aspectos, globais e sectoriais, explicitamente tratados»*,<sup>63</sup> e para além disso, passou a tratar mais *«explicitamente dos aspectos ligados ao financiamento, ao comércio externo, ao emprego e à produtividade embora o núcleo operacional do plano continuasse a assentar sobre os programas de investimentos sectoriais relativos às actividades produtivas»*.<sup>64</sup>

O Plano apresenta ainda para além dos objectivos principais, objectivos secundários. Estes têm por finalidade a assunção de condições de equilíbrio que devem assegurar-se na igual medida em que se maximizam os objectivos principais. Assim, temos como condições de equilíbrio, evitar o aparecimento de desajustamentos de emprego, evitar desequilíbrios da balança de pagamentos e pressões inflacionistas, procurar

<sup>62</sup> Id. *Ibidem*

<sup>63</sup> Lopes, José da Silva (1996), *A Economia Portuguesa...*, op. cit. p. 285.

<sup>64</sup> Id. *Ibidem*.

maior coordenação das despesas de fomento e das despesas militares e facilitar a integração dos mercados nacionais.

É ainda possível, concretizar as directrizes operacionais do Plano, a partir do conjunto múltiplo de orientações revelado pelos objectivos secundários de cada sector e pelas acções específicas de investimento e política económica.

Considera-se assim, em primeiro lugar o objectivo de acelerar o desenvolvimento económico nacional com as consequentes implicações nos diversos domínios especializados para o mais rápido progresso económico-social.<sup>65</sup> Neste aspecto, a opção é a de acelerar o desenvolvimento a partir de um crescimento programado do produto nacional à taxa anual de 7%, quando o mesmo cresceria por si só cerca de 5 a 5,5%/ano. A diferença dos 1,5 a 2 pontos percentuais, representaria assim uma alteração sensível em relação ao Plano Intercalar. Tal preocupação era derivada da necessidade de ultrapassar o atraso económico português.

Em segundo lugar, aponta-se a necessidade de modernizar as nossas estruturas económicas, tornando-as competitivas face à concorrência internacional. Aqui uma alteração é evidente, porquanto, procura afastar-se do tradicional protecçãoismo estatal para com as indústrias nacionais. Com efeito, reconhece-se por este objectivo, que as grandes indústrias nacionais, como a siderurgia, as químicas básicas, as de celulose etc., não podem desenvolver-se em espaços exclusivamente nacionais, sendo-lhe necessário recorrer à formação de economias de escala, o que apenas é possível em espaços de maior dimensão e através de melhorias na organização administrativa, na investigação e desenvolvimento e na comercialização. Para além de tudo isto, reflectem-se aqui as fortes pressões migratórias verificadas no país por esta altura, com repercussões drásticas na oferta de mão-de-obra. Esta situação, aliás, apenas apresentava solução a partir do estabelecimento pelas empresas em Portugal de maior aproximação às condições de emprego e de remuneração oferecidas pelas empresas concorrentes das regiões já desenvolvidas. Deste modo, ao contrário do que tinha sido preconizado até então em Portugal, o que importava era ao invés de limitar a instalação de empresas mais produtivas

<sup>65</sup> Cfr. Salgueiro, João (1968), *O III Plano de Fomento, Objectivos e Condições Gerais de Realização...*, op. cit., p. 24.

«assegurar que as estruturas das actividades nacionais, os seus custos e as condições de qualidade e comercialização dos produtos sejam equivalentes às normas correntes nos países industrializados».<sup>66</sup>

Em terceiro lugar, apresenta-se a necessidade de procurar um desenvolvimento equilibrado, entendendo-se como desejável o crescimento equilibrado, quer em relação às condições de vida dos diferentes grupos da população, quer no que respeita às condições de progresso nas várias regiões do país.

