



Álvaro Neto

**CRÍTICA  
A ALGUNS  
ASPECTOS  
DO PLANO  
DE FOMENTO**



EDITORA S. A. SERRA NOVA



DIRECCION DE ESTUDIOS  
SÓCIO-ECONÓMICOS  
E AGRÍCOLA PORTUGUESES



## Secções

- I — História
- II — Geografia humana
- III — Economia
- IV — Política
- V — Sociologia
- VI — Direito e instituições
- VII — Ideologias
- VIII — Filosofia
- IX — Ciências e pensamento científico
- X — Religiões
- XI — Ensino e meios de cultura
- XII — Arte
- XIII — Literatura
- XIV — Folclore
- XV — Biografias

secção III

a cultura e a sociedade portuguesas

## volumes publicados

Jacinto Baptista

1. *Um jornal na Revolução*  
*«O Mundo» de 5 de Outubro de 1910*

Eduardo Guerra

2. *Evolução da Economia Portuguesa (1963-1966)*  
*e outros estudos*

Armando Castro

3. *Estudos de Economia teórica e aplicada*

Álvaro Neto

4. *Crítica a alguns aspectos do Plano de Fomento*

Capa de  
*Guilherme Lopes Alves*

Alvaro Neto

Crítica  
a alguns aspectos  
do  
Plano de Fomento

Seara Nova 1969



N.º 7893



## I n d i c e

- 9    Apresentação
- 17    I — Uma política de emprego e as suas contradições
- 61    II — Educação e investigação
- 89    III — Indústria
- 129    IV — Agricultura
- 149    V — Planeamento regional?
- 163    VI — Financiamento



## APRESENTAÇÃO



O presente livro nasceu de um projecto ambicioso, que circunstâncias diversas não permitiram levar a bom termo. Tratava-se, em resumo, de descobrir o sentido do planeamento em Portugal. Quais os fundamentos estruturais, de natureza socio-político-económica, que tornam compreensível o lançamento, no decalbar dos anos 50, dos chamados Planos de Fomento? Como explicar, em face da evolução que a sociedade portuguesa entretanto ia sofrendo, as diferenças de âmbito e de acento tónico detectáveis nos sucessivos planos? A existência desses planos teve real influência sobre a orientação do desenvolvimento em Portugal? Se a teve, de que modo se exerceu? Se a não teve, qual então a sua função efectiva? A resposta a estas perguntas, bem como a muitas outras, deveria pôr em evidência o jogo, quantas vezes contraditório, das forças dominantes do País nos últimos vinte anos. Um tal estudo, urgente e fundamental, continuará aguardando oportunidade mais favorável.

Os textos que ora se publicam não poderão, nesta óptica, constituir mais do que uma introdução para esse estudo de maiores ambições. Introdução, aliás, incompleta, já que ficam por abordar alguns sectores importan-

tes da actividade nacional. Convém, contudo, acentuar que se pretendeu com eles ultrapassar o habitual modo estritamente técnico de tratar os assuntos económico-sociais. Por outras palavras, tentou-se evitar o comentário em torno de quadros estatísticos de evolução dos investimentos, dos índices de custo de vida, do produto nacional, etc., e, pelo contrário, citar um mínimo de números. Se tal nem sempre foi conseguido, isso deve-se sobretudo à não realização de uma ampla discussão posterior à elaboração dos textos.

O problema português só secundariamente é um problema de números. É, sim, um problema de estruturas, e são estas que bloqueiam os números. A linha mestra que se procurou tomar como orientação — talvez, insistimos, nem sempre se conseguindo — foi a seguinte: no Plano encontra-se, quer na parte global quer na parte sectorial, um diagnóstico de situação, apoiado em índices numéricos. Desse diagnóstico parte-se para determinados «objectivos» e, por fim, para programas de «medidas de política» a adoptar para os atingir. Mesmo tendo em conta a metodologia utilizada, o diagnóstico contido no Plano dá os elementos suficientes para caracterizar os graves sin-

*tomas do estado em que o País se encontra. Os objectivos apontados consistem, no essencial, em melhorar esses sintomas, e os remédios ou «medidas de política» propostos são a tal ponto superficiais e vagos que nem sequer se vislumbra como os poderiam realizar. Este é um evidente sinal de incompatibilidade, cuja análise importaria levar tão longe quanto possível.*

*O que se pretende, então, neste momento, é contribuir de algum modo para uma tomada de consciência de que os referidos sintomas derivam de causas estruturais e que é impensável eliminá-los sem uma profunda alteração de estruturas. É útil acrescentar que a maior parte dos textos que se seguem foi elaborada antes das modificações de carácter político verificadas no País em Setembro de 68. Consideramos que hoje é tanto mais urgente esta tomada de posição. Por isso mesmo pareceu que conviria publicar imediatamente os textos já concluídos, ainda que o conjunto possa dar uma sensação de falta de ligação ou até, em certa medida, de incoerência. Com efeito, alguns sectores da população não se mostram insensíveis a uma perspectiva de modernização da linguagem política e de adopção de uma linha «desenvolvimentista», de inspira-*

*ção tecnocratizante, que poderá, sem muita dificuldade, melhorar uns quantos dos sintomas mencionados. É portanto indispensável compreender que não se tocará no essencial pois é isso que, justamente, se buscará conservar. As causas profundas subsistirão, porque subsistirão as estruturas económico-sociais.*

*Haverá, por certo, quem argumente que, se o País entrar num processo de desenvolvimento, seja ele como for, as estruturas ir-se-ão alterando necessariamente, mesmo que ninguém se ataque a elas. Isso é a um tempo correcto e paralisante. Pode, de facto, com base em tal raciocínio, optar-se pela expectativa, e não é difícil encontrar já quem venha calndo nessa armadilha. A tentação de nos entregarmos aos automatismos do processo histórico é grande. Não cremos, porém, que seja esta a atitude exigida pelas circunstâncias. A História é feita pelos homens. O processo histórico, cujo sentido se pode apreender, não é independente da acção de todos os homens. Assistir a ele imperturbável é permitir que uma minoria lhe oponha, sem dificuldade, todos os obstáculos de que dispõe para o retardar no seu caminho em direcção a uma sociedade realmente livre e autocontrolada.*

*Outra lacuna grave será porventura apontada: o facto de só serem abordados, directamente, os problemas metropolitanos. Neste ponto há algo de intencional. Na realidade, a discussão do problema africano ultrapassa largamente aquilo que poderia dizer-se a partir do Plano de Fomento. Julgamos mesmo que seria essa a sua abordagem menos correcta. Com efeito, uma análise — também urgente — dessa questão só pode basear-se na consideração de um conjunto de relações de forças políticas e económicas, bem como na articulação de interesses ora convergentes ora contraditórios, e não na apreciação dos problemas específicos do desenvolvimento dos territórios em causa. Mais ainda, essas relações de forças, e também a sua dinâmica própria, serão essencialmente, dadas as circunstâncias, as que resultam das estruturas económico-sociais metropolitanas. Caímos assim de novo na problemática inicial: ao desmontar os mecanismos da sociedade portuguesa, ter-se-ão as chaves para a compreensão das opções tomadas e dos seus limites, incluindo as que dizem respeito às questões ultramarinas. Por isso se creê que, neste domínio, a falha não está no facto de o problema não ser tratado, mas apenas no nível preliminar das análises.*

*Resta acrescentar que nem todos os trabalhos se referem ao texto definitivo do III Plano. Alguns foram redigidos com base no texto publicado do Projecto do Plano, salientando-se, por vezes, as considerações emanadas da Câmara Corporativa, através dos respectivos pareceres. Na óptica que se adoptou, julgamos não ter isto a menor importância, já que o que está em causa não são meras modificações de pormenor mas o que se encontra subjacente. Ou seja, o que está para além do Plano.*

I

UMA POLÍTICA DE EMPREGO  
E AS SUAS CONTRADIÇÕES



DURANTE largos anos em que existiu em Portugal um desemprego crónico, acompanhado dos seus conhecidos avatares — subemprego, desemprego disfarçado —, ninguém apregoeou a necessidade de promover uma «política de emprego». Hoje que, por circunstâncias essencialmente fortuitas e não por efeito de quaisquer medidas voluntárias dos governantes com esse objectivo, o nosso país aborda o limiar de um pleno emprego (seja ele meramente «estatístico» e repleto de desequilíbrios locais, profissionais, sectoriais, etc.), considera-se primordial — e é objecto de um nutrido capítulo de programação global deste III Plano — a elaboração de uma política de emprego ou «política de mão-de-obra», designação que, na esteira dos peritos da OCDE, as nossas autoridades da matéria preferem em geral à de «política de emprego» (talvez porque a ouvidos delicados esta expressão clássica possa sugerir justamente que se pretende resolver um problema de «desemprego» o que, por um lado repugnà a um certo «pudor social», por outro fica bastante aquém das intenções de muito mais largo alcance que se propõem os nossos responsáveis...). Na realidade as duas expressões podem ser consideradas sinónimas, enquadrando portanto um conjunto de medidas tendentes a tirar o máximo rendimento económico do factor de produção «mão-de-obra».

o que só é concebível desde que esse mesmo factor se encontre totalmente empregado (pleno emprego), que a sua estrutura de qualificações corresponda às necessidades da economia (formação profissional, educação), que essas qualificações sejam utilizadas onde se tornem necessárias (mobilidade geográfica, informação) e que, em última análise, essa massa de trabalhadores, que constitui simultaneamente uma larga maioria da população consumidora, possa impulsionar a procura de bens e serviços, assegurando desse modo um crescimento económico sustentado, mas em relação ao qual há que prevenir os riscos inflacionistas (políticas de salários, repartição de rendimentos, etc.). É evidente que este modo de encarar os problemas de emprego é de inspiração keynesiana. Tanto maior, por isso, a surpresa por o ver transparecer através de um texto oficial sobre a matéria, sabido como os ensinamentos dessa escola, sistematicamente aplicados desde há mais de 20 anos nos países de estrutura capitalista, foram soberanamente ignorados pelos nossos doutrinadores e políticos. É certo que tais esquemas não têm em conta certas condições peculiares a economias subdesenvolvidas e, naturalmente, não seria viável aplicá-los «tal qual» sem as necessárias adaptações. No entanto, o facto é que entre nós tudo se processou como se pura e simplesmente nada disso tivesse alguma vez sido escrito e posto em prática. O próprio sistema de seguro social instaurado no nosso país (chamamos-lhe assim por comodidade pois, como se sabe, é apenas de «previdência» e mesmo nesse plano bastante incompleto) tem sido encarado essencialmente como uma forma de «poupança forçada», de resto nem sempre dirigida para os fins mais reprodutivos<sup>1</sup>. Ora, desde a famosa obra de Lorde Beveridge sobre o assunto,

---

<sup>1</sup> V. adiante: «Repartição dos rendimentos».

o seguro social passou a constituir peça-mestra de uma autêntica política de emprego propulsora de desenvolvimento económico (pela sua acção estimulante sobre a procura e pela sua acção redistributiva), com relevante papel no amortecimento das flutuações conjunturais. Em numerosos discursos do ministro das Corporações, e consagrado agora no texto do plano, temos isto plenamente confirmado através dos louvores atribuídos ao sistema de «capitalização» seguido até agora, anunciando-se que, pouco a pouco, se irá passando ao de «repartição».

Em traços gerais, podemos dizer que, inversamente ao que pareceria lógico, em Portugal foi o facto de, espontaneamente, nos termos começado a aproximar de uma situação de pleno emprego de mão-de-obra que fez surgir a necessidade de uma política de emprego. Porque não tentar uma explicação, ou antes uma hipótese, para tal contradição aparente? Observemos as duas causas fundamentais que concorreram para a referida realização «espontânea» de uma situação de pleno emprego estatístico: a emigração e o prolongamento da permanência de muitas dezenas de milhar de jovens activos no serviço militar. A primeira destas causas começou por afectar sobretudo mão-de-obra agrícola indiferenciada. Agravada por um processo contínuo de êxodo rural para as cidades, cedo começou a pôr problemas sérios a uma agricultura em permanente crise de estruturas, já de si sustentada por precários balões de oxigénio. O processo migratório começou depois, de modo crescente, a interessar igualmente trabalhadores do sector industrial. Ao mesmo tempo, neste mesmo sector, começava a fazer-se sentir com intensidade o problema de lhe serem retirados — justamente quando começavam a dar rendimento, e por um período tal que correspondia na prática a perder uma boa parte das qualificações adquiridas — consideráveis contingentes de trabalhadores.

Se admitirmos, então, que os proprietários agrícolas e os empresários industriais mais profundamente atingidos por aqueles fenómenos, geradores de uma elevação de salários durante muito tempo dominada e de uma rarefacção das escassas qualificações disponíveis, constituem directa ou indirectamente um suporte fundamental das instituições, pelas quais se sentem, em contrapartida, no legítimo direito de ser servidos, fácil nos será enunciar a hipótese de que esta premência agora proclamada de uma «política de mão-de-obra» resultará muito possivelmente de um crescente jogo de pressões e de interesses no sentido de corrigir os inconvenientes de um inesperado pleno emprego, nunca muito do agrado dos empresários privados, e muito menos ainda quando surge incontrolado, disforme, implantado quase como um quisto num organismo de nenhum modo preparado (mental e estruturalmente) para o receber. Pressionados por esta situação, e pelo avizinhar-se de prazos inadiáveis em que se verão confrontados com uma concorrência europeia nos seus próprios mercados, os nossos empresários parecem descobrir finalmente a sua natureza de «empresários capitalistas», de que até aqui tinham gozado os proveitos sem conhecer o preço. Os imperativos de organizar, de modernizar, de sentir permanentemente pressões simultâneas do lado dos custos e do lado da concorrência, de ter de cuidar das relações de trabalho, de ter de pensar não só em termos de lucros mas também de produtividade, etc., etc. — nada disto fazia parte do arsenal das preocupações correntes dos nossos empresários. No fundo, eles esperavam que uma política de mão-de-obra os fosse aliviar um pouco destas pressões que pouco a pouco os asfixiam<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> e... partindo de níveis de produtividade baixos, a indústria nacional é levada a reorganizar-se, em parte por pressões de concorrência estrangeira, em parte por força da elevação do custo da mão-de-obra. Se bem que o crescimento dos salários industriais no

Como, porém, continuam a ser os mesmos homens e a raciocinar nos mesmos termos («é urgente que se tomem medidas para...»), recusando por formação quaisquer alterações numa estrutura socio-política em que sempre se sentiram como peixe na água, e sendo eles próprios incapazes de uma mutação de mentalidade que os tornasse autênticos empresários capitalistas, resulta que, como adiante veremos em pormenor, a formulação de uma política de mão-de-obra esbarra em sucessivos impasses ao pretender transpor-se em medidas concretas de aplicação.

Haverá, também, que ter presente a crescente força dos mais poderosos grupos industriais e financeiros, cada vez mais penetrados das convicções neocapitalistas, para quem a sua própria expansão passa por uma decidida «modernização» do sistema. É evidente a convergência destes interesses com a acção entusiástica dos jovens tecnocratas dos serviços oficiais, que procuraram dar a este III Plano um suporte ideológico que as estruturas existentes a cada passo contrariam.

Através do longo capítulo sobre «emprego e política social» da parte global do III Plano, podem distinguir-se quatro preocupações fundamentais, cuja análise nos permitirá pôr em foco a tela de contradições sobre a qual assenta a referida política de mão-de-obra. São elas: adaptação da oferta e procura de mão-de-obra, participação, formação profissional e repartição dos rendimentos. Deixando de lado o primeiro destes pontos, por se tratar de

---

País não seja exagerado em relação ao observado noutros países — mesmo não completamente industrializados — tem-se tornado bastante mais rápido nos últimos anos, e isto, em grande medida, como consequência do acréscimo de emigração. Aumentar a produção é, nestes termos, aumentar a produtividade mais do que expandir o emprego; por outras palavras — trata-se mais de melhorar o emprego do que aumentá-lo.» (Texto do II Plano.)

um aspecto mais preponderantemente «técnico», passaremos em seguida à apreciação de cada um dos restantes; mesmo quando isso não seja expressamente mencionado, convirá ter sempre presente, no decurso das linhas que se seguem, as hipóteses acima apresentadas, a fim de procurar detectar os elementos que pareçam contribuir para eventualmente as confirmar.

