

«racionalmente organizada, e de uma burocracia ágil, eficiente e progressiva», havendo portanto que adaptar o funcionamento dos órgãos estaduais «aos imperativos da vida de uma sociedade moderna e em função das exigências do desenvolvimento económico da Nação, numa situação aberta à concorrência internacional». Ou, mais abertamente, conforme se extrai do Projecto do Plano, importará «insuflar à Administração um *espírito empresarial* harmónico com as características e exigências do nosso tempo».

7. De tudo quanto ficou dito, e em especial das transcrições do Projecto do III Plano de Fomento, que se julgam altamente elucidativas, parece imediato concluir que, efectivamente, um dos objectivos que se pretende atingir com a execução do novo Plano é a adaptação da nossa economia à sua competição nos mercados mais evoluídos da Europa.

Mas é chegada a altura de retomar a questão inicialmente posta: será que os meios e instrumentos que o Plano coloca à disposição dos governantes se apresentam suficientemente operacionais para se acreditar na possibilidade de se alcançar essa finalidade? Mais concretamente: serão as estruturas socio-políticas vigentes capazes de assegurar a modificação das estruturas produtivas que o próprio Plano considera indispensável para que o País alinhe em pé de igualdade com os outros países do continente europeu?

8. A resposta a estas questões fundamentais envolve necessariamente a análise das condições em que se tem processado o desenvolvimento económico do País nos últimos anos e da solução concreta que o Plano preconiza

para resolver os obstáculos que esse mesmo desenvolvimento tem enfrentado.

Ora, o próprio texto do Projecto do III Plano fornece uma série de preciosas informações — que nunca até hoje, ao que sabemos, algum outro documento oficial trouxera a público — sobre verdadeiros estrangulamentos da economia portuguesa e falhas da política seguida até ao momento, que são outros tantos indicadores da precariedade de condições em que se apoia o futuro económico da comunidade.

Já atrás houve ocasião de mencionar dois desses pontos fracos em que o sistema assenta: existência de actividades industriais ineficientes e protegidas da concorrência com o exterior, quer através de barreiras aduaneiras que dentro em breve fatalmente se extinguirão quer pelo regime de condicionamento que «tolhe o passo à iniciativa e ao dinamismo de alguns empresários, contribuindo para eternizar fabricos em monopólio ou oligopólio, com os inevitáveis custos a suportar pelo conjunto da economia e da sociedade portuguesa»; e a ineficiência dos órgãos da administração pública para incentivar e coordenar a expansão das actividades produtivas.

Mas, muitas outras limitações existem, aliás claramente explicitadas no Plano, em relação às quais — sobretudo as que se prendem com as nossas relações económicas externas — parece de interesse deixar aqui uma pequena nota, utilizando em toda a medida do possível, para efeitos de documentação, o próprio texto vindo a público.

Deverá sublinhar-se, como primeiro facto de desequilíbrio da economia portuguesa «o alargamento progressivo do *deficit* comercial» das nossas contas com o exterior (7,8 milhões de contos em 1965) o qual tem sido contrabalançado sistematicamente por receitas de carácter muito aleatório, pois como diz o texto, nestes últimos

anos «por feliz coincidência [...] se registaram grandes entradas de invisíveis e receitas turísticas e remessas de emigrantes», o que no futuro poderá muito bem deixar de verificar-se, além de que é da maior inconveniência «tornar o progresso económico do País excessivamente dependente de fenómenos pouco controláveis, como a criação de novas oportunidades de trabalho no estrangeiro». Daí a necessidade reconhecida de rectificar «uma atitude de exagerada confiança» quanto à evolução nos próximos anos da relação da zona do escudo com o exterior, em que muitos infundadamente acreditam.