Este domínio é inovador no plano, nomeadamente no que concerne às condições de vida das populações, através da política social.<sup>67</sup> A política de rendimentos<sup>68</sup> é uma das principais novidades, ainda que fique aquém do realizado em outros países, tais como, a Holanda, a Suécia ou a França, e não se possa considerar como uma verdadeira política de rendimentos, mas que corresponde a um dos grandes objectivos do plano, que é o de procurar obter mais equitativa repartição do rendimento nacional.<sup>69</sup> O que ressalta é a inscrição de alguns objectivos a alcançar e são definidas algumas linhas orientadoras em termos gerais, considerando-se assim que a distribuição dos frutos do desenvolvimento económico deve fazer-se de acordo com critérios de justiça após ponderação das exigências da eficácia produtiva. Pretende também inscrever a problemática do emprego e os problemas no trabalho, nomeadamente porque como *«consequência do próprio processo de desenvolvimento, da intensificação da concorrência internacional e dos movimentos de integração europeia, os aspectos da produtividade dos factores – em especial da mão-de-obra – tendem a ocupar posição dominante entre as preocupações dos empresários. A melhoria da produtividade do trabalho exige porém, níveis de instrução, geral e profissional, satisfatórios, que cumpre proporcionar á generalidade dos trabalhadores»*.<sup>70</sup> Resulta então a necessidade de articular as políticas de emprego através da correcção da escassez de mão-de-obra qualificada na indústria e nos serviços e com excesso no sector primário, mantendo-se, todavia a preocupação com os dois outros problemas, o êxodo rural e a emigração.

<sup>66</sup> Id. p. 28.

<sup>67</sup> Cfr., *Projecto do III Plano de Fomento (1968-1973)*...op. cit.

<sup>68</sup> Cfr., Id.

<sup>69</sup> Id. p. 340.

<sup>70</sup> Id. Ibidem.



Veja-se o quadro que se segue, quanto às variações médias de emprego, no período de vigência dos Planos de Fomento.

### QUADRO V VARIAÇÕES MÉDIAS ANUAIS DO EMPREGO

Sectores	<i>Variações médias anuais de activos</i>					
	1953-1964		1964-1967		1967-1973	
	Milhares	%	Milhares	%	Milhares	%
Primário	-18,2	-1,4	-39,8	-3,5	-35,7	-3,6
Secundário	19	2,3	17,2	1,7	21,8	2
Terciário	8,6	1	16,4	1,8	29,4	2,9
Total.....	9,4	0,3	-6,2	-0,2	15,5	0,5

Fonte: *Projecto do III Plano de Fomento (1968-1973)*, op. cit.

As implicações da política social, são particularmente visíveis na formação profissional, tendo neste caso em atenção todo o conjunto de actividades voltadas para a formação acelerada,<sup>71</sup> criando maiores facilidades às camadas não especializadas. Para além desta, devem referir-se as implicações ao nível da melhoria das estruturas e relações nas empresas, no aperfeiçoamento da organização sindical e o conjunto de medidas tendentes ao fomento e criação de infra-estruturas públicas indispensáveis na educação, saúde previdência social, habitação e melhoramentos rurais.

<sup>71</sup> De referir que este tipo de formação, teve início em Portugal em Agosto de 1962, com a criação do Instituto de Formação Profissional Acelerada, cujos objectivos, se inscrevem numa óptica de pleno emprego, e que consistiam no essencial, na qualificação profissional das pessoas desprovidas de profissão; reclassificação dos profissionais que tivessem sido transferidos para novas actividades que pressupusesse reaprendizagem profissional; e a readaptação ou ensino dos diminuídos físicos que por força dessa diminuição, não pudessem continuar no desempenho da actividade anterior. E apresentava como propósitos «os anseios de dignificação humana que acalentam os esforços tendentes à readaptação e ensino dos diminuídos físicos e à reclassificação dos trabalhadores adultos, forçados em estágio avançado da sua existência a mudar de profissão (...) (e) as medidas tendentes à qualificação profissional dos subclassificados». Proença, José João Gonçalves de (1965), *Um Novo Caminho para o Progresso do País. A Formação Profissional Acelerada*, Discurso do Ministro das Corporações e Previdência Social, na Sessão Inaugural do Centro n.º 1 do I.E.P.A.