### *Participação / estruturas*

Após uma longa fase de desenvolvimento sem teoria própria, já que era entendido como um subproduto do jogo mais ou menos livre dos mecanismos da concorrência; após uma fase de reflexão sobre o modo de controlar esse jogo, quando começou a causar graves preocupações devido aos impasses a que conduzia; sob a impulsão, enfim, do movimento generalizado de emancipação colonial — que punha simultaneamente os problemas novos de «promover» um desenvolvimento acelerado de regiões dispostas de muito deficientes recursos, quer humanos quer em capital, e (por parte dos grandes detentores do mesmo e ex-potências coloniais) de não perder o controle económico das ditas regiões — as teorias do desenvolvimento proliferaram, e passaram a fundamentar uma das especializações mais rendosas da disciplina económica. Através de todas as querelas sobre prioridades, modos de financiamento, diversificações de produção, reformas agrárias, controle da expansão demográfica, papel do Estado, etc., uma noção pareceu a certa altura ser comum a todos os estudiosos destes problemas: a de participação. Reconheceu-se, talvez até por influência de certos exemplos

espectaculares, só ser possível obter elevadas taxas de crescimento, sobretudo em países caracterizados por acentuado dualismo de estruturas económico-sociais, desde que se conseguisse que as massas fizessem, elas próprias, do desenvolvimento um objectivo de todos os dias. Isto é, que participassem, não só fisicamente, mas sobretudo «mentalmente» no processo de desenvolvimento. Daí novas subespecializações a surgirem nos domínios destas matérias: o desenvolvimento comunitário, a animação rural, etc. Curioso é que, ao mesmo tempo, nas economias desenvolvidas e por via diversa, o conceito de participação veio crescendo em popularidade. Antes da última guerra era coisa de que praticamente não se falava. As encíclicas papais de 31 e 37 sobre a questão social preconizavam a colaboração de classes num sentido claramente mussoliniano *et pour cause*. Acontece que colaboração, em particular assim entendida, e participação são na realidade atitudes distintas, ou melhor, representam dois momentos diferentes de uma mesma atitude. Até porque certas palavras carregam com o seu passado, e o triunfo das democracias em 45 obrigou a votar ao ostracismo umas quantas, demasiado comprometidas. O facto é que, nas décadas que precederam a Segunda Guerra, as classes trabalhadoras foram mantidas totalmente à margem das grandes decisões, e ninguém pensava sequer que pudesse (ou houvesse conveniência em) ser de outra maneira. Esse foi um período de intensa luta ideológica, e não foi a França de 36 — experiência fecunda de ensinamentos — suficiente para alterar o panorama.

A primeira grande experiência de «participação» terá sido afinal a própria guerra. Os movimentos de resistência, bem como a acção de contingentes expedicionários em longínquas regiões, puseram na realidade problemas concretos de cooperação entre homens em condições difíceis e, em particular no primeiro caso, animados de

um intenso ideal de libertação. As classes e as ideologias foram como que metidas «entre parênteses». Este parêntese prolongou-se um pouco ainda após a guerra, na fase inicial da reconstrução. Dada a natureza do conflito que acabava de terminar, as posições que teve de assumir e as alianças que se viu obrigada a contrair, a burguesia poupou-se a si própria uma repetição do «grande medo» de 19-20. As concessões que aparentemente fez foram, à luz dos novos conceitos económicos (Keynes, Beveridge), autênticos motores da sua nova prosperidade, e a prática encarregou-se de o confirmar. Uma teoria da participação foi ganhando forma, pondo a cada passo difíceis problemas de opção aos sindicatos e partidos de orientação socialista, entretanto confrontados, ao nível internacional, com o desenvolvimento da chamada «guerra fria». No fundo, a participação pretendia ser a alavanca de um aumento de rendimento quer à escala da empresa quer à escala nacional. À escala da empresa: relações humanas, comissões de empresa, delegados do pessoal, co-gestão (na Alemanha), associação capital-trabalho sob as mais diversas formas, etc. À escala nacional: gestão do sistema de seguro social, participação sindical em conselhos e comissões de estudo de grandes problemas económico-sociais (ex.: comissões do Plano, em França), intervenção no próprio estabelecimento de uma política governamental (caso britânico, em que a ligação orgânica entre as Trade Unions e o Partido Trabalhista consubstanciava esta forma de participação), etc. A participação passou a ser um dos conceitos de base da «nova democracia». A influência tecnocrata foi decisiva na criação desta ideologia do rendimento, da eficiência técnica. Sociólogos, como Alain Touraine, introduziram conceitos curiosos como o de «participação conflitual» que, no seu simples recorte formal, dão bem uma imagem dos aspectos contraditórios que todo este problema envolve. Bloch-Lainé, que

muitos consideram um representante típico desta «nova ideologia», ou um porta-voz dos tecnocratas franceses, afirma no seu discutido livro *Para uma Reforma da Empresa*, referindo-se à «força sindical»: «Há que admiti-la e mesmo favorecê-la, para que a democracia industrial funcione bem, do mesmo modo que uma oposição suficientemente forte é necessária ao bom funcionamento duma verdadeira democracia política.» Ele reconhece mais adiante sem rodeios que, para o patronato, e mesmo nas condições francesas em que os sindicatos mais fortes contestam o próprio sistema, «uma política favorável ao fortalecimento do sindicalismo é rendável a longo prazo (*payante à terme*)». Ao pretender definir um estatuto do pessoal, dedica sucessivamente a sua atenção às «modalidades de contestação» e «aos modos de participação».

Estamos, como se vê, longe da antiga argumentação, apregoada em discursos inflamados ou de lágrima ao canto do olho, sobre a justiça social, a dignidade do trabalhador, etc., etc. Hoje é a própria classe dirigente que preconiza a «participação», vendo simultaneamente na contestação um meio poderoso de progresso, já que mantém os empresários sob uma pressão constante que os leva a procurar reduzir os custos, a cuidar da organização, a introduzir equipamentos de maior produtividade, etc. Este aspecto é particularmente importante: muitos chefes de empresa vêem hoje no sindicalismo um poderoso agente de desenvolvimento do próprio capitalismo, pela tensão constante a que o sujeita. Não é nosso objectivo discutir esta tese, mas apenas assinalar, e é isso que nos interessa, que as camadas mais evoluídas do capitalismo tecnocrático reputam de importância para o processo de desenvolvimento que exista um sindicalismo forte, esclarecido, que *participe* (dentro de certos limites) e *conteste* — o que, como acabamos de ver, é para eles uma forma de participação indirecta.

A nova popularidade dada à noção de participação pelos governantes franceses após o agitado Maio de 68 reflecte apenas o fracasso das fórmulas experimentadas até aí, ao mesmo tempo que uma extensão às instituições universitárias (que espectacularmente revelaram as suas deficiências estruturais), mas não contém em si, na realidade, nada de particularmente novo.

Portugal manteve-se, como é evidente, à margem de todo este movimento de ideias, de conflitos, de realizações, etc. Por cá, como vimos atrás, a doutrina oficial era de que só há uma forma real de democracia — a corporativa — e que todos nela se entendem como Deus com os anjos. «Paz social», «justiça social», etc., eram formas privilegiadas em declarações dos responsáveis, nos preâmbulos de decretos, nos textos ou estados publicados sobre estes assuntos. A nossa legislação social deve ser um dos casos mais típicos a demonstrar a ambiguidade da famosa frase de Lacordaire «entre o fraco e o forte, é a liberdade que oprime e a lei que liberta». Que se passa então quando a lei é exclusivamente feita pelo forte? A lógica da frase responderá: é a opressão legalizada. Acresce ainda que os textos da Igreja sobre a chamada «questão social» oferecem uma enorme escolha de recomendações, pouco a pouco evoluindo ao sabor da pressão das realidades, onde é possível ir fundamentar qualquer posição, sem muita dificuldade. As doutrinas oficiais em Portugal encontram justificação fácil na *Rerum Novarum* («Intervenha portanto a autoridade do Estado e, reprimindo os agitadores, preserve os bons operários dos perigos da sedução e os legítimos patrões de serem despojados do que é seu») e posteriormente na *Quadragesimo Anno* (aludindo claramente ao corporativismo fascista: «O Estado reconheceu juridicamente o *sindicato*, dando-lhe, porém, carácter de monopólio, já que só ele, assim reconhecido, pode representar operários e patrões, só ele concluir contratos e

pactos de trabalho, [...] As corporações são constituídas pelos representantes dos sindicatos de operários e patrões pertencentes à mesma arte e profissão, e, como verdadeiros e próprios órgãos do Estado, dirigem e coordenam os sindicatos nas coisas de interesse comum. É proibida a greve; se as partes não podem chegar a acordo, intervém a autoridade. Basta reflectir um pouco para ver as vantagens desta organização, embora sumariamente indicada: a pacífica colaboração das classes, a repressão das organizações e violências socialistas, a acção moderadora de uma magistratura especial.»).

A Igreja admite e considera legítimo — a partir de certa altura — o facto sindical, mas quem pretenda apoiar-se em textos como os citados está no seu direito de pensar que, no fundo, o admite como um «mal necessário», quando os patrões não saibam actuar cristãmente. Ora em Portugal, por definição, os patrões são todos cristãos inveterados, o que dispensa as desarmonias incómodas resultantes da acção sindical<sup>2</sup>.

Acresce ainda que, dadas as circunstâncias conhecidas, foi possível em Portugal sem dificuldade prolongar a vida respeitável de certas palavras, ao abrigo das depurações a que foram sujeitas lá fora, como já referimos, após a derrota dos fascismos.

---

<sup>2</sup> Parece-nos útil, para traduzir bem a filosofia do regime sobre estes assuntos, transcrever os artigos 15.º e 16.º do Estatuto do Trabalho Nacional:

«Art. 15.º — A direcção das empresas, com todas as suas responsabilidades, pertence de direito aos donos do capital social ou aos seus representantes. Só por livre concessão deles o trabalhador pode participar na gerência, fiscalização ou lucros da empresa.

«Art. 16.º — O direito de conservação ou amortização do capital das empresas e o do seu justo rendimento são condicionados pela natureza das coisas, não podendo prevalecer contra ele os interesses ou os direitos do trabalho.»

Note-se, neste último artigo, como se reconhece claramente que pode haver contradição entre os interesses do trabalho e os do capital (o sublinhado na transcrição do artigo é nosso).

Por isso mesmo é tanto mais de acentuar o esforço que recentemente vem sendo feito para afinar a linguagem pelo diapasão europeu, embora as palavras digam coisas muito diferentes. Mas é neste texto do III Plano de Fomento que se pressente, talvez pela primeira vez, uma consciência de que, efectivamente, o desenvolvimento em Portugal *exigiria* no plano social uma série de alterações profundas que acabam por conduzir à formulação de frouxas «medidas de política», na constatação evidente de que as próprias estruturas são incompatíveis com aquelas necessidades. Façamos algumas citações, relativas ao domínio da «participação», através das quais se pode simultaneamente verificar a preocupação de introduzir expressões já consagradas há muito no estrangeiro, e a de que é realmente urgente adoptar uma atitude «moderna» em relação a problemas que põem directamente em jogo o desenvolvimento (p. ex.: o da produtividade).

Vejamos:

«... procuram-se delinear várias orientações tendentes a facilitar a *reforma da empresa*<sup>1</sup>, no sentido de esta oferecer condições cada vez mais favoráveis aos seus trabalhadores. Em especial, encara-se o aspecto das relações humanas, tão importante sob o ponto de vista do clima de trabalho existente na empresa.»

«... no actual diploma regulador do contrato individual de trabalho (Dec.-Lei n.º 47 032, de 27-5-66) enuncia-se o princípio de que “a entidade patronal e os trabalhadores são mútuos colaboradores” (Art. 18.º, n.º 1). Estabelece-se, além disso, que “o Estado fomentará, através da concessão de benefícios de ordem fiscal ou outros, todas as formas de concretizar, nas empresas, a ideia de

---

<sup>1</sup> Comparar com o título da obra atrás citada de Bloch-Lainé. Todos os sublinhados das citações são nossos.

cooperação dos trabalhadores e da entidade patronal, na realização da obra comum” mediante a “constituição de órgãos de colaboração destinados a apreciar os problemas directamente relacionados com os interesses dos trabalhadores, bem como a *participação* destes na gestão de obras sociais e nos resultados do empreendimento” (art. cit., n.º 2 e 3).»

«No plano nacional, a colaboração dos trabalhadores concretiza-se na medida em que *se associam as organizações profissionais à preparação e execução da política social e económica do Governo*, pelo que se reveste da maior importância aperfeiçoar o funcionamento dos sindicatos, com vista ao desempenho eficaz das suas atribuições.»

Um dos objectivos apontados no III Plano para o hexénio 68-73 para conseguir o «equilíbrio do mercado do emprego» e resolução dos principais problemas de mão-de-obra é o seguinte:

«Desenvolvimento das formas de *participação* dos trabalhadores no processo de crescimento económico-social, através da organização corporativa e da melhoria das relações humanas nas empresas.»

E ainda:

«Os sindicatos deverão contribuir para *associar a mão-de-obra aos esforços de crescimento e de elevação da produtividade*, e para canalizar as tensões e desajustamentos motivados pelas transferências interprofissionais, intersectoriais e inter-regionais. *Todos estes aspectos são comuns à experiência da totalidade dos países industrializados* e encontram-se na base dos esforços de valorização sindical conduzidos nos últimos anos.»

«Por outro lado, reveste-se de maior alcance a política, já iniciada, de estimular a *participação dos trabalhadores no autofinanciamento das empresas* em que trabalhem, mediante a tomada de títulos emitidos pelas pró-

prias empresas, sem prejuízo da melhoria dos salários orientada pelo acréscimo de produtividade.»

Como se pode observar, de tudo aquilo que tem sido largamente discutido e experimentado em França nos últimos anos (é nítida a influência francesa neste campo), não falta quase nada: relações humanas, reforma na empresa, participação dos trabalhadores na gestão de obras sociais, nos resultados do empreendimento, etc. Até a modalidade «participação no autofinanciamento», preconizada em França há apenas uns 3 anos («Amendement Vallon», «Plan Louchot», etc.), e só em Agosto de 67 (poucos meses antes da entrada em vigor do III Plano) traduzida em termos de legislação, já se vê inscrita neste Plano.

Em face disto, a que por comodidade chamaremos uma «tomada de consciência» (e não será de facto, por parte de uma nova geração de técnicos e economistas?), quais as medidas que são preconizadas para a sua concretização? Citaremos, de novo:

«... Providenciar-se-á para que os sindicatos disponham de meios de actuação mais amplos e eficazes, nomeadamente pela fusão dos organismos de pequena dimensão...»

«No mesmo sentido, só excepcionalmente deverá admitir-se a constituição de novos sindicatos que associem menos de 1000 trabalhadores.»

Novas uniões e federações de sindicatos «deverão desenvolver estudos relativos às actividades que representam e incrementar meios de aperfeiçoamento profissional que facilitem a formação social dos trabalhadores.»

«A política de melhoria das relações humanas nas empresas — como base para elevação da produtividade, instrumento de valorização dos recursos humanos e factor de paz e bem-estar social — deverá ter o seu alicerce na colaboração esclarecida e convicta dos empresários e qua-

dros directivos, de cuja acção dependem em muito larga medida os objectivos propostos. Seria ainda desejável que, numa conduta tendente à defesa esclarecida dos seus interesses, viessem a valorizar a sua própria preparação quanto aos problemas de relações humanas nas empresas e estimulassem a formação de pessoal especializado nesses problemas, favorecendo o treino dos quadros e auxiliando as investigações tendentes a elucidar os problemas psicosociais do trabalho português.»

Espera-se que os organismos corporativos fomentem, entre outras coisas, a «preparação dos seus associados para as tarefas de colaboração na empresa», etc., etc.

Refere-se adiante a estimulação da participação dos trabalhadores no autofinanciamento, segundo os termos atrás transcritos.

Quanto à reforma da empresa não se descobre qualquer referência concreta, sendo de supor que a legislação recente sobre o contrato individual de trabalho, atrás mencionado, é considerada como suficiente sobre o assunto.

A mitologia da participação desfaz-se deste modo em medidas de política que não passam de simples alvites, sugestões ou desejos, revelando bem os termos de uma impossibilidade.

Resumindo, para que fique bem clara esta contradição fundamental que quisemos apontar: os autores do Plano, mesmo através da linguagem prudente que exige no nosso país um documento público sobre estes assuntos, reconhecem claramente que é condição indispensável, para conseguir um desenvolvimento económico-social suficientemente acelerado, um certo grau de «participação», isto é que não podem ser apenas, como até aqui, uns quantos a «puxar» no seu próprio interesse, mas que todos têm de sentir-se de uma ou outra forma «comprometidos» e interessados no processo. Constatado isto, porém (e mesmo descontando aquilo que corresponde única-

mente a uma necessidade de actualização de linguagem, para efeitos mais ou menos externos), é flagrante o impasse a que chegam quando se trata de preconizar uma política nesse sentido. Isso era inevitável, já que, admitindo que não se toca nas estruturas existentes:

— Como fazer participar, ao nível da empresa ou ao nível nacional, uma população profundamente subeducada, habituada desde sempre a ser mantida à margem de qualquer intervenção de carácter democrático nos assuntos do seu interesse directo?