Se tivermos, por outro lado, em atenção a composição da nossa balança comercial verificamos que, em consequência da nossa incipiente actividade industrial, e muito embora a parcela das nossas exportações de produtos do sector secundário se tenha expandido nos últimos anos, o «reduzido número de produtos tradicionais — cortiça e suas obras, vinhos, resinosos, conservas de peixe, fios de algodão, madeiras — [...] representou em 1965 cerca de 42,5 por cento do valor exportado». Isto leva a concluir que a estratégia do desenvolvimento das nossas vendas ao exterior continua a assentar em produtos de fraca elasticidade de procura, provenientes de «indústrias pouco influentes do ponto de vista de uma propagação de efeitos de desenvolvimento industrial». Quanto aos produtos mais elaborados — derivados das indústrias químicas, metalomecânicas e de material de transporte — só o Ultramar proporcionou «condições de abertura especiais» mas aí, como se sabe, o mercado tem dimensões muito reduzidas.

Do lado das importações de bens — que atingiram 11 895 000 contos, em 1965, em comparação com 7 870 000 contos do valor das exportações — considera o Projecto que, no seu conjunto, em face das necessidades de reconversão e reequipamento industrial e de influências conjunturais quanto aos produtos agrícolas, «parece

não poder a metrópole vir a prescindir de aprovisionamentos anuais avultados em todas as grandes categorias de bens de consumo intermediários e de capital».

Sendo ainda fraca «a variedade de produtos que as actividades nacionais podem oferecer aos mercados estrangeiros, em condições de qualidade e preço compatível com a concorrência de outros países», reconhece-se que a «difícil formulação de uma política em matéria de estratégia do desenvolvimento industrial e agrícola» tem conduzido Portugal a não aproveitar as oportunidades oferecidas quer «pela situação geoclimática quer pela condição de membro da EFTA, um mercado [...] que abrange cerca de 1000 milhões de consumidores».

O período de 15 anos fixado a Portugal pelo Anexo G da Convenção de Estocolmo para a reconversão da economia em moldes de poder competir com a dos seus pares, não parece, de resto, demasiado longo para operar as «profundas reformas de estrutura do sector privado e da função pública» necessárias à instalação e amadurecimento de actividades industriais capazes de produzir e exportar produtos de procura internacional suficientemente elástica — máquinas e outros bens de equipamento, manufacturas e produtos alimentares de qualidade superior e técnica refinada. Dado o largo período de maturação de tais empreendimentos «haverá de reconhecer-se [conforme alerta o Plano] que o começo rápido de equação desses objectivos e das medidas a tomar é condição *sine qua non* dos resultados a atingir».

Acrescenta-se ainda, como dificuldade a ter em conta na reconversão industrial do País, o facto de «as disparidades salariais» que hoje se verificam entre Portugal e os países da Europa deverem fatalmente diminuir nos próximos anos «sob pena de às actividades produtivas internas vir a faltar, devido à emigração, a mão-de-obra indispensável à sua laboração normal».

9. Todos os sintomas que acabaram de ser referidos sobre a precaridade das condições em que assenta o desenvolvimento futuro da nossa economia — em especial quando se tem em atenção as suas relações com o resto do Mundo — deveriam obviamente ser objecto de tratamento cuidado na parte do Plano reservada aos «Objectivos» e às «Medidas de política», por forma a poder conhecer-se com segurança as soluções concretas que, na prática, seriam adoptadas com vista a atingir-se a mais perfeita integração da economia portuguesa nos espaços europeus, que se considerou como um dos objectivos fundamentais do Plano.

A análise dos capítulos incluídos na parte reservada à «Programação Global» parece levar à conclusão de que, muito embora tenha sido enunciada como intenção governativa a modernização das estruturas produtivas em ordem à sua confrontação com a dos países mais evoluídos, não existe uma vontade sólidamente determinada e fundamentada para modificar as bases que têm condicionado o nosso processo de crescimento nos últimos anos. O que se aponta como solução para os males de que enferma a nossa economia — como perfeitamente os diagnostica o III Plano — é-nos apresentado, nuns casos, segundo fórmulas demasiadamente genéricas para se poder concluir da sua real efectivação durante o período de vigência do Plano, e, noutros casos, claramente se denuncia a impossibilidade de se adoptarem as medidas necessárias para a alteração de estruturas que se impõe.