Do ponto de vista dos equilíbrios regionais, o Plano enumera, pela primeira vez soluções orgânicas e meios de actuação para as levar a cabo. No essencial o «*objectivo central de desenvolvimento regional pretende assegurar que as actividades novas (...) venham beneficiar de localização descentralizada, mas segundo um critério de polarização num número limitado de centros urbanos que equilibrem a atracção preponderante de Lisboa e Porto*». <sup>72</sup>

Finalmente, resta traçar o quadro crítico em relação ao III Plano de Fomento.

Em primeiro lugar, a questão do programa de acção do sector público se encontrar enquadrado por *medidas de política*, sendo o resto integrado no sector privado.

Em segundo lugar, face ao condicionamento industrial, pelo qual seria intenção do Governo cumprir durante o período de vigência do Plano a orientação traçada pelo decreto-lei n.º 46.666, no sentido de proceder à restrição tão rápida quanto possível do âmbito daquele condicionamento. Todavia o texto perde-se em muitas considerações acerca da inutilidade e até da injustificação actual daquelas regras, não apresentando alternativas funcionais para a alteração do principio.

Em terceiro lugar, face à reorganização industrial apontam-se como caminhos preferenciais, as políticas de incentivos às pequenas e médias empresas, inscrevendo-se as formas de o fazer, todavia sem grande inovação, aguardando quem sabe pela nova política industrial que estaria próxima.

Em termos gerais, o «*plano de desenvolvimento industrial apresenta metas viáveis, projecções consistentes, alguns projectos vultuosos discriminados, e um esquema de medidas de política industrial em que se nota a preocupação de ligar a acção dos vários departamentos e ministérios, e de iniciativas não-públicas, num todo coerente*». <sup>73</sup>

Em quarto lugar, pode considerar-se a tendência extrapoladora do Plano, isto é, pouco mais faz do que analisar o passado fazendo-o incidir no futuro. Por este facto, o Plano, tal como aparece constitui a justaposição das tendências e metas extrapoladas, das intenções da

<sup>72</sup> Salgueiro, João (1968), *O III Plano de Fomento, Objectivos e Condições Gerais de Realização...*, op. cit., p. 32.

<sup>73</sup> Moura, Francisco Pereira de (1968), *As Indústrias e o III Plano de Fomento...* op. cit. p. 56.

realização pelo sector privado, e do inventário dos domínios em que o Estado precisaria de intervir pelo que a questão, «*posta com total clareza, é esta: não há plano para o sector industrial*».<sup>74</sup>

Tal como aconteceu com os anteriores planos, este continuou na senda dos «*planos meramente indicativos para o sector privado, aliada à salvaguarda para esse mesmo sector dos empreendimentos na indústria, é inconsequente a uma luz moderna de sistema económico e das exigências do desenvolvimento nacional*»,<sup>75</sup> sendo por via disto que se afastam da elaboração do plano todos quantos são interessados e teriam uma palavra a dizer sobre um assunto que os penaliza de modo directo. A elaboração dos planos de fomento e a deste não foge à regra, resultou sempre de uma espécie de acordo entre técnicos, políticos e empresários, deixando de fora a maioria dos portugueses permanecendo assim, arredados de uma realidade que lhe dizia directamente respeito.

A dominância em termos empresariais, estava agora centrada no capital industrial monopolista e financeiro, subordinando as restantes facções de capital apresentando uma maior dependência em termos de capitais estrangeiros, articulando-se o plano em grande parte no sentido da defesa do *status quo* desta situação privilegiada dos grupos industriais e financeiros.

Não podemos deixar em claro, ainda no tocante ao III Plano, que duas das grandes realizações de desenvolvimento económico pensadas para Portugal, tiveram nele origem. Referimo-nos ao complexo industrial de Sines e a barragem para irrigação do Alqueva. O primeiro dos projectos, foi aprovado em 1971, escolhendo-se Sines como o local ideal para a concentração de indústrias de base. Quanto à barragem do Alqueva, o projecto foi aprovado em 1973 tendo como objectivos principais o fornecimento de água e energia ao complexo de Sines e a irrigação de 135000 hectares de terra bem como a «*transformação, em parte do clima seco do Baixo Alentejo, pela formação do mais comprido lago artificial da Europa Ocidental, que se estenderia de Mértola a Elvas, numa extensão de 140 km*».<sup>76</sup> Este projecto ficaria no esquecimento, por causa da revolução de 25 de Abril, voltando à cerca de três anos a surgir como objectivo determinante para o desenvolvimento do Alentejo, estando neste momento concluída.