— Como (e para quê) fazer participar seja no que for sindicatos que disso só têm o nome, que não representam nada nem ninguém, que se limitam a ser uma peça de uma orgânica corporativa artificialmente construída de cima?

— Como fazer participar uma classe trabalhadora que «descobriu» a emigração, que cessou de se resignar à sorte que lhe coube largos anos, ao drama diário da subsistência, à humilhação permanente, à condenação a uma monstruosa ignorância, a uma insegurança total?

— Como fazer, sequer, compreender essa necessidade de participação a um patronato habituado a pôr e dispor à medida das suas conveniências (ou do que julga sê-lo), a decidir sem limitações, a ter assegurada a cada momento a «paz social»?

— Como imaginar, ainda, que possam as classes dirigentes, prisioneiras do seu próprio passado, aceitar esse risco calculado que seria o de uma profunda reforma de estruturas, condição *sine qua non* de quaisquer ilusões de desenvolvimento participado?

As interrogações poderiam prosseguir, quase até ao infinito. Todas elas viriam confirmar que os desejos de participação manifestados pelos autores do Plano depa-

ram com uma muralha impossível de transpor, pelo menos por tímidas «medidas» que, na realidade, nem sequer o são.

### *Formação para o desenvolvimento*

Expressões como «formação profissional acelerada», «educação permanente», «reciclagem», etc., eram praticamente desconhecidas há uns 20 anos. Outras como «produtividade» e mesmo «formação profissional» *tout court*, se bem que conhecidas de longa data, passaram a representar conceitos muito mais elaborados, a englobar uma grande variedade de coisas novas, foram, se assim se pode dizer, rejuvenescidas. No que respeita em particular à formação profissional, isto compreende-se praticamente se atendermos ao facto de que as formas que o progresso técnico tomou nas últimas décadas introduziram modificações fundamentais não só no nível geral de qualificação exigida da mão-de-obra, como nas qualificações específicas requeridas para ocupar postos de trabalho cada vez mais diversificados e, o que é importante, em constante evolução. Se até então a alteração mais revolucionária na organização do trabalho (e na produtividade) fora porventura a introdução dos fabricos de série (as chamadas «cadeias» de produção), com a pulverização total do que restava dos antigos ofícios produtivos, passando cada homem a ter rigorosamente de repetir *ad infinitum* os mesmos gestos — para o que não era necessária nenhuma qualificação particular —, as técnicas mais recentes vieram de novo reagrupar e automatizar muitas dessas actividades parcelares, enquanto outras se desenvolviam

paralelamente e para as quais se tornaram indispensáveis elevados níveis de «responsabilidade profissional». Também no que respeita a este problema, concorreram simultaneamente para o estudo de novos métodos de formação profissional, e sobretudo para a frequência com que a expressão é lançada aos quatro ventos em colóquios, seminários, publicações, etc., os dois fenómenos já atrás mencionados ao falarmos da participação: a fase de reconstrução dos países avançados no pós-guerra, em sobreposição com a introdução das técnicas mais modernas, e no pólo oposto, as urgências do desenvolvimento económico dos países do Terceiro Mundo. Convém, no entanto, notar desde já que, neste ponto, a distinção entre as duas situações reflecte-se com muito maior intensidade no próprio conceito de formação aplicável a cada uma delas. Assim, para os países altamente industrializados, foi-se levado a fomentar a criação de cursos muito especializados, podendo responder à complexidade crescente da actividade económica. Por outro lado — dada a evolução muito rápida das técnicas, certas reconversões espectaculares, o aparecimento constante de actividades totalmente desconhecidas poucos anos atrás — foram ganhando terreno os cursos de formação acelerada, os estágios de reciclagem, as necessidades de uma educação permanente a todos os níveis. Já no que se refere aos países em via de desenvolvimento, o acento foi sempre posto nos problemas de educação de base. Isto tem a sua lógica se atendermos a que, em países de alto grau de analfabetismo, um ensino estritamente profissional é incapaz só por si de promover aquela integração social que os teóricos do desenvolvimento consideram indispensável para a mutação radical que tais sociedades têm de realizar a fim de se libertarem dos famosos «círculos viciosos». Além disso o estado incipiente de industrialização nesses países não requer aquela variedade de especializações e de tipos de formação

reputados necessários em economias extremamente diferenciadas, embora, no plano da metodologia, se possam fazer adaptações proveitosas.

Em traços gerais, temos assim esboçado o panorama em que os nossos responsáveis se foram inspirar relativamente a esta matéria fundamental quando se fala de desenvolvimento.

Em Portugal é fácil verificar que só há muito poucos anos se começou a falar de formação profissional. Até aí apenas se conhecia o «ensino técnico». Ao apreciar o modo como o problema é posto neste III Plano de Fomento, no capítulo sobre «Emprego e política social», não podemos deixar de ter em conta o papel eminente que terão tido na sua redacção os técnicos do Ministério das Corporações, e muito em particular do organismo dele dependente — «Fundo do Desenvolvimento de Mão-de-Obra». Isto é importante porquanto foi a partir da sua criação que se começou a popularizar entre nós a «formação profissional» (bem como os restantes elementos da «política de mão-de-obra») e daí terem nascido certos atritos com o Ministério da Educação Nacional, de quem depende o «ensino técnico». Sintomática deste espírito, aliás, é a publicação do F. D. M. O. sobre a «Formação de adultos ou formação extra-escolar», em que o autor (chefe da Divisão de Formação Profissional do F.D.M.O.) se vê na obrigação de apresentar uma lista de países em que a formação profissional se encontra sob a alçada do Ministério do Trabalho e não dos respectivos Ministérios da Educação. Também nessa publicação se exprime com toda a clareza, em relação a uma política de formação profissional, uma atitude muito semelhante à que já encontramos ao discutir a participação. Citamos: «A importância da formação profissional no desenvolvimento económico de qualquer país é do conhecimento geral, sendo hoje reconhecido por toda a parte que os investi-

mentos realizados na qualificação dos trabalhadores, a qualquer nível, são dos mais rendáveis.» Nas conclusões do II Colóquio do Trabalho, da Organização Corporativa e da Previdência Social, realizado em 1962 (não existia ainda o F. D. M. O.) as posições não se tinham ainda extremado: «O mais rápido desenvolvimento da formação profissional, *alicerçada numa ampla e generalizada formação cultural*<sup>1</sup>, é não só imprescindível à política do crescimento económico, mas também à melhoria do nível geral da vida», etc., etc. Ora na diferença entre estes dois textos encontra-se precisamente a chave da grande contradição que procuramos analisar, e que desde já poderemos resumir deste modo: durante anos não se educou e toda a gente (nas classes dirigentes) estava de acordo — a educação é um perigo, e no fim de contas os ignorantes são os mais felizes...; um sector industrial sem preocupações de produtividade, bem protegido, pouco exigente na mão-de-obra e dispendo de uma escolha abundante, dado o desemprego e subemprego existentes, conformava-se facilmente com esta situação, se não se regosijava com ela; mas chega um momento em que um desarmamento alfandegário, que pode ser retardado mas não evitado, lança um desafio sério em termos de produtividade, em que a mão-de-obra foge em massa tornando difícil o recrutamento, em que, apesar de tudo, o nível técnico vai lentamente subindo; em face disto, que encontramos? Em 1961, de entre o pessoal operário dos sectores secundário e terciário (79,2% da população activa destes dois sectores), apenas 1,8% tinham um curso secundário completo (incluindo capatazes), e 48% não tinham sequer a instrução primária (de entre os quais 14% analfabetos)<sup>2</sup>. No

<sup>1</sup> O sublinhado é nosso.

<sup>2</sup> *Estrutura da população activa portuguesa. I — Sectores secundário e terciário*, A. Simões Lopes, Instituto Gulbenkian de Ciências, 1967.

que respeita ao ensino técnico, para uma população operária de cerca de 1,5 milhões de pessoas (incluindo o sector primário), em 1962-63 concluíram em Portugal os seguintes cursos das escolas técnicas<sup>7</sup>:

Carpinteiro-marceneiro .....	44	alunos
Electricistas .....	84	>
Fundidores .....	1	>
Serralheiros .....	504	>
Torneiros e frezadores .....	—	>

Isto sintetiza, sem mais comentários, o nível de preparação do operariado português. A contradição surge então em toda a sua evidência: súbita consciência da necessidade de ter mão-de-obra profissionalmente apta a dar o seu tributo ao processo de desenvolvimento que se proclama urgente; em face disto, uma carência total de estruturas de ensino adequadas<sup>8</sup>, uma classe dirigente ainda viciada por longos anos em que encarou a educação e a formação com enormes reservas, manietada ainda por cima por um calendário de prioridades orçamentais que a impedem de dirigir para este sector os recursos indispensáveis.

<sup>7</sup> *Evolução recente da estrutura escolar portuguesa*, caderno n.º 7 do F. D. M. O., L. Morgado Cândido, 1965.

<sup>8</sup> Numa exposição feita na Ordem dos Engenheiros sobre «Desenvolvimento e modernização da sociedade portuguesa», dizia o Dr. A. Sedit Nunes, em Novembro de 1965, referindo-se à contradição daqueles que desejariam um processo de desenvolvimento que conseguisse deixar intactos (entre outras coisas) «os princípios, esquemas e métodos de educação»: «... uma é a educação para o enfrentamento de situações estáveis, para a assimilação de normas e valores predeterminados, para a aquisição de aptidões pré-definidas, para a apropriação de saberes pré-elaborados — e essa é a que importa e convém a uma sociedade estacionária ou de lenta evolução; e outra é a educação para fazer face a um mundo de situações mutáveis, de normas e valores em reconstrução, de qualificações efémeras ou obsoletas, de saberes e competências em acelerada revisão — e essa é a que o desenvolvimento requer e, tarde ou cedo, acaba por impor».

Ao nível da programação global, onde portanto será de procurar as grandes preocupações e opções sobre que assenta o III Plano, estes problemas encontram-se naturalmente situados no capítulo de «Emprego e política social» e também um pouco no de «Produtividade». No primeiro, a necessidade de formação profissional vem associada à vaga formulação da tal «política de mão-de-obra» muito cara aos técnicos do F.D.M.O. No segundo, como é natural, ela é definida como uma das condições fundamentais para o desejado acréscimo da produtividade nacional.

A documentar o que vimos dizendo, citamos alguns passos do texto oficial:

«... os aspectos da produtividade dos factores — e, 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 à generalidade dos trabalhadores.»

«O fluxo migratório, aliado ao nível de instrução geral e profissional de grande parte da população activa, tem provocado, como se observou, o aparecimento de estrangulamentos por escassez de trabalhadores especializados.»

«No conjunto das indústrias, verifica-se deficit de pessoal qualificado da ordem dos 9% em relação aos actuais níveis do emprego, embora em alguns sectores as percentagens de carência sejam consideravelmente superiores àquela média (Mobiliário 24,8%, Construção de máquinas 24,1%, Curtumes 23,3%, Extractivas 17%, Produtos metálicos 14,2%, etc.).»

«Será principalmente pela criação de condições internas que permitam elevar gradualmente o nível da qualificação dos trabalhadores, que se conseguirá reduzir o volume das correntes migratórias.»

«A obtenção desses acréscimos de eficiência [produtiva] pressupõe o preenchimento de determinado número de funções, das quais cumpre destacar as de investigação pura e aplicada, organização racional da produção e distribuição, *formação de mão-de-obra a todos os níveis*, e aquisição dos equipamentos materiais requeridos por tecnologias rapidamente mutáveis.»

O F. D. M. O. «tem levado a cabo um vasto plano de realização no âmbito da formação profissional extra-escolar, cuja apreciação consta do Capítulo do Plano dedicado a “Educação e Investigação”».

«As acções [de produtividade] têm incidido, fundamentalmente, sobre formação de dirigentes e quadros, muito embora se tenha começado já a encarar, com alguma amplitude, a formação profissional, problema da maior importância, pois dela depende, em grande parte, a melhoria progressiva do nível da produtividade do trabalho e dos salários.»

Nestas citações — e muitas outras se poderiam fazer — encontramos portanto a expressão desta urgência tão tardiamente descoberta, bem como de alguns dos problemas fundamentais que a ela se encontram directamente ligados (produtividade, emigração, nível de remunerações, etc.). Pode mesmo dizer-se que, no seu estrito aspecto formal, o diagnóstico está correcto e corresponde às realidades. E nessa medida ele é, por si só, a condenação de toda uma política levada a cabo durante longos anos, que tentou sistematicamente limitar o acesso a esta qualificação profissional cuja carência hoje se aponta como se ninguém dela tivesse culpa.

Poderá a aplicação das medidas preconizadas no Plano para enfrentar a situação conduzir a que se alcancem os fins pretendidos?

Para tentar responder a esta pergunta o caminho lógico seria o de ir analisar cada uma das medidas pro-

postas, examinar os créditos a elas atribuídos, comparar os resultados que daí se podem esperar com as necessidades que se prevê virem a manifestar-se. Dizemos que seria este o caminho lógico, e sê-lo-ia de facto numa condição: que se tratasse de um problema exclusivamente técnico ou, pelo menos, se nos interessasse colocar-nos, ao fazer esta crítica, numa perspectiva exclusivamente técnica. Se assim fosse, as conclusões a que se chegaria seriam do tipo: dados os créditos previstos será ou não será possível efectivar as realizações propostas?; estas mesmas realizações respondem ou não às necessidades, em quantidade e tipos de formação, da economia no período considerado?; os métodos de formação adoptados serão ou não os mais adequados?; a articulação entre os sistemas de educação clássica e de formação extra-escolar está ou não bem concebida?; etc., etc. Todo este tipo de críticas têm, sem dúvida, muita utilidade mas, e é esse o ponto essencial, pressupõe que se aceitou previamente o nível das «grandes opções», isto é que não se discute a «filosofia» do sistema global mas unicamente o pormenor das soluções técnicas adoptadas. Ora precisamente o problema de base que é indispensável fazer salientar é que, chegados ao ponto de reconhecer a enorme carência de formação da população portuguesa e o estrangulamento que isso opõe ao processo de desenvolvimento económico-social, os autores do Plano vêm-se obrigados a propor medidas de política que não tocam nas estruturas existentes, isto é que se limitam ao que acima denominámos de carácter «técnico». Mesmo no caso do impulso que se pretende dar aos métodos de formação acelerada, convém notar que os cursos previstos, intensivos e de curta duração, não poderão constituir mais do que uma «iniciação profissional», com que se conseguirá, quando muito, uma integração mais fácil e rápida no processo produtivo. Tais cursos, implantados à pressa pelas urgências que se deparam aos

empresários privados numa estrutura impregnada de «não educação», marginais ao próprio sistema educativo, nunca poderão constituir o núcleo de uma autêntica reconversão de uma «educação para a estagnação» numa «educação para o desenvolvimento», no sentido referido na citação atrás feita<sup>9</sup>. Esta a grande diferença entre uma situação como a de Portugal e a do país em que nos fomos inspirar, a França. Em França tratava-se de efectuar ajustamentos. Em Portugal seria necessário uma mutação. Poder-se-á observar que, de qualquer modo, tudo o que se faça terá sempre alguma utilidade. Sem dúvida que a terá; simplesmente convém nunca esperar de soluções propostas para problemas mais do que aquilo que podem dar. A nossa posição é a de que aquilo que, neste caso, as medidas sugeridas podem dar é de natureza radicalmente distinta do que as necessidades impõem. Uma autêntica democratização do acesso e dos métodos de ensino, p. ex., eis um ponto decisivo em direcção ao qual não se avançará um passo. Uma expansão em ritmo acelerado da formação de técnicos de nível médio — outro problema capital numa educação para o desenvolvimento no nosso país — não pode ser enfrentada unicamente por um aumento do número de Institutos a isso destinados: é simultaneamente necessário que

---

<sup>9</sup> Aliás, no capítulo sobre «Educação» o próprio texto do Plano se mostra concordante com isto: «As actividades de formação escolar não podem ser prejudicadas, a nenhuma luz, pelas de formação extra-escolar, que possuem carácter meramente complementar ou subsidiário. Só a formação escolar, como formação integral, permite o desenvolvimento harmónico dos vários atributos da personalidade, fazendo verdadeiros homens e não meros técnicos; e só ela, fornecendo preparação de base, possibilita ou favorece o progresso, a actualização ou adaptação a novas técnicas e a reconversão ou adaptação a novos empregos: vantagens tanto mais apreciáveis quanto é certo que correspondem a necessidades cada vez mais prementes, determinadas pelos vertiginosos avanços tecnológicos.» Note-se à margem que esta prosa se deve situar na perspectiva da guerra fria sobre estes assuntos entre o M. E. N. e o M. C. P. S.

a eles tenham acesso alunos em número e qualidade suficiente, e que essas profissões sejam revalorizadas em todos os planos, entre outras coisas. Só uma nova maneira de encarar estes assuntos, numa sociedade realmente actuante poderia abordar as verdadeiras soluções. Vimos assim cair de novo na problemática da participação. Uma sociedade que escolhe o desenvolvimento, escolhe a educação. Mas tal sociedade só «se escolhe» desse modo se «participar». E já vimos em que medida é ilusório e contraditório falar-se de participação na sociedade portuguesa.