Assim, ao abordar, logo no primeiro capítulo, a temática das projecções sectoriais para o hexénio 1968-1973, reconhece-se que a taxa anual de crescimento de 9% fixada para as indústrias transformadoras é baixa, uma vez que «os condicionalismos que rodeiam o nosso sector industrial, nomeadamente os resultantes da integração europeia, aconselhariam 11% ao ano». É legítimo, por-

tanto, concluir que mesmo na fase de programação global dos trabalhos preparatórios do Plano, não houve a coragem de propor metas mais ambiciosas para a actividade propulsora do nosso desenvolvimento e de suportar as consequências que daí derivariam; pelo contrário, «não se considerou prudente acelerar desde já a expansão industrial» tendo esta sido remetida para o nível dos 9%, já proposto no Plano Intercalar de Fomento. Ora, tal posição afigura-se-nos como o indicador mais seguro da desconexão existente entre um dos pontos fundamentais que se pretende realizar com a execução do III Plano de Fomento e os meios a que se conta recorrer para essa mesma finalidade.

Deste modo, mesmo sem entrar por agora na análise específica do sector das «Indústrias extractivas e transformadoras», parece-nos de formular a seguinte interrogação: como recuperar o atraso em que nos encontramos, do ponto de vista de desenvolvimento industrial, relativamente aos países europeus, quando se propõe para o crescimento da nossa indústria nos próximos anos um ritmo de expansão idêntico ao verificado no passado?

Mas não é só neste ponto que as incongruências ressaltam a quem analisar, com atenção, o Projecto do III Plano de Fomento.

No capítulo do «Comércio externo», a seguir a um diagnóstico exaustivo e muito esclarecedor, como já vimos, da situação em que se debatem as nossas relações económicas com os outros países, revela-se, na parte reservada às Projecções e Objectivos, «a impossibilidade de atribuir o carácter de objectivos de planeamento às projecções de comércio externo», tendo-se adoptado «hipóteses de base sempre que não existiam ainda opções de política económica bem definida». Isto significa, sem sombra de dúvida, que todas as metas fixadas para a evolução da nossa exportação e importação, ou seja a redução prevista do

défi ce das nossas contas comerciais, não têm a apoiá-las a definição precisa e directamente correlacionada de políticas económicas sectoriais, em especial nos domínios da Agricultura e da Indústria. Daí que a fixação das referidas metas se apresente com carácter vincadamente académico em virtude de se ter atribuído «elevada ponderação às tendências do comércio externo no passado» as quais foram ajustadas apenas com base «na alteração que será de esperar do mais rápido desenvolvimento económico nacional no período deste Plano». Acresce que os objectivos apontados para o comércio externo no próximo hexénio, bem como as medidas de política previstas para a realização desses mesmos objectivos, são extremamente vagos e imprecisos, mais se assemelhando a «receitas» tiradas de qualquer manual de desenvolvimento económico do que a determinações concretas que devem caracterizar todo o programa de fomento.

São múltiplos os exemplos a comprovar quanto se acabou de dizer.

Assim, como objectivos do comércio externo nacional a prosseguir no período de 1968-73 referem-se os seguintes, todos eles apresentados de maneira que escapa a qualquer definição concreta de responsabilidades: «desenvolver a acção conjugada dos sectores público e privado no sentido de se estudarem e executarem as providências que melhor possam contribuir para o aumento rápido das nossas vendas em mercados estrangeiros»; «promover o alargamento da gama dos produtos exportados, em particular dos sectores de produção industriais...»; «continuar o programa de substituições de importações, com base em estudos a realizar, com a colaboração do sector privado»; favorecer a maior diversificação por destinos do comércio de exportação da metrópole»; «promover o estudo de complementaridade a estabelecer entre a economia da metrópole e as das províncias ultramarinas»; «assegurar [...] as

adaptações institucionais que se revelem indispensáveis ao fomento [...] das actualidades do comércio externo».

De igual modo, as providências e acções que se preconizam no Projecto do Plano para atingir os objectivos anteriores não têm qualquer cunho concreto, antes apresentam carácter livresco, desligados, portanto, do tipo de actuações directas que importaria considerar. Basta citar como exemplos das medidas de política enunciadas para o III Plano: facilidades de crédito para as empresas «que possam contribuir *substancialmente* para o progresso das exportações»; protecção fiscal às indústrias «que comecem a poder exportar parte *apreciável* da sua produção»; assistência técnica à reorganização de empresas [...] de perspectivas *animadoras* de concorrência»; «acolhimento de empresas estrangeiras *particularmente favorável* quando abram perspectivas importantes à exportação portuguesa»; «facilidades no aprovisionamento de matérias-primas e de outros factores intermediários a preço de concorrência internacional».