<sup>74</sup> Id. *Ibidem*

<sup>75</sup> Moura, Francisco Pereira de (1968), *As Indústrias e o III Plano de Fomento...* op. cit. p. 61.

<sup>76</sup> Ferreira, F. A. Gonçalves (Coord.) (1985), *15 Anos da História Recente de Portugal (1970-1984)*, Lisboa, p. 218.

**Bibliografia:**

- (1959) *Relatório Final de Execução do I Plano de Fomento (1953-58)*, Lisboa, Imprensa Nacional
- BRITO, José Maria Brandão de (1989), *A Industrialização Portuguesa no pós-guerra (1948-1965). O Condicionamento Industrial*, Lisboa, Publicações D. Quixote
- CAETANO, Miguel, MARTINS BARATA, J. P., CÉU ESTEVES, Maria e PESSOA, Vítor (1982), *Regionalização e Poder Local em Portugal*, Lisboa, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento.
- CISEP (1983-1984), *Evolução Recente e Perspectivas de Transformação da Economia Portuguesa*, Lisboa, Centro de Investigação sobre a Economia Portuguesa (4 vols.)
- FERRÃO, João (1987), *Indústria e Valorização do Capital. Uma Análise Geográfica*, Lisboa, Universidade de Lisboa, Instituto Nacional de Investigação Científica.
- FERREIRA, F. A. Gonçalves (Coord.) (1985), *15 Anos da História Recente de Portugal (1970-1984)*, Lisboa.
- LAINS, Pedro (1994), *O Estado e a Industrialização em Portugal, 1945-1990*, Lisboa, *Análise Social*, Vol. XXIX (128), 4.º, 1.
- LOPES, José Silva (1996), *A Economia Portuguesa desde 1960*, Lisboa, Gradiva.
- MARQUES, Alfredo (1988), *Política Económica e Desenvolvimento em Portugal, (1926-1959)*, Lisboa, *Livros Horizonte*.
- MOURA, Francisco Pereira de (1968), *As Indústrias e o III Plano de Fomento*, Évora, in *Economia e Sociologia – Estudos Eborenses*, n.º 5, ISESE.
- NUNES, Ana Bela e BRITO, José Maria Brandão de (1990), «*Política económica, industrialização e crescimento*», in *Nova História de Portugal*, Ed. Joel Serrão e A. H. Oliveira Marques, Vol. XII, cap. VII.
- NUNES, Jacinto (1968), *A Experiência Portuguesa de Planeamento*, Évora, in *Ciclo de Conferências sobre o III Plano de Fomento nos Estudos Superiores de Évora, Economia e Sociologia*, n.º 5.
- PINTADO, Xavier (1964), *Structure and Growth of Portuguese Economy*, European Free Trade Association, 1964.
- PROENÇA, José João Gonçalves de (1965), *Um Novo Caminho para o Progresso do País. A Formação Profissional Acelerada*, Discurso do Ministro das Corporações e Previdência Social.
- RIBEIRO, José Félix, FERNANDES, Lino Gomes e RAMOS, Maria Manuel (1987), «*Grande indústria, banca e grupos financeiros – 1953-73*», in *Análise Social*, vol. 23, n.º 99.
- SALAZAR, Oliveira (1959), *Discursos e Notas Políticas V (1951-58)*, Coimbra, Coimbra Editora Lda.
- SALGUEIRO, João (1968), *O III Plano de Fomento, Objectivos e Condições Gerais de Realização*, Évora, in *Economia e Sociologia – Estudos Eborenses*, n.º 5, ISESE
- \* Não se indica na bibliografia o amplo acervo de legislação consultada e citada nas notas de pé de página.