#### *Repartição dos Rendimentos*

Vamos começar por analisar este último aspecto relativo aos problemas de «emprego e política social» dentro da perspectiva em que se colocam os autores do Plano ao afirmar, na introdução à secção *Repartição dos rendimentos*, que «o estudo da estrutura da repartição nos seus vários aspectos — pessoal, funcional, redistributivo e de aplicação dos recursos — tem o maior interesse para a correcta definição e enquadramento das medidas inerentes a uma política de rendimentos». Temos assim um exemplo mais do esforço de modernização da nossa linguagem económica. Com efeito, há relativamente poucos anos que — face às dificuldades que encontravam as economias ocidentais para evitar o conhecido fenómeno de, na sequência de uma conjuntura de alta actividade, «tomarem embalagem», ou seja entrarem na corrida salários-preços — se começou a sugerir a aplicação de políticas de rendimento. Tais políticas encontraram o seu enquadramento simultâneo entre as medidas relativas quer às

políticas de estabilização quer às políticas de emprego. Isto porque, por um lado, pretendem opor-se (de um modo concertado) àquele movimento descontrolado que define uma inflação generalizada; por outro, são tanto mais urgentes quanto maior a tensão do mercado de emprego numa fase dessas, o que faz conjugarem-se dois factores particularmente favoráveis às reivindicações salariais: concorrência entre as empresas em disputa de mão-de-obra rara, aumento desmedido dos rendimentos do capital (rendas de inflação) que levam as organizações sindicais a exigir o acréscimo da sua quota-parte numa repartição que tende por esse facto a degradar-se em desfavor dos trabalhadores. Carácter (equilibrado ou não) do crescimento económico, repartição dos rendimentos, níveis e estrutura do emprego — outros tantos elementos profundamente interdependentes numa dinâmica que se pretende dominar e orientar para objectivos bem determinados.

Debruçando-se sobre o problema, a Comissão Económica da O. N. U. para a Europa concluiu que são «pontos de passagem obrigatórios para uma política de rendimentos a definição clara de qual deveria ser a repartição dos rendimentos, a reforma radical de anacrónicas estruturas nacionais de remuneração, a coincidência dos salários legais com os salários reais, a tomada em consideração das outras remunerações, a adesão sem reticências dos *partenaires* sociais (entidades patronais e trabalhadores) e a arbitragem por um órgão representativo central».

Para completar o quadro em que se situa uma tal política convém acrescentar que aqueles peritos consideram particularmente funestos os fenómenos de «escorregamento» dos salários, ou desvios entre os salários fixados (legalmente ou por contratação colectiva, p. ex.) e os salários realmente pagos, e particularmente restritos os meios de acção sobre os rendimentos não salariais, sobre

os quais as informações são muito deficientes. Resumindo, e vamos assim cair na crítica corrente feita à ideia das políticas de rendimentos, estas não passarão nunca de políticas de controle dos salários. Isto faz com que alguns daqueles pontos de passagem obrigatórios não o possam ser de facto, como seja a referida adesão sem reticências. As organizações sindicais dificilmente aceitariam esta limitação à sua acção reivindicativa, sem que simultaneamente fosse possível assegurar idêntica limitação em relação aos lucros patronais e, o que não é independente, aos preços. O mencionado escorregamento deriva precisamente dos dois factores acima apontados como impulsionadores daquelas reivindicações.

Sendo assim, parece poder-se concluir com J. Lecaillon<sup>19</sup> (referindo-se ao caso francês): «Uma verdadeira política de rendimentos não se pode conceber independentemente de uma acção sobre as estruturas.» O que é o mesmo: não pode limitar-se a uma concepção anticonjuntural, seja ela de carácter permanente e planificado.

As condições particulares que em Portugal se verificam permitem-nos desde já, em face do modo como se acaba de definir em traços gerais o que se entende por (e o que se pretende com) uma política de rendimentos, fazer algumas considerações, allás evidentes. Em primeiro lugar, se um dos elementos que contraria seriamente os desejos dos que procuram elaborar uma política de rendimentos reside na desconfiança e oposição sindicais, dir-se-ia que entre nós estamos, nesse plano, em condições muito favoráveis. Não seria de esperar, pelas razões conhecidas, qualquer oposição eficaz por parte dos nossos chamados sindicatos a medidas limitativas de uma liberdade reivindicativa de qualquer modo inexistente. Mas por

---

<sup>19</sup> *Croissance et politique des revenus*, Ed. Cujas, 1954.

outro lado, mais forte seria (ou será) desde logo a tendência para dar a uma política de rendimentos o sentido de «política de controle de salários», já que é isso precisamente o que tentam evitar as classes trabalhadoras nos países em que têm uma palavra a dizer. Em segundo lugar quando se constata as dificuldades que põe à aplicação de uma política de rendimentos o relativo desconhecimento (ou um conhecimento muito menos rigoroso) dos rendimentos não salariais em países onde a informação, as estatísticas, os meios de elaboração das contas nacionais, os controles fiscais, etc., estão já bastante desenvolvidos, fácil será imaginar o modo como em Portugal se poderia (mesmo que houvesse intenção disso) com os meios actualmente disponíveis pensar em pôr a descoberto com fins restritivos essa parte dos rendimentos privados. Aí temos, portanto, mais um factor a apontar no sentido de dirigir a atenção unicamente para os rendimentos salariais. Por último, num plano mais vasto, já vimos que uma autêntica política de rendimentos se deveria inscrever, só assim adquirindo sentido, num concertado sistema geral de acção sobre os mecanismos económicos que pressupõe a existência de estruturas voltadas para o desenvolvimento, seja no que respeita ao aspecto participação-contestação, seja nos meios de acção sobre a produtividade, seja ainda no campo dos níveis de educação e formação, ou no dos controles possíveis sobre os equilíbrios fundamentais. Esta simples enumeração, longe de ser exaustiva, pode conduzir a enunciar de outro modo a mesma exigência: uma política de rendimentos constituiria um dos elementos de uma política que fosse manifestação de uma consciência, ao nível de colectividade, da necessidade de uma correcção recíproca e permanente entre estruturas e conjunturas. Isto, que as próprias economias de mercado avançadas (a que particularmente se aplica) ainda estão longe de atingir — se é que, como se pode pôr em dúvida,

dispõem dos meios para vencer os obstáculos que em si mesmas contêm —, está evidentemente muito para além do que pretendem dizer os autores do Plano quando escrevem a frase que se reproduziu no início.

Convém, apesar de tudo, tentar compreender a razão por que denunciarei o Plano uma tal preocupação no que se refere à repartição dos rendimentos mesmo quando, na sequência do que apontámos, ela deva ser tratada em si, isto é, desligada da ideia de uma política geral de rendimentos, cuja inviabilidade julgamos, mesmo grosseiramente, ter demonstrado. Podemos esboçar brevemente quatro razões que se nos afiguram principais para isso. A primeira, já várias vezes referida em relação a outros pontos, será apenas a da actualização da linguagem, sobretudo para efeitos externos. Um dos factores que aqui poderão pesar será a própria actualização da linguagem social da Igreja Católica que, nas últimas encíclicas e declarações, prefere a fórmula mais técnica e moderna de «repartição equitativa dos rendimentos» à de «justiça social». Essa ideia é apresentada, por exemplo, logo nas primeiras linhas da brochura *A repartição do rendimento em Portugal Continental*, do Dr. João de Moura, director do F. D. M. O. do Ministério das Corporações, apoiando-se numa citação da encíclica *Mater et Magistra*. Este pôr em dia da linguagem tem por vezes aspectos um pouco chocantes, quando se vêem traduções à letra de expressões ainda recentemente consagradas em línguas estrangeiras (mesmo quando se trate de português correcto) como «repartição dos frutos do crescimento» (título de um outro caderno do F. D. M. O.), o que sugere — embora possa tratar-se de simples comodidade — ter-se a preocupação de mostrar que os problemas entre nós são idênticos aos de qualquer país avançado... pelo menos no nome. Enfim, uma espécie de piscar de olho a certos desconfiados que em reuniões e conferências internacionais nem sempre

nos fazem a vida fácil. Não ignoramos a crítica que nos pode ser feita de que seria ridículo estar a inventar nomes próprios para coisas que lá fora já estão designadas e estudadas, só para marcar «personalidade» ou originalidade. Ora, longe de nós estar possuídos de qualquer forma de nacionalismo linguístico intransigente. Por isso mesmo, se demos um ou outro exemplo que, só por si, seria passível da citada crítica, o que pretendemos é dar a esta observação uma dimensão global. Pois é bem conhecido como têm sabido os nossos governantes utilizar-se com proveito das virtualidades do processo. Como estaríamos, de outro modo, entre outras coisas, representados na Organização Internacional do Trabalho? Ora não é por lhes chamarem sindicatos que tais organismos se parecem mais com aqueles a que noutros países se dá o mesmo nome, como não é por se traduzir por «frutos» aquilo a que igualmente se poderia chamar resultados ou benefícios, que a repartição dos ditos será mais equilibrada. É essa mesma dimensão global que vamos encontrar também, por exemplo, ao mudar a designação oficial do estatuto dos nossos territórios ultramarinos, e surgem-nos à mente muitos outros exemplos possíveis.

Uma segunda razão se nos apresenta como possível para a urgência apregoada de uma melhor repartição de rendimentos. É conhecida a tese de que uma repartição que tenda a favorecer as classes de menores rendimentos concorrerá simultaneamente para uma diminuição no investimento, sabido que essas classes manifestam uma propensão para a poupança inferior à das mais abastadas, já que nelas muitas necessidades de consumo ainda se encontram insatisfeitas. Acontece, porém, que no nosso país, aceite-se ou não aquela teoria, nunca as classes de mais elevados rendimentos evidenciaram grande propensão para o investimento reprodutivo no quadro da economia nacional, canalizando as suas poupanças para

consumos ostentatórios, para fins especulativos ou simplesmente, quando as circunstâncias eram propícias, repatriando os seus capitais para praças mais remuneradoras. Nos anos mais recentes este último destino foi de tal modo procurado (atingindo mesmo uma parte da média poupança) que o Ministério das Finanças se viu obrigado a vir a público denunciar tais práticas e anunciar uma repressão, quando era evidente que a origem principal do caso se situava na diferença de taxas de juro entre o nosso país e os centros para onde acorriam esses capitais. A prova de que todos estavam de acordo a esse respeito é que, posteriormente, esse ponto foi atendido, tendo-se visto o lançamento de empréstimos já sensivelmente mais interessantes para aqueles que, dentro da sua lógica necessária, se preocupam menos com problemas de desenvolvimento ou sobrevivência nacionais do que com os tantos por cento que anualmente se vão somar ao bolo. Pode então imaginar-se que esta preocupação agora alardeada em relação ao problema da repartição dos rendimentos tenha por objectivo alertar os detentores de rendimentos mais elevados no sentido de os levar a repensar a utilização dos seus capitais, sob a absurda ameaça — que só poderia ter nascido na mente de «técnicos» alheios às estruturas sociais existentes — de que se arriscariam a ver-se penalizados de qualquer modo, por forçada transferência de uma parte dos seus proventos que iriam engrossar os daqueles que fossem porventura mais compreensivos do interesse nacional. Não nos detemos mais nesta hipótese de explicação, pois que, na ausência de qualquer proposta concreta — e a que surge à mente é, naturalmente, a da criação de um imposto fortemente progressivo sobre os rendimentos —, ela nunca passaria de puramente platónica.

Já mais plausíveis se nos afiguram as duas razões seguintes. Ambas elas assentam no fortalecimento de uma classe média ainda, como se sabe, bastante débil no nosso

país. Mas se a primeira é de natureza económica, já a segunda terá por fundo considerações de ordem política. Para se compreender as vantagens de carácter económico que se poderia esperar de uma melhor repartição de rendimentos basta atentar no claro equívoco sobre que assentou a apreciação do abalo conjuntural surgido em 1966. Entrou-se, com efeito, numa fase de moderada mas nítida inflação com preços e salários a aumentar a uma taxa nunca antes verificada. Ameaçado o sacrossanto equilíbrio monetário, houve que encarar esta situação nova e para tal recorreu-se sobretudo a uma medida anti-inflacionista clássica, nomeadamente a restrição do crédito. Acontece que um processo inflacionista numa economia de mercado pode sempre reservar as suas surpresas, mas elas serão tanto mais duras quanto menos se tiver tentado analisar as causas do dito processo. Ora tudo parece indicar que a nossa inflação não tem nada que ver com o chamado «sobreaquecimento» da economia após uma fase de grande expansão e intensa actividade, tratando-se, fundamentalmente, duma situação resultante da conjugação de uma enorme punção na mão-de-obra (emigração, aumento de jovens activos nas fileiras do exército) com um importante aumento da procura de bens de consumo (envios de emigrantes, aumento de salários, consumo público para fins militares). A restrição do crédito não ataca pois nenhuma destas causas, agravando-se ainda por ir atingir fortemente indústrias de produção de bens de consumo (ex., têxteis). Foi-se assim sobrepor a um processo inflacionista, que continuou, uma crise industrial, essa desnecessária, pelo menos com a intensidade com que se verificou. Isto terá levado a reflectir no facto de que, dada a repartição extremamente distorcida do rendimento em Portugal, um aumento rápido da procura de bens por parte das classes mais desfavorecidas não vem responder ao problema, tantas vezes invocado por industriais, da

«escassez do nosso mercado». Com efeito, quando essa escassez diminuir, como foi o caso presente, a procura dirige-se ainda sobretudo para bens alimentares e outros de primeira necessidade, pouco elaborados, desinteressantes para um impulsionamento do desenvolvimento industrial. Isto é, o «cabaz de compras» médio é ainda extremamente «pobre». A resposta à nossa inflação só poderia encontrar-se num aumento proporcional de bens de origem agrícola e de bens de consumo primários, para o que teria sido evitável o ataque ao crédito.

De tudo isto então pode supor-se que tenha resultado a lição de que o desenvolvimento económico exige o «enriquecimento» do tal cabaz de compras médio, e isso impõe necessariamente uma distinta repartição de rendimentos. Ainda aqui, clara preocupação de técnicos.

No plano político, em que se traduziria este «enriquecimento»? Na consolidação de uma classe média ainda bastante fluida. Pode facilmente imaginar-se que, ao fim de tantos anos de experiência alheia, mais este ensinamento tenha vindo contribuir para o *aggiornamento* de certas ideias ridiculamente carunchosas dos nossos dirigentes. Eles terão descoberto que a existência de uma classe média forte poderia ser um factor importante de estabilidade de uma situação que sabem não ser do agrado de muitos. E, no entanto, se bem nos lembrarmos, já lá vão uns 40 anos que, em certo país europeu, um «iluminado» se soube aproveitar da ruína de uma classe média para, apoiando-se nela, conquistar facilmente o poder, e a fazer prosperar à custa de uma aventura que acabou em tragédia mas deixou nos sobreviventes nostalgias persistentes. E não se encaminham hoje, na previsão de alguns, os países da abundância para sociedades em que uns quantos gestores profissionais administrarão a «massa» em que entretanto se terá tornado uma cada vez mais vasta classe média? E não se tem atribuído tantas vezes a fre-

quente agitação sul-americana à não existência de classes médias nacionais capazes de assegurar um jogo político pelo menos aparentemente normal e, simultaneamente, fornecer um modelo acessível às camadas miseráveis sempre temidas por incontroláveis? Pois, sendo assim, e posta de lado em definitivo a ideia da nocividade da instrução (como se viu na secção anterior), tudo leva a que se veja uma certa lógica no fomento duma classe média que seria, ao mesmo tempo, a garantia de um «mercado interno» para os nossos industriais, e de noites mais tranquilas para os nossos políticos... Independentemente de quaisquer considerações sobre a realidade sociológica das ditas classes médias que melhor se poderiam definir como um «estrato» maior ou menor, mais ou menos bem delimitado, numa hierarquia de rendimentos, interessa aqui sobretudo detectar uma intenção aparente e, se possível, a lógica em que se apoia. Aliás, se atentarmos bem, a política de crédito da Previdência para o acesso à propriedade pode inserir-se sem dificuldade nessa ideia, estando aí um exemplo de redistribuição «de baixo para cima», no sentido de promover o fortalecimento de uma camada de nível médio à custa das vultosas somas capitalizadas com os fundos dos trabalhadores, como tais e como consumidores (pois as quotizações patronais acabam por ser pagas por estes, uma vez reflectidas nos preços como simples elementos dos custos de produção)<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> «Sendo assim, a parcela descontada ao trabalhador, que é proporcional ao seu salário ou ordenado, pode assimilar-se a um imposto de rendimento; enquanto a parcela paga pela entidade patronal, incidindo sobre o mesmo montante, torna para esta a configuração duma espécie de imposto indirecto que ela inclui nos seus custos de produção e que facilmente repercute para diante. A contribuição da entidade patronal é assim suportada, quer pelos trabalhadores, na medida que os seus salários não são aumentados, quer pelos consumidores, na medida em que tenham de pagar um preço mais elevado pelos produtos adquiridos.» *A segurança social e a economia*, Soeiro de Sousa, Cadernos do F. D. M. O., n.º 18.