10. Para além dos aspectos que se prendem com o «Comércio externo», igualmente os que se integram no capítulo do «Sector público e reforma administrativa» merecem justos reparos quando se atenta na operacionalidade e viabilidade de realização de quanto se propõe como objectivos a alcançar com o Plano, relativamente à modernização da estrutura de produção com especial incidência na indústria.

Já noutro passo se disse que é neste capítulo do Plano que se denota perfeita «consciência da necessidade da revisão de métodos de trabalho administrativo» por forma a apoiar eficazmente o desenvolvimento económico e social, o que apenas poderá ser conseguido «no quadro de uma administração eficiente», facto que traduz o sen-

timento geral dos administrados e em particular dos empresários que, naturalmente, desejariam dispor de organismos públicos capazes de, com celeridade, resolver os múltiplos problemas com que se deparam na concorrência crescente a que se encontram submetidos.

Também neste capítulo o diagnóstico da situação em que se encontra a Administração pública portuguesa aparece perfeitamente caracterizada, sendo agora de destacar algumas referências de particular interesse para as actividades industriais, como sejam as relacionadas com o «número restrito [de] órgãos de coordenação interministerial» e a «insuficiência de organismos com competência horizontal, através dos quais se compatibilizem as atribuições dos diversos sectores».

Todavia, a forma como se encara no III Plano de Fomento o processamento da anunciada Reforma administrativa leva a admitir que será certamente remota a sua concretização. Começa, aliás, por ser de mau prenúncio o facto de já em 1951 se ter iniciado o estudo destes problemas com a criação da Comissão Central de Inquérito e Estudos da Eficiência dos Serviços Públicos, sem que até hoje se tenha conseguido algo de significativo; bem pelo contrário assiste-se, às claras, a um abandono em massa dos funcionários do Estado e a Administração encontra-se desprestigiada e cada vez mais incapaz de corresponder às solicitações que lhe são postas pela simples intervenção nos domínios tradicionais da economia.

Além disso, afigura-se-nos, na verdade, muito pouco convincente o desejo de uma mudança rápida do actual estado de coisas, dado que expressamente se adverte que a reforma administrativa «não será um acto instantâneo [...] mas antes um longo processo evolutivo que procurará cobrir gradualmente os domínios de acção respeitantes aos factores de que depende a eficiência da administração pública». Acresce que no Plano se considera não ser pos-

sível «abalar-nos a modificações repentinas e radicais daquilo que existe» pois a «reforma administrativa deve ter em conta o condicionalismo social, económico e político, as tradições, os hábitos, as mentalidades do País». Mesmo que encarada com toda a prudência, conta-se ainda «com atitudes de cepticismo, de controvérsia e até de resistência às inovações reformadoras». Com todo este panorama de dúvida, incerteza e receio, não será de esperar, obviamente, grandes modificações em matéria de renovação de métodos administrativos, nos próximos anos.

11. Da conjugação dos elementos que atrás se deixam apontados parece ser possível responder, agora, à interrogação que de início se formulou e que era a de o objectivo que se propõe no III Plano — a economia portuguesa modernizar-se por forma a nivelar-se com a dos países industrializados da Europa — constituir de facto uma determinação do Governo ou não passar de vaga aspiração sem a necessária formulação dos meios que a tornem viável?

E a resposta, julgamos nós, pelo que houve ocasião de realçar — socorrendo-nos, sempre que oportuno, das próprias palavras do Plano — não poderá ser senão a de dúvida séria e legítima quanto às possibilidades que o III Plano de Fomento oferece para se atingir aquilo que constitui um dos seus objectivos primordiais, pois não é certamente com as vagas reconversões propostas que se romperá o ciclo de inferioridade em que se desenrolam as nossas actividades, especialmente as ligadas à indústria transformadora.