Resta agora apenas ver em que medida se encontram (ou não) delineados no texto do plano um diagnóstico sério e uma política coerente que vise a concretizar este objectivo, através de uma repartição de rendimentos mais equilibrada.

Antes de mais, é de apontar a estrutura bizarra dada ao capítulo relativo à repartição dos rendimentos. Com efeito a maior parte do texto diz respeito à aplicação dos recursos nacionais entre consumo e investimentos, público e privado. Por outro lado não se consagra qualquer análise específica à repartição funcional, de que apenas se fez vagas menções. Quanto à repartição pessoal, mais vagas ainda são as referências. Isto significa, em resumo, que não terá sido reputado conveniente acentuar no texto do plano a verdadeira natureza do problema da repartição dos rendimentos, nos seus aspectos mais comprometedores. Dir-se-á que a escassez de dados não permitiria ir muito além. Isso é um facto, mas ele não impediu, por exemplo, o Dr. João de Moura, director do F. D. M. O., de tentar traçar, com os meios disponíveis, um quadro geral suficientemente elucidativo<sup>12</sup>. Ele concluiu que «quanto em 1960 apenas 41,1% do rendimento nacional foi destinado à remuneração do factor trabalho, nos outros países essa percentagem atinge, de maneira geral, valores mais elevados (Espanha 48,6, França 60,8, Reino Unido 73,9, etc.)» e, quanto a captações, que «para assalariados e empregados por um lado, e para patrões, isolados e proprietários, por outro, elas foram em 1950, respectivamente (em contos), 6,4 e 31,8, e em 1960 10,7 e 51,6».

E a terminar dizia que «em face da deficiente repartição funcional verificada quer em 1950 quer em 1960,

---

<sup>12</sup> *A repartição do rendimento em Portugal Continental*, Odete Carvalho e João de Moura, Cadernos do F. D. M. O., n.º 8, 1955.

pode concluir-se que o desenvolvimento económico processado naquele período não foi acompanhado de uma repartição sensivelmente mais equitativa do rendimento. Por outro lado, os elementos disponíveis relativos aos últimos 3 anos (1961, 1962, 1963) mostram que o tipo de repartição então observado ainda não deve ter sofrido alteração apreciável». Quanto à repartição pessoal, mesmo tendo em conta todas as reservas derivadas do modo de cálculo, aponta-se que «em 1962, 2,3% das famílias usufruíam rendimentos iguais ou superiores a 60 contos» e que *destas* «cerca de 12%, que usufruem rendimentos iguais ou superiores a 200 contos, dispõem de 54,1% do referido rendimento». Para os escalões inferiores a análise está feita por pessoa e não por família, constatando-se que, da totalidade das «pessoas» que em Portugal auferem um rendimento, «84,6% têm rendimento igual ou inferior a 15 contos anuais» (92,8% dos empregados por conta de outrem, nomeadamente). São estes números, a que teria sido possível dar um pouco mais de precisão e de actualização, que o texto do Plano preferiu omitir. É mesmo que os algarismos não possam ser considerados exactos, as diferenças que sugerem não são de natureza a permitir dúvidas quanto ao panorama existente.

Quanto à análise que se apresenta relativa à redistribuição basta observar que ela perde todo o seu sentido, se tivermos em conta que aquele processo implica, como é óbvio, duas fases: a arrecadação de impostos e contribuições para a Previdência, em primeiro lugar, a redistribuição propriamente dita destas verbas, num segundo tempo. Parece evidente que o que teria interesse sobretudo, numa óptica de repartição, era a comparação entre os quantitativos que, *nas duas fases*, são transferidos entre os grupos sociais (ou funcionais) de maiores rendimentos para os de menores. Ora no texto do Plano a apreciação deste ponto fica apenas na primeira fase, e nem podia

ser de outro modo, já que a repartição funcional é objecto de religioso silêncio. Também aqui teremos, pois, de nos socorrer das publicações já citadas do F. D. M. O. Com efeito, se no que diz respeito à redistribuição através dos impostos parece ser difícil dispor dos elementos necessários, quanto à acção redistributiva da Previdência podemos ler naqueles cadernos (após análise de certos indicadores): «O Quadro XI permite concluir que a distribuição efectuada pela Previdência tem influência pouco sensível na posição relativa do rendimento do trabalho»<sup>12</sup> (sublinhado do autor); «a verificação deste facto leva até a supor que a Previdência não exerça qualquer influência marcada na redistribuição dos rendimentos»<sup>13</sup>. Aliás, neste aspecto, há que não esquecer que, na sequência do que atrás se disse, não seria de esperar nunca da Previdência mais do que uma redistribuição horizontal «isto é, confinada a um mesmo grupo social»<sup>14</sup>.

Completados assim, sumariamente, os escassos dados referidos no Plano, podemos passar por fim às medidas de política aí preconizadas. Cremos serem suficientes algumas citações de «estilo», para se concluir da força imposta à respectiva aplicação.

«*Agir no sentido* de que a distribuição do consumo entre os vários estratos da população se processe pela forma mais equitativa, mediante *intervenções apropriadas*, no sentido de atenuar disparidades sensíveis entre os níveis de rendimento, e aumentar o poder de compra das populações com menores recursos, nomeadamente através de *adequada* política de taxas aduaneiras, impostos indirectos e subsídios.»

<sup>12</sup> João de Moura e Odete Carvalho, *op. cit.*, p. 24.

<sup>13</sup> Soeiro de Sousa, *op. cit.*, p. 37.

<sup>14</sup> *Idem, ibidem*, p. 11.

«... adoptar *providências apropriadas* para continuar a facultar aos trabalhadores crescente participação no rendimento nacional, na medida *compatível* com a intensificação do ritmo de acréscimo do produto.»

«... progressivo *aperfeiçoamento* da política salarial, de acordo com o nível de desenvolvimento económico do País e com vista à distribuição conveniente dessa remuneração por classes de trabalhadores; e [na] execução de uma política de rendimentos não salariais que vise a manter as taxas de remuneração dos factores terra, capital e empresa dentro de *limites considerados justos*, a fim de permitir uma repartição pessoal *cada vez mais equilibrada* e a facilitar a difusão da propriedade e o acesso à habitação própria.»

«... *continuar-se-á a intervir* na própria estrutura da repartição funcional e nas situações de conjuntura económica, mediante tratamento mais favorável aos grupos de menores recursos, utilizando, para esse efeito, os impostos progressivo e sucessório, e os impostos indirectos sobre os bens e serviços considerados sumptuários.»

«A segurança social é, por sua vez, um dos meios mais utilizados da política de redistribuição...»<sup>18</sup> «Neste sentido, a política a adoptar, e na qual *se prosseguirá*, é a de alargar progressivamente o âmbito da Previdência, quer às escalas regional e sectorial (especialmente no que se refere à agricultura e pesca) quer no que respeita aos riscos cobertos.»

O capítulo sobre «Remuneração do trabalho» é, todo ele, uma confirmação da tese de «redistribuição horizontal», ou, quando muito, da «repartição involuntária». Isto é: análise das distorções sectoriais e regionais *dentro do factor trabalho*, a corrigir por aumento de produtividade,

<sup>18</sup> V. o que acima se disse sobre este assunto.

formação profissional, alteração da estrutura qualitativa da mão-de-obra, alargamento da regulamentação do trabalho, etc. Por outro lado a constatação do aumento do nível salarial, por vezes importante nos últimos anos, reenvia para o problema da evolução da situação do nosso mercado do trabalho, condicionado fortemente pela emigração e outros factores, estranhos todos eles a qualquer «política» deliberada de rendimentos. Se através disso se melhorou a repartição funcional, teremos um exemplo da mencionada «repartição involuntária».

Nestas condições, aquela avalanche de «previdências apropriadas», «aperfeiçoamentos», «continuar-se-á a intervir», «prosseguir-se-á», «repartição cada vez mais equilibrada», etc., que acima transcrevemos não pode deixar de ter o sabor a uma *continuidade* de ausência de política neste campo, o que era de esperar após a crítica de base feita no início destas considerações.

Com efeito, seria de esperar que as cerca de 0,3% das famílias portuguesas com rendimentos anuais superiores a 200 contos (que não será ousado imaginar estarem bem representadas nos centros do poder em Portugal) fossem apoiar a promoção de medidas que iriam necessariamente atingir os seus próprios rendimentos? Já na introdução ao capítulo de «Emprego e política social», se esclarece, para quem tenha dúvidas, que «só é possível repartir uma riqueza de que efectivamente se disponha», o que significa que repartir melhor implica retirar a uns em benefício de outros. Quais os meios dados a estes «outros» para exercer pressão no sentido dessa redução de desigualdade? Mesmo nos países em que essa pressão se faz sentir, o problema está longe de uma solução satisfatória.

Onde estão os nossos patrões que, voluntariamente, acedam a ver-se remunerados «dentro de limites considerados justos»? Considerados justos *por quem*?

Quase temos a sensação de que estas perguntas, feitas logo de início, nos teriam poupado toda esta prosa que, apesar de tudo, talvez possa ter contribuído para umas quantas desmistificações.



II

EDUCAÇÃO  
E INVESTIGAÇÃO



ULGAMOS vantajosa a apresentação em resumo breve, e tanto quanto possível fidedigno, do conteúdo do III Plano de Fomento, referente à Educação e Investigação.

O projecto estende-se por 56 páginas. Inicia-se com uma *Introdução* a que se seguem quatro secções, intituladas *Educação e Investigação ligada ao ensino*, *Investigação não ligada ao ensino*, *Formação profissional extra-escolar* e *Investimentos totais*. Exceptuando a última que se limita a apresentar, em meia dúzia de linhas, um resumo dos investimentos dos três subsectores considerados, qualquer das restantes se desdobra em quatro parágrafos. À «Evolução recente e problemas actuais», segue-se a enunciação dos «Objectivos» e das «Providências legais e administrativas»; conclui-se com a apresentação do quantitativo previsto dos «Investimentos».

Na *Introdução*, além da apresentação do que atrás esquematizámos, afirma-se que, dando continuidade ao caminho aberto pelo Plano Intercalar, se vão integrar neste capítulo todas as formas de actividade educacional e investigadora, «todas as modalidades de acção tendentes a contribuir para a formação e aperfeiçoamento da personalidade». Considera-se «toda a educação» e «toda a investigação». Declara-se, dentro dum princípio mere-

cedor da nossa adesão, o carácter prioritário da *Educação e Investigação*.

### *Educação e investigação ligada ao ensino*

Esta secção estende-se por 37 páginas do parecer, abrangendo, deste modo quase dois terços do capítulo.

Expõem-se os principais objectivos do ensino e as providências legais e administrativas adoptadas ou em curso, com vista à sua realização.

Apontam-se as infra-estruturas criadas e cita-se a legislação que as contém. Aponta-se a criação do Gabinete de Estudos e Planeamento da Acção Educativa, o Instituto de Meios Audiovisuais de Ensino, o Fundo de Fomento de Desporto, a Direcção de Serviços do Ciclo Preparatório. Indica-se a reestruturação da Junta Nacional de Educação, o Instituto de Alta Cultura, a Mocidade Portuguesa, a remodelação da Direcção-Geral do Ensino Superior e das Belas-Artes, além das reformas referentes ao Centro Universitário do Porto, dos Serviços Sociais das Universidades de Lisboa e Técnica de Lisboa e de Coimbra. Em quatro páginas, referem-se 17 decretos-leis, um dos quais respeitantes à criação do cargo de subsecretário de Estado de Juventude e Desportos.

Apresenta-se uma resenha da acção feita no campo do Planeamento. Alude-se aos trabalhos integrados no Projecto Regional do Mediterrâneo, que se julgam insuficientes por se situarem no plano quantitativo, e refere-se uma «iniciativa que se julga inédita em todo o Mundo, pelo menos com as características e amplitudes que se lhes atribuíram», ou seja a preparação do Estatuto da Educação Nacional. O projecto do Estatuto dirige um

apelo à iniciativa privada, chamando-a a colaborar no desenvolvimento da educação e da investigação. Entende-se também exercer vasta e persistente acção de esclarecimento dos espíritos sobre os assuntos de educação e investigação.

No projecto exprime-se o propósito de generalizar e melhorar a acção educativa de forma a aumentar a sua produtividade. Alude-se à escolaridade obrigatória e ao incremento da facultativa, e à acção escolar que, no conjunto, foram objecto de 4 decretos-leis, 1 decreto e 1 portaria. Fala-se dos agentes de ensino que, como de todos é sabido, é «matéria de importância vital», do alargamento da rede escolar e do concomitante levantamento da carta escolar, e dos estudos feitos com vista a proceder-se ao incremento das instalações escolares e do seu apetrechamento, particularizando-se a construção duma escola-piloto do ensino primário em Mem Martins, e os trabalhos em curso para a edificação duma do ciclo preparatório.

Exprimem-se as finalidades do ciclo preparatório do ensino secundário e do ensino médio, propondo-se o alargamento e a reestruturação deste último.

No ensino superior, revela-se a preocupação do nível de conhecimentos e de preparação a transmitir, e só se acha aconselhável a criação de um grau académico mais baixo, desde que este possua «carácter verdadeiramente universitário ou superior». Entende-se que os cursos não devem possuir duração desnecessária e que se deve criar entre eles maior permeabilidade, por motivos vocacionais.

Defende-se a concessão de facilidades ao ensino particular, forma menos trabalhosa e onerosa de incremento da rede escolar.

Indica-se a legislação referente à educação religiosa, moral, cívica, artística e física e apresenta-se o objectivo de fomentar a educação permanente ou contínua, citando-

-se a propósito dois decretos-leis. Entende-se que a educação permanente não deve substituir a escolaridade, não devendo esta ser prejudicada por aquela.

Apresentam-se outros aspectos da acção educativa, destacando-se a educação dos diminuídos e das crianças desprovidas de ambiente familiar e a intensificação da assistência cultural a comunidades portuguesas do estrangeiro. Indica-se a legislação referente a novas experiências pedagógicas.

Apresenta-se o objectivo de adaptação da escolaridade às exigências de pessoal qualificado.

No campo dos aspectos específicos da investigação alude-se à necessidade de fomentar o número de investigadores e à institucionalização da carreira e enuncia-se a existência da investigação no campo das ciências exactas. Refere-se um estudo, em elaboração, sobre os diversos tipos de centros de investigação e sua criação, tratando também da instalação e apetrechamento.

Enuncia-se a coordenação da investigação no âmbito do Ministério e em geral, tanto no plano nacional como internacional, e muito rapidamente indicam-se as principais deficiências da educação e da investigação em Portugal e apontam-se quatro declarações ministeriais em que se contém a estratégia da política a seguir. Apresentam-se, para o ensino público e privado, quadros com a evolução da frequência escolar entre 1954-1955 e 1964-1965, as taxas de escolaridade, por graus e ramos, entre os 4 anos e 27 anos e mais, respeitantes a 1954-1955 e 1964-1965, a repartição dos alunos por grupos etários nos mesmos anos, a evolução da frequência escolar nos diversos ramos de ensino superior entre 1954-1955 e 1964-1965 e finalmente a repartição dos alunos de ensino superior nos mesmos anos.

Os objectivos a realizar durante o III Plano de Fomento dividem-se, no projecto, em três grupos: objecti-

vos comuns à educação e à investigação, objectivos específicos da educação, e objectivos específicos da investigação. A enunciação destes objectivos não chega a atingir duas páginas. Entre as providências legais e administrativas volta a salientar-se o projecto do Estatuto da Educação Nacional, «que ficará sendo a grande bússola orientadora das actividades de educação e investigação»<sup>1</sup>.

No campo dos investimentos discriminam-se os 4000 milhares de contos previstos no plano por três sectores: o de instalações e reapetrechamento com 2600, o de reapetrechamento com 550 e o de actividades com 850 milhares de contos. Estes investimentos referem-se à Metrópole, «por iniciativa do Ministério da Educação e com carácter de primeira prioridade», excluindo a formação profissional extra-escolar e os investimentos não estaduais.

### *Investigação não ligada ao ensino*

Passa-se da evolução recente e problemas actuais para a indicação dos objectivos, que são de natureza estatística e de programação económica. Incluem-se os sectores agrícola, de silvicultura e aquicultura, de pecuária e os das indústrias extractivas e transformadoras, de construção e obras públicas, de electricidade, de energia nuclear, de pesca e saúde pública, de meteorologia e geofísica. Referem-se as providências legais e administrativas e apresentam-se de forma discriminada os investimentos relativos aos projectos propostos, no valor global de 594 000 con-

---

<sup>1</sup> A grande bússola não parece ter encontrado o norte, porquanto desde a saída do ministro Galvão Teles do Governo não mais se ouviu falar de tão celebrado Estatuto.

tos, cabendo 546 000 ao Orçamento Geral do Estado e 48 000 à iniciativa privada.

### *Formação extra-escolar*

O total dos investimentos a aplicar é de 1 049 333 contos, pertencendo 76,2% ao Fundo de Desenvolvimento de Mão-de-Obra, 14,9% ao Orçamento Geral do Estado e o restante a outros outörgantes.

Passamos a transcrever na íntegra a Secção IV:

#### RESUMO DOS INVESTIMENTOS

Subsectores	Milhares de contos
Educação e investigação ligada ao ensino .....	4 000
Investigação não ligada ao ensino .....	594
Formação profissional extra-escolar .....	1 049,3
	<hr/>
	5 643,3

Apesar das limitações que lhe são inerentes, o parecer da Câmara Corporativa sobre o projecto do Plano aponta, de forma mais ou menos discreta, objecções ao projecto apresentado. Repara-se que «o parágrafo destinado à descrição da evolução recente e dos problemas actuais não é preenchido, como sucede nos demais capítulos deste projecto do III Plano de Fomento, por uma análise dos factos [...]» e que os objectivos enunciados são mera repetição, «não têm a menor alteração nem quanto ao fundo, nem quanto à forma», dos definidos no parágrafo precedente como metas das acções desenvolvidas nos últimos anos. Mostra-se o embaraço resultante da não distinção entre os objectivos gerais e os decorrentes do Plano e que

«os objectivos estão definidos em termos de tal generalidade que antes parecem afirmações de intenção», até porque «não lhes corresponde qualquer rubrica específica nos capítulos seguintes das providências legais e administrativas e dos investimentos programados». O parecer anota «a dificuldade de um plano indiscriminado e sem limites e para os perigos que se podem seguir num domínio onde há tanto a fazer que as atenções facilmente se podem distrair do principal para o acessório, por não se ter fixado uma escala de prioridades».

Não passa despercebido o contraste entre a brevidade das providências legais e administrativas e o amplo horizonte dos objectivos apresentados. Entenda-se que «a insuficiente especificação, indicação vaga das acções a executar, a atribuição global de verbas aos fins gerais do ensino, e não a pontos concretizados» resulta menos de não se achar concluído um planeamento educativo global mas das dificuldades de coordenação, o que leva o parecer a discordar da proposta que deveria possuir um âmbito mais restrito do que o apresentado.

Anota-se o desnível que constitui, em relação à média dos países europeus, o modesto período de seis anos de escolaridade obrigatória em 1970 e entende-se que «enquanto não se prolonga a escolaridade até ao limite imposto pelos padrões generalizados, poderão tomar-se todas as medidas no sentido de conseguir o máximo rendimento durante a fase do ensino efectivo».

No parecer confrontam-se as taxas de escolaridade para os 15 e 17 anos dos países do Mercado Comum, da Inglaterra e País de Gales e dos Estados Unidos com as referentes a Portugal. Estas são em 1964-65 de 21,16 e 16,0%, enquanto o valor mais baixo de qualquer dos países indicados é de 66,9 e de 40,7% respectivamente. Mostra-se a incompatibilidade entre o facto de Portugal ser uma «nação de quadros» e o desperdício de valores

humanos registado entre nós e a não correspondência entre a distribuição das frequências escolares e os interesses nacionais.

Aponta-se a importância e a situação actual do ensino médio: «não há estabelecimentos, não há edifícios próprios, não há planos de estudo adequados, não há pessoal docente com preparação específica», o que provoca que a percentagem de diplomados seja a mais baixa de todos os ramos de ensino; a transformação da sociedade não foi acompanhada pela correspondente reforma das estruturas do ensino.

O parecer, embora reconheça a importância social do ensino infantil e o valor humano do ensino especial para deficientes, entende que se devem orientar os esforços no sentido da formação de professores, «dada a inevitável limitação dos recursos financeiros», que se deverão orientar de forma a assegurar a obtenção de quadros indispensáveis ao desenvolvimento da escolaridade ordinária. Reconhece-se «que uma prolongada passividade tem dominado o que se refere à formação de professores». Alude-se à diminuição da qualidade dos elementos recrutados. Enquanto «subiu constantemente o nível de qualificações exigíveis do pessoal docente em consequência do desenvolvimento das ciências e técnicas pedagógicas [...] a exigência de qualificação específica teve de ser afrouxada até ao limite de dispensa total para a maioria dos professores actualmente em exercício». Propõe-se a reorganização completa do serviço de formação de professores. Reconhece-se a carência de candidatos ao magistério que se relaciona «com a situação material das carreiras docentes — remunerações baixas, imobilidade e exiguidade dos quadros, falta de garantias nas categorias de entrada, lentidão nas promoções». O aumento de remuneração do professor deve ser acompanhado da sua valorização pedagógica. A estruturação do serviço de formação de pro-

fessores «terá de se orientar no sentido de soluções completamente diferentes das actuais». A vastidão da obra a executar «oferece a oportunidade duma verdadeira reforma». Aconselhava o parecer da C. C. uma «referência discriminada à formação, actualização e especialização de agentes de ensino e quadros metodológicos» a incluir no Plano.

Julga-se que a melhoria do ensino a ministrar em todos os níveis se pode processar mesmo com carência de recursos financeiros e indicam-se, de forma vaga, alguns processos de a alcançar.

Formulam-se reservas às estimativas propostas para as instalações escolares e reapetrechamento no valor de 3 150 000 contos, considerando-se alguns valores atribuídos «meramente conjecturais». Entende-se «que as necessidades são muitas, os recursos poucos, e, portanto, com pouco tem de se fazer muito» e anota-se que no «nosso país poderia observar-se, por exemplo, que uma parte muito considerável dos equipamentos industriais do ensino técnico nunca foi utilizada».

No sector de educação e investigação ligada ao ensino confrontam-se os investimentos previstos no III Plano e no Plano Intercalar, sem se considerar a desvalorização monetária entretanto registada, e reconhece-se que as recomendações formuladas pela Câmara Corporativa, quando do parecer sobre este, não foram atendidas. Não se criou o ensino infantil oficial, não entrou em vigor o prolongamento da escolaridade obrigatória, não se preparou instalações nem quadros docentes para o efeito, não se incrementou a escolaridade facultativa, não se concluiu a reforma do ensino médio técnico e agrícola, não se verificou, com progressos visíveis, a melhoria e o alargamento do contingente escolar universitário nem a intensificação da preparação científica e pedagógica dos professores.

Propôs-se o alargamento em 800 mil contos, passando de 4000 para 4800 milhares de contos, o volume dos investimentos atribuídos à educação e investigação ligada ao ensino, para deste modo se incluir o encargo resultante do recrutamento e formação profissional dos corpos docentes. Conclui-se: «enquanto o problema dos professores não for resolvido, muitas aspirações de progresso não sairão da fase dos projectos, e algumas das necessidades fundamentais da vida nacional terão de permanecer na pauta dos adiamentos *sine die*»<sup>2</sup>.

O parecer da C. C. quando trata da *Investigação não ligada ao ensino* regista a não conformidade entre a amplitude do programa a realizar e as verbas destinadas à sua execução. Acrescenta: «a falta de quadros de todos os níveis constitui o maior entrave ao desenvolvimento do País, sob todos os aspectos. A carência de medidas adequadas verificadas nos últimos anos, apesar de há muito ser evidente a gravidade da situação, leva a ter as maiores apreensões quanto ao futuro». O aumento de verbas destinadas à investigação, multiplicando por dois as atribuídas ao Plano Intercalar, que vigorou metade do tempo estabelecido para o III Plano, é de 356 000, afirma o parecer. E sê-lo-ia, acrescentamos nós, se entretanto não se tivesse registado e não se continuasse a registar uma inegável desvalorização monetária.

A *Formação profissional extra-escolar*, entende-se no parecer, «não se inscreve no quadro das actividades educativas propriamente ditas, mas sim no domínio, bem diferente, da política de mão-de-obra». Além de não poder substituir a formação escolar, pelo seu carácter meramente complementar, é muito mais cara do que a segunda.

---

<sup>2</sup> O Governo parece querer continuar a dar desgostos à Câmara Corporativa, porquanto no texto final do Plano ignora o proposto aumento de 800 mil contos, mantendo a verba anterior.

Enquanto, em 1965, o custo médio de aluno, em contos, foi nos ramos de ensino primário de 0,57, técnico secundário de 1,56, liceal de 2,59, médio de 3,47 e superior de 4,42, na formação profissional acelerada seria de 19,408 o de alunos/ano e o custo de semestre de instruendo seria de 9,623 e 9,785, conforme as secções se encontram instaladas ou apenas programadas.

Este exame apressado do parecer é o bastante para mostrar que nem à própria Câmara Corporativa passaram despercebidas muitas das deficiências do projecto do III Plano de Fomento, dentro do capítulo Educação e Investigação.

Quanto a nós, essas deficiências resultam de múltiplo conjunto de factores, sendo alguns deles insuperáveis dentro da estrutura política do regime. A instauração do Estado Novo e a conveniente doutrinação política trouxe, dentro dum plano coerente à própria ideologia, a subestimação das actividades culturais que, por o serem, quebrariam com aquela docilidade inerente a uma Chefia, que se queria, acima de tudo, passivamente obedecida. Não é por mero acidente que, além de outras medidas, se extingue o ensino infantil oficial; se reduz a três classes o período de escolaridade obrigatória; se mandam encerrar as escolas do magistério primário; se instituem os postos de ensino e o lugar de regentes, para o exercício do qual basta a instrução primária, os quais em 1964-1965 ainda, com a remuneração mensal de 720\$00, eram 4223; se agrava de forma notória o quantitativo de professores de ensino secundário sem formação profissional completa — quantitativo que atinge, presentemente, no secundário liceal, englobando o sector oficial e particular, uma percentagem à volta de 90; que se expulsam do ensino supe-

rior, e não só superior, algumas das suas figuras mais valiosas; que se processa, de forma notória, o aumento de propinas dentro do ensino superior, ao mesmo tempo que se combatem as formas de representação das camadas discentes e docentes que poderiam ferir o monolitismo estatal. Inúmeros outros casos se poderiam indicar, mas basta a justaposição destes para se verificar que a degradação do Ensino não é um fenómeno meramente accidental, mas inerente à doutrina do regime.

Entretanto, numa época caracterizada pela sua profunda mutabilidade, a situação não se apresenta hoje precisamente nos mesmos termos em que se situava há três décadas. Registaram-se mudanças; e aqueles grupos que teriam interesse na manutenção de um grau generalizado de ignorância necessitam, em seu próprio benefício, de mão-de-obra mais bem preparada. Vai diminuindo de ano para ano a população activa ligada ao sector primário, e, mesmo nesta, a rendabilidade que se pretende alcançar já se não compraz com o analfabetismo dos agricultores. Estes factos, aliados ao vexame que constitui no plano internacional uma população restritamente escolarizada e à própria ânsia de promoção cultural de grupos humanos até então a ela indiferentes, fez com que, mesmo no próprio País, se verificasse uma certa explosão escolar, apesar de mitigada, como é de norma.

O principal vício do III Plano, no sector que apreciamos, resultará de ser expressão de um grupo, de facto pouco interessado na efectiva resolução dos problemas ligados ao Ensino. E, a ser assim, como de facto é, este prejuízo inicial vai influir em tudo o resto, comportando *ipso facto* a impossibilidade de se realizar a reforma que se deseja e de que o País carece.

Poder-se-ia limitar a este argumento toda a nossa crítica. Entendemos, porém, que é vantajoso clarificá-la, demonstrando assim como o Projecto, com todas as suas

deficiências, se estrutura dentro de um todo a que não falta harmonia nem coerência.

A exorbitante alusão a medidas legislativas enferma do vício de se considerar suficiente a solução dos problemas no campo das leis sem se procurar averiguar em que medida elas resolvem os problemas de facto. Num país em que não se aplicam os próprios preceitos constitucionais, que importa a mera enunciação de leis, tanto mais que estas, mesmo se fossem integralmente aplicadas, não solucionariam de forma sensível os problemas cruciais do nosso ensino?

Verifica-se um «formalismo» dissociado das realidades. Assim, como é norma internacional, estatui-se a «prioridade» dos sectores *Educação e Investigação* e *Saúde*. Mas, enquanto estes sectores chamados «prioritários» representam respectivamente 4,5% e 1,9% do total dos investimentos, o sector *Turismo*, não prioritário, representa 9,6% desse mesmo total.

Em vez de se apresentar, como seria conveniente, um quadro real da *Educação e Investigação* que permitisse aquilatar da situação da problemática que discute, o projecto furta-se a isso, não permitindo deste modo auscultar de forma eficiente a realidade que se diz procurar resolver. Julgamos fundamental a diagnose clara da situação em que nos encontramos, e, a partir daí, erguer as medidas que podem contribuir para a sua solução. Essa situação devia ser acompanhada do confronto com o que nesta matéria se tem processado noutros países europeus e, daí, concluir-se-ia as lamentáveis insuficiências das medidas preconizadas. O parecer da Câmara Corporativa deixa apontar este caminho ao confrontar as nossas taxas de escolarização para os 15 e 17 anos com as de outros países. Os valores atingidos em 1964-1965 representam entre nós, para os 15 e 17 anos respectivamente, se os compararmos com os valores dos países considerados e em rela-

ção ao país de menor taxa, 28,4% e 39,5%; e em relação ao país de taxa mais elevada, 21,7% e 22,6%.

Se de facto houver a preocupação da integração em uma perspectiva europeia, e que já não é só europeia, há que confrontar estes e outros dados, para do conhecimento do atraso se extraírem medidas susceptíveis de o atenuar. É insuficiente o confronto com os quantitativos anteriores no plano nacional, tanto mais que a disparidade entre os valores nacionais e estrangeiros se agravou após a 1.ª República, um agravamento que se observou tanto no aspecto quantitativo como no qualitativo.

Hoje não se discute, até por não sofrer contradita, a importância do Ensino como primordial factor de desenvolvimento económico. Reconhece-se como o seu principal elemento determinante, o que determina o concomitante aumento das verbas orçamentais que lhe são atribuídas.

Portugal será presentemente o país da O.C.D.E. que atribui ao Ensino menor percentagem do Orçamento Geral do Estado e menor percentagem do P. N. B. Neste momento, ainda é o país com menor duração de escolaridade obrigatória e, a não se alterarem as previsões do III Plano de Fomento, só-lo-á ainda no fim da sua vigência, porque entretanto a Jugoslávia terá ultrapassado os 6 anos que mantém. Para uma nação em vias de industrialização o valor mínimo será oito anos, sem o que não poderá deparar com a mão-de-obra preparada para se efectivar essa mesma industrialização, pelo menos em termos de inevitável concorrência internacional.

Apresenta-se comumente como óbice à solução dos problemas que discutimos a carência insuprível de meios financeiros. Julgamos que essa carência só é insuprível... quando de facto não se quer suprir. Uma opção recente mostra de forma evidente como, por se entender necessário, se conseguiram reunir meios financeiros que esta-

riam acima das disponibilidades do País. Se, com a mesma vontade com que se faz a guerra se pretendesse incrementar o Ensino de forma significativa, os meios também não deixariam de surgir. O problema financeiro não é mais do que o reflexo da escala de valores que, de facto, norteia os nossos governantes. É uma escapatória, não é um argumento. Tanto mais que o então ministro de Estado adjunto do presidente do Conselho afirmou expressamente na sua informação aos órgãos de imprensa feita em 30 de Junho de 1967 a «própria evolução favorável da conjuntura financeira, que permitiu dissipar as incertezas iniciais acerca da compatibilização entre as exigências do esforço de defesa e as necessidades do desenvolvimento económico».