Não se encontram, em suma, criadas as condições institucionais necessárias para ultrapassar o limiar em que nos situamos e sem as quais a preparação e a execução

dos Planos de Fomento não passa, em larga medida, de tarefa mais ou menos contemplativa, porque de resultados práticos dificilmente apercebíveis e controláveis.

Os problemas da indústria nacional e o tipo de solução proposto no III Plano

12. Entrando agora, mais concretamente, na análise do III Plano referente às indústrias extractivas e transformadoras, desde logo se diz que para este sector é dedicado o capítulo mais volumoso, aparente preocupação de consagrar à actividade industrial a atenção que merece como «principal motor do crescimento económico português nos últimos anos».

Como pontos mais salientes do capítulo importará destacar, em primeiro lugar, a taxa de crescimento de 9% ao ano, prevista para o conjunto do sector durante a vigência do Plano. Trata-se, como vimos atrás, de meta que não poderá considerar-se adequada aos objectivos que se pretendem atingir em face do movimento de integração da economia europeia, dado que não se afasta sensivelmente do ritmo alcançado ao longo do período de 1963-1965, ou seja 8,8%. Acresce, ainda, que o Plano toma como base das projecções os resultados verificados até 1965. Ora, como se sabe, em 1966 começou a registar-se uma forte recessão no sector industrial, que se prolongou por todo o ano de 1967 e cuja recuperação ainda se não adivinha com nitidez. Isso implicaria, necessariamente, uma revisão dos cálculos efectuados no sentido de uma elevação da taxa de crescimento projectado, se é que, na verdade, se desejava manter o nível a atingir em 1973.

13. Mas este aspecto, sem dúvida importante, não é em si o que nos deve preocupar sobremaneira no tipo de análise que estamos tentados a empreender. Muito mais do que isso, importa ver como entenderam os poderes públicos fazer encaminhar o progresso industrial no sentido das metas que, mesmo pouco ambiciosas, se apontam para os anos que se seguem.

Ora sob este aspecto, o texto do Plano esclarece-nos acerca das intenções do Governo na matéria, uma vez que, apoiando-se «nas leis fundamentais do País» ao considerar a iniciativa privada «o mais fecundo instrumento do progresso e da economia da Nação» remete para as empresas privadas «a responsabilidade pelo desenvolvimento do sector industrial, na medida em que a elas compete escolher e realizar os investimentos e decidir sobre os planos de produção».

Quanto à actuação do sector público diz-se taxativamente que «não lhe cabe, em princípio, uma acção directa na concretização dos programas de desenvolvimento» mas tão-só «adoptar medidas de política industrial adequada», isto é, providências legais e administrativas com vista a assegurar «as condições institucionais que permitam orientar e incentivar os empresários».

Estamos, assim, perante um tipo de planeamento que na gíria dos economistas ocidentais se tem, de há uns anos a esta parte, difundido sob a designação de «planeamento indicativo», aliás explicitamente consagrado no III Plano ao afirmar-se que quanto «no Plano se inscreve com taxa de crescimento previsto para o sector [industrial], bem como as projecções de investimento, constituem elementos indicativos e orientadores da iniciativa privada, de quem se esperam confiadamente as acções positivas no sentido de se alcançarem as metas programadas».

A primeira vista, portanto, tudo leva a crer que, em Portugal, os poderes públicos se afastam decididamente

de uma participação directa no desenvolvimento do sector das indústrias, deixando aos particulares a livre instalação de unidades fabris e a prática de outros actos inerentes à actividade industrial. Apenas haveria que pôr de pé determinadas medidas de política que estimulassem e canalizassem as iniciativas dos industriais no sentido dos objectivos do Plano.