Dissociado das realidades, o projecto ministerial, numa revivescência do espírito sebastianista, recorre ao mito. E o mito, neste caso, é o Estatuto da Educação Nacional, ao mesmo tempo «a grande bússola orientadora das actividades de educação e investigação» e «uma iniciativa que se julga inédita em todo o Mundo, pelo menos com as características e amplitudes que se lhe atribuíram»<sup>3</sup>.

Aceitamos este ineditismo tanto mais que uma obra desta natureza se reveste dum prejuízo que a torna inoperante: ou é suficientemente precisa nas suas determinações de forma a conter uma programação que se possa efectivar, e em pouco tempo será ultrapassada por se viver um momento em que se assiste a contínua renovação dos objectivos educacionais; ou, pelo contrário, limita-se a enunciar princípios gerais, não acompanhados de determinações precisas, e é desprovida de utilidade prática.

---

<sup>3</sup> Supõe-se que o dito Estatuto se recolheu definitivamente no ineditismo oficial.

Seja qual for o ângulo por que se considere, não faltará aos restantes países do Mundo motivo fundamentado para porem de lado iniciativas desta natureza.

Subestimando-se a *Educação e investigação*, logicamente, as verbas despendidas neste sector terão de ser conformes a essa posição, isto é, diminuídas.

Segundo elementos extraídos do livro *Evolução da Economia Portuguesa*<sup>4</sup>, de Eduardo Guerra, as despesas públicas com a educação passaram, entre 1961 e 1965, de 1,38% para 1,44% do produto nacional bruto a preços correntes. Para 1965, previa-se, em *Evolução da Estrutura Escolar Portuguesa (Metrópole) - Previsão para 1975*<sup>5</sup>, uma despesa global, dentro do ensino oficial, de 2305 milhares de contos, a preços de 1960. Despenderam-se 1308 milhares de contos, a preços correntes, ou seja, sem contar com a desvalorização monetária registada, apenas 56,7% do previsto. Se se mantivesse a relação contida em *Evolução da Estrutura Escolar Portuguesa (Metrópole) - Previsão para 1975*, em que as despesas públicas com a educação se situavam em 87,4% do total deste sector em 1965, ter-se-ia despendido um total de 1579 milhares de contos, ou seja, 1,56% do P. N. B. Este valor é de longe o mais baixo do registado para todos os países europeus, com dados a ele referentes, inserto no *Annuaire Internationale de l'Éducation*, de 1966, editado pela Unesco. Inserem-se os valores da Dinamarca, Finlândia, França, Islanda, Noruega, Holanda e Suíça, e o que mais se aproxima é o deste país, com 2,89%, ou seja, mais 85%. Se tomarmos em conta a riqueza dos dois países concluir-se-ia que o valor referente à Suíça ainda apresenta um dispêndio percentual bem mais significa-

<sup>4</sup> Coleção Seara Nova.

<sup>5</sup> Centro de Estudos de Estatística Económica.

tivo do que parece. Em relação à Holanda, o país de maior dispêndio, de 6,73%, a disparidade é bem mais significativa.

Portugal também é o país que despense com o ensino menor percentagem do seu orçamento. As despesas com a Educação representam entre 7,6% e 7,5% do Orçamento Geral do Estado respectivamente em 1961 e 1965. Nos anos intermédios o dispêndio foi de 7,4%, mantendo-se inalterável. A partir de elementos extraídos da obra *L'Enseignement dans les Pays du Marché Commun*<sup>4</sup>, de Raymond Poignant, verifica-se que, em 1964, os dispêndios percentuais eram de 17,1, da Bélgica; de 17,3, da França; de 19,8, da Itália; de 20,7, da Holanda. Entretanto, estes dispêndios já se acentuaram, passando em 1966 a 21,8% na Bélgica, a 17,85% na França, a 23% na Holanda, segundo dados extraídos do *Annuaire Internationale de l'Education*, referente a 1966. Embora os problemas ligados à Educação e Investigação, entre nós, não se situem num mero plano financeiro, sem ampliar de forma notória as verbas que lhe são atribuídas pelo Estado os problemas manter-se-ão em suspenso e agravar-se-á ainda o fosso que nos separa dos outros países.

A regra de ouro de Jules Ferry, enunciada há mais de oitenta anos, encontra-se ultrapassada. Com efeito, perante o mundo de nossos dias, será insuficiente o sexto do orçamento, que Ferry preconizava, para se gastar com a Educação. Em Portugal contudo, dentro do espírito que rege a política educacional, essa regra situa-se num horizonte longínquo e inacessível. Sem uma política larga e aberta, não é possível a solução dos problemas educacionais, e consequentemente económicos; é esse um forte motivo em

---

<sup>4</sup> Institut Pédagogique Nationale, Paris, 1965.

virtude do qual estamos tão distanciados do concerto europeu.

As apertadas limitações orçamentais não permitem a solução adequada dos problemas mais importantes. Um, que não é despiciendo, é o do aumento das taxas de «desvalorização» pedagógica, mesmo no nível mais baixo. Como se pode fomentar a escolarização sem ao mesmo tempo tratar dos quadros docentes que a hão-de promover? A função docente, que exige uma formação cada vez mais completa, vai-se deteriorando de maneira notória.

O problema atingiu tal acuidade que as Estatísticas da Educação, contrariamente ao que se fazia em 1940-1941, deixaram de publicar a discriminação dos professores por categorias. O parecer da Câmara Corporativa regista que, em 1953-1954, havia 86% dos professores do ensino liceal com preparação pedagógica plena, passando essa percentagem para 44, em 1964-1965. Quer no ensino técnico quer no ensino superior se regista fenómeno idêntico. No Ensino Técnico andará à volta de 80 a percentagem de professores sem a adequada preparação.

A percentagem de professores catedráticos e extraordinários, que em 1940-41 era de 55,6, passou para 33,1 em 1960-61. Entretanto, a percentagem de assistentes subiu, no mesmo período, de 35 para 62,7. Em 1961-62, a percentagem de segundos-assistentes, o pessoal docente menos qualificado, representava 43,2 do total, o que, em parte, explica o fraco rendimento do ensino superior.

Não se verificou, nem se indica com precisão, qualquer medida concreta susceptível de aliciar os professores necessários à execução do Plano. A maioria dos professores do ensino secundário oficial não percebe qualquer remuneração no período das férias grandes, o que igualmente sucede com os professores agregados do ensino primário. Seria extremamente útil que o Ministério da Educação Nacional publicasse os pedidos de aposentação

antes de tempo normal, de licença ilimitada, e de demissão registados no Ensino Primário, e ter-se-ia assim um quadro real da actual situação.

Numa sociedade em que, apesar de tudo, se registam novas possibilidades, assiste-se à degradação do professorado e à fuga da função por elementos qualificados, no momento preciso em que se diz propor o aumento das irrisórias taxas de escolarização registadas. Não basta encontrar indivíduos dispostos a ministrar o ensino. É de igual modo necessário que eles se encontrem habilitados a exercer a função, possuindo a preparação e usufruindo a situação que lhes permita dedicar-se à sua tarefa com interesse e empenho.

Entre 1960-61 e 1964-1965 a frequência das escolas do magistério primário passou de 4263 inscrições para 2792, isto é, diminuiu 35%; a frequência dos estágios do magistério secundário diminuiu 7%, passando de 228 para 212. Nas conclusões também se registou um decréscimo. Em 1960-1961, registaram-se 2005 no magistério primário e 112 no secundário; em 1964-1965, os valores respectivos foram de 1571 (menos 32%) e de 107 (menos 4%). Este número de conclusões é totalmente incomportável com os projectos de escolarização apresentados no Plano, e não lobrigamos aí qualquer medida que conduza ao não agravamento da situação. Ter-se-á abdicado de entregar o Ensino a agentes qualificados? É a única conclusão lógica que se pode depreender do Projecto.

Dentro do ensino superior, e não só aí, prejuízos resultantes de um apertado sectarismo político têm afastado da docência algumas das figuras mais valiosas da intelectualidade portuguesa. Um Pulido Valente, um Fernando da Fonseca, um Aurélio Quintanilha, um Mário Silva, um Aniceto Monteiro, um Valadares, um Rui Luís Gomes, um Rodrigues Lapa, e muitos, muitos outros, foram forçados a abandonar o magistério, prejudicando-se assim a

formação de *élites*, pela qual se revela tão grande preocupação. Recentemente ainda foram afastados: a maior figura de historiador português contemporâneo, o professor Magalhães Godinho, e o nosso maior medievalista, o professor Oliveira Marques. Desse estreito sectarismo resulta que num momento em que há que chamar todos os portugueses ao combate contra o nosso subdesenvolvimento, e em que se verifica uma desoladora carência de professores universitários devidamente aptos ao exercício da função, colocamo-nos na caricata posição de exportadores de «cérebros» e de «cérebros» impedidos de exercer a sua actividade no país em que nasceram.

A alusão mais desenvolvida ao problema financeiro e ao dos agentes de ensino, embora insuficiente, provará o formalismo em que se encontra imbuído o Plano. Propõe-se objectivos, sem se mostrar ao mesmo tempo a preocupação de se criarem medidas que levem à sua efectivação. Regista-se deste modo uma fuga à exposição clara dos problemas, por se reconhecer que seria «impolítico» mostrar um quadro tão carregado.

Em relação a outros aspectos, limitar-nos-emos a uma simples enunciação.

Pondo de lado as restrições formuladas no parecer da Câmara Corporativa, muitas delas merecedoras da nossa adesão, apesar de se furtarem a uma análise aprofundada, referiremos apressadamente algumas objecções. O parecer é prejudicado, como seria de prever, por não incidir a sua crítica no cerne do problema, limitando-se aos aspectos epidérmicos que integra numa perspectiva mais pertinente que a do projecto ministerial.

Aderimos à crítica formulada à deficiente estruturação metodológica do projecto, mas discordamos da proposta em que se faz depender a concessão de bolsas da aceitação por parte dos beneficiários dum exame de orientação escolar e da imposição do seu resultado. Após 6 anos

de escolaridade, aos 12-13 anos, não é possível um exame de orientação sério, por as virtualidades das crianças não se terem manifestado de forma decisiva. Além disso, não existe em Portugal uma organização susceptível de o promover em plano tão vasto. O período de escolaridade obrigatória devia atingir um mínimo de 8 anos, dentro de uma escola única. Só a partir daí se fariam diferenciações, mas ressalvando a possibilidade do fácil trânsito entre elas, na medida em que se fossem definindo as capacidades. A diferenciação estabelecida a partir dos 4 anos de escolaridade, entre a 5.ª e a 6.ª classes primárias e o Ciclo Preparatório do Ensino Secundário, não possui qualquer fundamento de natureza pedagógica, filiando-se num estreito espírito de classe.

O serviço social escolar, considerando a baixa capitação média de rendimento da população, avolumada pela profunda disparidade de rendimento inerente a sociedades pouco evoluídas, teria de sofrer uma bem maior amplitude do que o parecer prevê.

Tem de se lutar por não desperdiçar os talentos que não se manifestam por carência de recursos socio-económicos. Além da gratuidade do ensino obrigatório, há que prever a distribuição gratuita de livros e material escolar, conjuntamente com a de refeições.

Os 20 334 contos gastos nas cantinas escolares do ensino primário em 1964-1965 representam, em relação aos 124 847 alunos beneficiados com refeições gratuitas, uma irrisória capitação de 164\$00. A capitação dos benefícios das caixas escolares foi, no mesmo ano, inferior a 20\$00, 12 035 contos distribuídos por 661 317 alunos.

A importância das bolsas de estudo concedidas a estudantes em todos os graus de ensino, excepto o primário, foi de 27 539 contos, distribuídos por uns 5200 estudantes, o que representa uma capitação anual de 5350\$00. Se considerarmos o total de inscrições do ensino oficial, excepto

o primário, a capitação média anual por aluno, em 1964-1965, seria de 114\$00. Não é difícil aquilatar, a partir destes elementos, desde que se tenha em conta a estrutura da actual sociedade portuguesa, a insignificância da obra realizada neste sector.

Entendemos ainda a necessidade do restabelecimento do ensino infantil oficial, necessidade que se torna mais urgente ainda, se considerarmos a evolução dos quadros familiares, em que a mãe é cada vez mais obrigada a um trabalho extradoméstico. Para mais, há uma tradição neste sentido, que veio a ser quebrada em Outubro de 1937, quando da sua extinção. Também não se pode pôr de lado o ensino de deficientes, que urge incrementar.

Deixamos de parte alguns aspectos do problema dos agentes de ensino já expostos e registamos de novo a impossibilidade de se refazerem as estimativas previstas, acrescentando a imperiosa necessidade de os professores se poderem aglutinar em associações que além de propugnarem pela defesa do seus legítimos anseios deveriam intervir, como é recomendado na Conférence Intergouvernementale Spéciale sur la Condition du Personnel Enseignant, efectuada em Paris, em 1966, na organização escolar e na política de ensino e de melhoria da sua qualidade. Discordamos do parecer, quando admite a possibilidade da conquista da melhoria de qualidade do pessoal docente, mesmo dentro de apertadas limitações financeiras. Cumpre-nos fazer uma distinção: não basta um mero aumento de remuneração para que daí resulte necessariamente uma subida de nível pedagógico do pessoal docente; mas também sem a usufruição de uma adequada remuneração nada se pode conseguir. Independentemente da natural fuga para actividades mais bem remuneradas, o professor, mesmo o que é só professor, para ele e os seus viverem no nível a que se acha com direito, tem de se multiplicar por aulas e explicações, em prejuízo da sua

qualidade, do que resultará também a impossibilidade de renovar a própria preparação.

Concordamos com o parecer ao propor, no campo das instalações e equipamentos, a necessidade de encarar soluções novas. A política até hoje seguida é caracterizada, em alguns casos, por desperdícios que seriam caricatos, se não fossem perniciosos. Construíram-se liceus com piscinas, que não vieram a funcionar, por carência da verba necessária para a água; instalaram-se, em escolas técnicas, máquinas dispendiosas, sem previamente se assegurar as possibilidades do seu funcionamento; planeiam-se edifícios que, quando inaugurados, são insuficientes para comportar os alunos que os frequentam. Deveria existir um plano racional de edificações e instalações que, em possível prejuízo das aparências exteriores, as tornasse funcionais e mais económicas.

Dentro do campo da *Investigação ligada ao ensino*, o projecto alude ao carinho a dar à investigação no campo das ciências sociais. Cumpre-nos observar que essa investigação, para se realizar, pressupõe a necessária liberdade política, sem o que só seria permitida quando não prejudicasse a posição do regime. E qualquer investigação desta natureza, por mais apolítica que seja, não pode constituir suporte dum regime ultrapassado, dentro de qualquer ângulo que se encare. Deste modo, o propósito ministerial reveste-se de platonismo, desprovido de eficácia. Não é por simples acaso que a investigação no campo das ciências humanas se reveste de dificuldades de todos conhecidas.

A insuficiência do quantitativo dos investimentos programados no sector da educação e investigação levou o parecer da Câmara Corporativa a propor o seu aumento em 800 000 contos, ou seja, mais 20%, que se aplicariam no recrutamento e formação profissional dos corpos docentes. Este tímido aumento, que se nos situarmos num

plano europeu será irrisório, resulta de a Câmara se ter furtado a propor a remodelação de fundo que este sector exige. Por carência de dados, não será possível formular uma estimativa fundamentada, o que não impede que se afaste a proposta, por se situar muito aquém das necessidades do País.

No sector da *Investigação não ligada ao ensino*, reflectem-se todas as carências existentes no campo do ensino. Não resulta de um arbítrio, a associação do progresso tecnológico ao elevado nível de escolaridade e de investigação. O que se propõe no Plano sofre, além de outras críticas, a de se colocar num âmbito formalista, por à extensão do programa proposto não corresponderem as verbas adequadas à sua execução.

Não será deste modo que se poderá combater «a carência de técnicos, em todos os níveis» que «constitui perigoso estrangulamento económico», como se aponta no projecto.

Dentro do campo da *Formação profissional extra-escolar*, que se revela extraordinariamente dispendiosa e que compete ao próspero Ministério das Corporações e Previdência Social, verificar-se-á uma disparidade entre os vultosos dispêndios a realizar e os benefícios a colher. O mundo de hoje caracteriza-se por não ser possível em muitas actividades uma profissão fixa, a exercer dentro de moldes rotineiros. O progresso tecnológico opõe-se e há que preparar os indivíduos a adaptarem-se ao exercício de múltiplas actividades, ou a renovarem-se dentro da mesma. A melhor forma de conseguir este propósito será ministrar uma base cultural ampla. É esse um dos motivos que aconselha um período vasto de ensino único que, embora não o pareça, é ao mesmo tempo uma forma de preparação profissional. As verbas a despende pelo Ministério das Corporações sofrem dum prejuízo inicial, que não podem suprir de todo, por mais vultuosas que

sejam; e esse prejuízo, o baixo índice cultural dos frequentadores dos centros de formação profissional extra-escolar, só seria vencido se, em devido tempo, lhes tivesse sido fornecida a adequada formação escolar. Foi isso que se não fez, até porque não houve o propósito de o realizar.

Em conclusão, o capítulo do III Plano de Fomento que estudámos, dentro de uma inegável linha de continuidade e coerência, não contribuirá para vencer o desnível que nos separa das nações evoluídas. Mesmo se for cumprido, a manterem-se os 6 anos de escolaridade obrigatória, em 1973, continuaremos «orgulhosamente sós» na cauda dos países europeus. Duvidamos, porém, que os propósitos do Plano, por falta de medidas adequadas, venham, dentro do actual condicionalismo, a ser efectivados. O que, cumprir-nos dizê-lo, não constituirá um fracasso porque, pelo critério que presidiu à sua elaboração, é legítimo supor que não haveria a pretensão de o realizar na prática.

A «filosofia» que o concebeu não é compatível com a solução dos problemas opostos nos campos da *Investigação e Ensino*, e sem modificarmos essa «filosofia» nada é possível fazer.



III

INDÚSTRIA



*Introdução: A Indústria e os anteriores Planos de Fomento*

1. A experiência de planeamento em Portugal iniciou-se com o I Plano de Fomento cuja vigência se estendeu pelos seis anos do período 1953-1958.

Antes de 1953, porém, o regime pusera em execução a Lei n.º 1914, publicada em 24 de Maio de 1935 e chamada «de Reconstituição Económica», no âmbito da qual se inscreveram os principais programas e projectos de natureza pública relativos aos quinze anos do período 1935-1950.

O início da execução desta Lei poucos anos se afasta, como se vê, da tomada do Poder pela actual situação política, circunstância que necessariamente determinou a natureza e conteúdo daquele diploma. Na verdade, em 1935, já obtido o equilíbrio das contas públicas, que tanta especulação política veio depois originar, o Governo entendeu oportuno alardear a execução, durante os quinze anos seguintes, de um conjunto de empreendimentos no valor de 6 500 000 contos destinados quer à «defesa nacional» quer à «reconstituição económica» e a serem custeados pelas receitas ordinárias do Tesouro, pelos saldos das gerências anteriores e pelo produto de empréstimos. A simples leitura dos projectos englobados pela Lei n.º 1914

mostra bem que se trata exclusivamente de obras de infra-estrutura em que predominam os gastos em construção civil e daí facilmente impressionarem os menos prevenidos pelo carácter de «obras de fachada» que apresentam: estradas, caminhos-de-ferro, portos, aeroportos, hidráulica agrícola, edifícios, pousadas; instalações para serviços do Estado, reparações em monumentos nacionais, etc.

Aliás, se tivermos em conta as características que apresentava na altura a economia do País — extrema dependência do sector agrícola e muito ténues relações com o resto do Mundo — logo nos apercebemos que as forças sociais dominantes, com laços muito apertados com o mundo rural, não eram de molde a impulsionar um crescimento económico de tipo industrializado e, portanto, a estimular a preferência do sector público no auxílio a empreendimentos de maior e mais directa reprodutividade.

Quanto à forma como decorreu a execução da Lei de Reconstituição Económica, vale a pena ler a exposição apresentada pelo Presidente do Conselho à Assembleia Nacional em Novembro de 1950. Referem-se nela uma série de factores que condicionaram as realizações previstas: «a inexistência dos estudos necessários à elaboração dos planos e projectos, as maiores demoras exigidas pela complexidade de alguns destes, as perturbações e restrições dos mercados mundiais por virtude da guerra, a maior ou menor preparação da engrenagem oficial para certas espécies de trabalho, a própria natureza indefinida ou sucessivamente progressiva de muitas das realizações previstas». Todavia, através desta primeira experiência, como noutro passo se lê, «a Administração viu-se coagida a subordinar a sua actividade a planos previamente estabelecidos; pode dizer-se que tomou o hábito do planeamento».

Entretanto chegava-se a 1950, termo previsto para a execução da Lei de Reconstituição Económica e, quanto

a resultados finais, praticamente nenhum dos programas se encontrava integralmente concluído.

2. O I Plano de Fomento só apareceu em 1953 e com a sua elaboração teve-se em vista, segundo textos oficiais, gizar «um programa coordenador que resultasse do confronto entre si de diversos planos elaborados no decurso dos quinze anos de vigência da Lei de Reconstituição Económica e de outros que se entendia ser necessário estabelecer, para se adoptar uma escala de prioridades».

Dáí que os investimentos previstos no I Plano de Fomento, num total de 7,7 milhões de contos a depender no hexénio 1953-58, resultassem na sua maioria, da integração de programas transitados do período de execução da Lei n.º 1914, em geral atrasados em relação aos prazos inicialmente fixados.

Na essência, portanto, poucas diferenças haverá a salientar em confronto com o período dos chamados «programas administrativos parciais».

No entanto, não deverá esquecer-se que estamos no início dos anos 50. E se bem que o pós-guerra não se tenha repercutido, no nosso país, com toda a série de transformações que a generalidade dos países da Europa conheceu, mesmo assim as novas ideias e os êxitos das economias que tinham, mais ou menos acentuadamente, caminhado no sentido da planificação, fatalmente chegavam até nós. Além disso, começa a tomar forma a noção de que Portugal não era por fatalidade «um país essencialmente agrícola» e que, muito pelo contrário, seria imperioso dedicar grande parte do nosso esforço à industrialização para que pudéssemos substituir, de algum modo, as elevadas importações do estrangeiro.

Assim se procedeu à elaboração do I Plano como que para exhibir uma certa actualização relativamente ao que

se passava do outro lado dos Pirenéus, embora, como vimos, sem existência de real conteúdo que justificasse a designação de verdadeiro plano de desenvolvimento económico.

Para além dos programas de natureza pública, aparecem no entanto contemplados neste Plano alguns sectores industriais básicos, facto que se deve entender como o reconhecimento e satisfação dos interesses de alguns grupos de pressão que entretanto se agigantaram no nosso meio económico, forçando a protecção estadual para as suas actividades, através da respectiva inscrição no Plano de Fomento. É o caso dos sectores da «Electricidade, Siderurgia, Refinação de petróleos, Adubos azotados, Celulose e Papel».

3. Relativamente ao II Plano de Fomento (1959-1964) já se pode dizer que foram muito pronunciados os avanços no domínio da teoria da programação económica postos em prática na preparação deste Plano. Com efeito, pela primeira vez se nota uma influência dos técnicos no delineamento de metas a atingir pelo desenvolvimento da economia com o fim de se prosseguir determinados objectivos de política económica. Os «Estudos Gerais» do II Plano de Fomento, elaborados ainda na ausência de um organismo de planeamento, ficaram deste modo como marco a assinalar o início dos estudos macro-económicos em Portugal, realizados sob responsabilidade oficial e com a finalidade de marcar os ritmos mais convenientes para um desenvolvimento equilibrado das variáveis globais da economia.

No que respeita ao âmbito do Plano, os investimentos programados atingiram 11,4 milhões de contos e a sua distribuição por actividades revela maior equilíbrio entre as verbas destinadas a infra-estruturas (económicas e

sociais), e as referentes a sectores mais directamente reprodutivos.

Para o caso da Indústria, o II Plano de Fomento torna a inscrever aqueles mesmos investimentos em actividades básicas que já faziam parte do I Plano: a siderurgia, a refinação de petróleos, os adubos azotados e a celulose e papel; além disso, nele figura o novo estaleiro naval de Lisboa e uma rubrica genérica, de carácter residual, para «indústrias ligeiras diversas» com a intenção de ser preenchida à medida em que se processasse a execução do Plano. E em matéria de política industrial previa-se a actuação do Estado na reorganização das indústrias, sendo esta uma das principais reformas que, no período de vigência do Plano, o Governo anunciou executar.

Simplemente, o que aconteceu na fase de realização do II Plano anulou praticamente os progressos registados no domínio da orientação teóricamente programada do desenvolvimento industrial.

De salientar, em primeiro lugar, a mudança da equipa ministerial que conduziu a elaboração e aprovou o texto do Plano, nomeadamente o ministro da Presidência, que se sabe ter reunido e coordenado pessoalmente os técnicos responsáveis pela preparação dos diferentes capítulos.

Depois, não poderá esquecer-se que logo no início de 1961 a guerra em África provocou uma quase total concentração das preocupações dos governantes no chamado «esforço de defesa», ou seja na canalização de parcela relevante do rendimento da Nação para as despesas de natureza militar.

De todo isto resultou que, para além das actividades industriais indicadas, nenhuma outra mereceu inscrição no Plano, além de que, em matéria de reorganização industrial, nenhuma legislação foi promulgada nem quaisquer acções empreendidas, podendo portanto afirmar-se que, ao contrário do que se esperava, a situação piorou,

deixando-se ao livre jogo dos interesses privados a condução do processo de expansão industrial, com ausência de uma intervenção programada do Estado nesta matéria.

4. Em 1964 surge o termo de execução do II Plano e o Governo adopta um Plano Intercalar de Fomento para um período de 3 anos (1965-1967), justificando tal atitude pela «incerteza derivada da difícil previsão dos encargos financeiros da defesa», pela «complexidade do processo da progressiva unificação dos mercados nacionais» e, ainda, pela «indecisão em que a Europa se encontrava quanto à sua própria integração».

Logo no capítulo de Introdução do Plano Intercalar se refere «o carácter global que, numa primeira tentativa, o Plano assume na metrópole».

Este mesmo *carácter global*, quando transposto para o capítulo da Indústria, traduz-se pela inclusão no Plano de investimentos que atingem 14,5 milhões de contos, ou seja, a totalidade do que se previa investir no sector durante o triénio 1965-67. À primeira vista, portanto, temos um volume de investimentos, programado para a indústria, excepcionalmente vultuoso, o que dava a impressão de que o Estado iria orientar toda aquela massa de capitais a aplicar em actividades reprodutivas. Simplesmente, depois de analisado o texto do Plano, chega-se à conclusão de que existe uma total indefinição de políticas em que tal orientação se viesse a materializar. Nada se diz, com efeito, em que actividades aquele montante se irá concretizar, quais os empreendimentos e quais as entidades que por eles se responsabilizam, pelo menos em relação aos mais importantes. Aquele número, portanto, carece de qualquer significado, pois fica-se no desconhecimento total quanto às acções que o Estado teria de empreender para, de algum modo, proceder ao seu controle,

base de qualquer planeamento de efeitos realmente práticos.

E tanto assim é que as medidas de política insertas no capítulo da Indústria aparecem completamente desfasadas dos objectivos e dos investimentos previstos para o sector. Fundamentalmente, apenas se encontram alinhados 4 diplomas que o Governo entendia de publicar, referentes à aplicação de capitais estrangeiros, ao condicionamento industrial, à defesa da concorrência e à acção económica regional — aos quais, aliás, só muito parcialmente se deu o devido cumprimento.

Veremos, mais adiante, que no III Plano de Fomento se repete o mesmo tipo de deficiências e limitações atrás reveladas, tudo conduzindo, afinal, à indefinição das actuações governamentais no tocante ao desenvolvimento programado do sector industrial.

*A modernização das estruturas produtivas como pretensão objectivo a alcançar pelo III Plano de Fomento*

5. Terminada a execução do Plano Intercalar seguiu-se a entrada em vigor de um novo plano de seis anos, o III Plano de Fomento, para 1968-1973.

Um dos aspectos a que neste III Plano se quis dar maior relevância diz respeito à necessidade de modernização da economia portuguesa de modo a aproximá-la do nível em que se encontram as economias dos países mais industrializados, designadamente os do continente europeu.

Embora não seja a primeira vez que o assunto é oficialmente abordado — bastará recordar que assinámos a Convenção de Estocolmo há cerca de 9 anos —, os termos em que o novo Plano se lhe refere afiguram-se aparente-

mente esclarecedores das intenções governativas quanto à adesão aos princípios da integração europeia, faltando todavia saber se essa adesão não passa de mera aspiração sem conteúdo real, isto é, caberá averiguar em que medida o Plano conterà em si a explicitação dos instrumentos tidos unânimemente como indispensáveis para se operar a reconversão da nossa economia em termos de ela poder competir com a de países mais desenvolvidos.

Nesta perspectiva, interessa começar pela análise da forma como o Governo apresenta o problema ao longo do texto que veio a público relativo ao Projecto do Plano.

Assim, logo na Introdução se expressa claramente a ideia de que, para se atingirem os objectivos consignados ao III Plano de Fomento, uma das condições fundamentais será «a adaptação gradual da economia portuguesa aos condicionalismos decorrentes da sua integração em espaços mais vastos» o que confessadamente virá a «exigir transformações de alcance e profundidade de que ainda mal nos apercebemos». Torna-se, por isso, evidente que «a modernização das estruturas produtivas da nossa economia impõe-se [...] pela urgência de assegurar a essas estruturas condições de competição nos mercados internacionais e, em particular, nos mercados europeus».

No capítulo I do Plano, dedicado às projecções das variáveis globais, avança-se na clarificação das intenções governativas, chegando-se ao ponto de estabelecer algumas comparações internacionais, facto extremamente raro nos nossos documentos oficiais. Dessas comparações se conclui que a capitação do produto nacional que, entre nós, em 1965, era de 11 contos «não nos confere situação favorável [...] no conjunto dos países com níveis elevados de progresso económico e social». A situação de inferioridade do nosso país relativamente aos diferentes estádios de evolução dos países europeus é, ainda, inequivocamente reconhecida noutro passo, pois se postula «ser necessário

acelerar a taxa de crescimento da economia nacional, para acompanhar a evolução prevista pelo grupo dos países mediterrâneos e alcançar, o mais rapidamente possível, os níveis de desenvolvimento da Europa Ocidental». Neste contexto, a «promoção da indústria nacional a nível europeu» apresenta-se como ideia dominante, traduzida no capítulo das projecções por um maior peso, em relação ao conjunto dos sectores económicos e sociais, das taxas de crescimento do produto e da formação de capital das indústrias transformadoras.

No capítulo da programação global dedicado ao «Comércio Externo» a necessidade da nossa participação em espaços mais vastos e mais exigentes aparece definida talvez ainda com maior clareza, havendo aí muitas referências às condições precárias em que se processa o actual desenvolvimento económico do País, condições que, a manterem-se, se reconhece prejudicarão ou mesmo negarão todas as possibilidades da integração que se tem em vista.

Em primeiro lugar, retém-se a ideia de que a plena abertura da nossa economia aos contactos internacionais tornará necessário «substituir gradualmente certo número de actividades inefficientes por outras mais próximas dos graus de aperfeiçoamento tecnológico conseguidos nos países industrializados». Denuncia-se, em seguida, uma série de factores que têm contribuído para o isolamento em que vive a economia portuguesa e que só muito recentemente se vem tentando abandonar. Concretamente, refere-se que «os sistemas de protecção pautal [...] converteram-se muitas vezes em facilidades ao espírito rotineiro de certos empresários mais interessados em desfrutar dos benefícios permitidos por essas limitações à concorrência de produtos estrangeiros do que em modernizar os seus processos de fabrico com vista ao aumento de produtividade e à incursão nos mercados externos»; e, mais

adiante, sublinha-se que «efeitos semelhantes resultaram em certos casos dos acertos de condicionamento industrial no plano interno». Neste capítulo do Plano recorda-se, também, o facto de faltar apenas o breve período de cerca de quinze anos para a reconversão da economia portuguesa, em consequência das obrigações assumidas pelo País no âmbito da E. F. T. A. E, sem rodeios, se deixa o aviso de que caso não se adopte «uma linha de acção mais decidida haverá que reccar pelo afastamento definitivo da hipótese de acompanhar, mesmo de longe, o crescimento dos níveis de vida dos países do Ocidente europeu».

6. São múltiplas, como se vê, as referências que se podem colher do texto do III Plano quanto à urgência da modernização e actualização das nossas estruturas económicas, designadamente as da indústria, face às exigências dos movimentos de integração europeia em que nos enquadrámos.

Mas não se quer deixar de mencionar, ainda, que o Plano revela estarem os próprios empresários nacionais progressivamente preocupados com a insuficiência institucional, designadamente em matéria de eficiência dos órgãos estaduais, para apoiar essa modernização. É o que directamente se infere da leitura do capítulo do Plano respeitante ao Sector Público e Reforma Administrativa, onde se expressa que «a rotina e formalismo [da nossa administração pública] fazem [...] que se reaja com menos prontidão do que seria desejável às múltiplas solicitações da sociedade em geral e da economia em particular com risco de comprometer iniciativas públicas e privadas que exigem celeridade». Tem-se, além disso, a consciência de que numa economia que se quer em expansão é imprescindível dispor de uma infra-estrutura administrativa