Começamos por não admitir como correcta a atitude governamental atrás explanada visto que num país, como o nosso, em que são extremamente baixas a capacidade empresarial dos nossos industriais e o número e importância das iniciativas por eles próprios conduzidas, afigura-se fundamental que seja o Estado, tal como acontece lá fora, mesmo nos países de economia dita «de mercado», a intervir directamente no lançamento de novas actividades, quer com os seus próprios capitais quer conjugando-os com os recursos dos particulares. E se atentarmos que um dos objectivos do Plano, para este sector, é «preparar a indústria nacional para enfrentar o embate resultante do movimento de integração económica europeia» mais se nos radica a convicção de que seria imprescindível actuar em termos de verdadeira promoção de unidades industriais competitivas com as similares estrangeiras. Todavia, sobre este possível esquema de actuação o Plano é totalmente omissivo, não mencionando quaisquer projectos de investimentos ou de reorganização em que o Estado participasse activamente, tal como, de resto, acontecera, como vimos, no II Plano de Fomento.

14. Ora, a situação em que se encontra a nossa indústria é suficientemente grave para que o Estado tenha por obrigação fazer recair sobre si a responsabilidade das acções necessárias para modificar o actual estado de coisas.

Com efeito, o diagnóstico que é feito no próprio texto do Plano à evolução recente e problemas da indústria nacional revela alguns aspectos fundamentais que importa sublinhar.

Em primeiro lugar, a estrutura das nossas indústrias transformadoras é do mesmo tipo que a dos países sub-desenvolvidos, com «escassez de actividades que constituem a base das economias internas, afigurando-se excessiva a participação relativa das indústrias ligeiras». O maior peso concentra-se nos têxteis, vestuário e calçado, madeira, cortiça e mobiliário e produtos minerais não metálicos.

Do mesmo modo, a composição das exportações de bens industriais «enferma de larga dependência em relação a produtos de fraca elasticidade de procura», uma vez que «53 por cento do total das exportações nacionais cabem a quatro tipos de produtos industriais, todos eles destinados a mercados pouco dinâmicos a longo prazo — conservas de peixe, madeira e cortiça, têxteis e vestuários». Por outro lado, «o peso relativo das máquinas e equipamentos, em relação às manufacturas exportadas, é de 5,8 por cento, ou seja cerca de sete vezes inferior à das nações mais industrializadas»; mas já quanto aos têxteis «cabe-nos uma percentagem de 36 por cento, cerca de quatro vezes a dos países industrializados e uma vez e meia a dos países em desenvolvimento».

Considera ainda o Plano que «permaneçam válidos em larga medida alguns elementos fundamentais do diagnóstico» apresentados no correspondente capítulo do Plano Intercalar de Fomento para o sector das indústrias transformadoras, a saber:

«Predomínio acentuado de unidades de pequena dimensão, com fabricos muito diversificados, voltadas quase exclusivamente para o mercado interno e defendidas da concorrência externa pela protecção pautal;

«Dificuldades crescentes no recrutamento de mão-de-obra especializada em muitas categorias profissionais;

«Baixo nível de conhecimentos de gestão, de capacidade técnica e de mentalidade industrial em muitos sectores industriais, dificultando a colocação dos produtos nos mercados externos;

«Abastecimento de certo modo oneroso quanto a algumas matérias-primas e, em relação a diversos sectores da produção, custos relativamente mais elevados de energia e combustíveis;

«Inexistência de normas de fabricação e de padrões de qualidade e controle desta para a maioria dos produtos fabricados.»

15. Perante o diagnóstico da situação actual da indústria, acabado de apresentar, afigura-se-nos preocupante a natureza, operacionalidade e viabilidade da respectiva concretização das «medidas de política» a que os poderes públicos contam recorrer para orientar e impulsionar, de forma supletiva, os empresários privados com vista a encaminhá-los para os empreendimentos de maior interesse para a economia nacional.

Queremos referir-nos, muito especialmente, às acções que decorrem do regime do condicionamento industrial, sem dúvida alguma o instrumento mais poderoso, e mesmo, na generalidade dos casos, exclusivo de intervenção do Estado, entre nós, no domínio da indústria.

Ora, por força deste regime, a Administração actua em termos perfeitamente discricionários sobre a larga maioria das nossas actividades secundárias — e aliás em contradição com a doutrina expandida no Plano — uma vez que se encontra dependente de autorização superior a abertura de novas unidades industriais ou a remodelação das existentes, sem que para o efeito se tenham defi-

nido quaisquer critérios objectivos a que devam ser submetidos os pedidos respectivos. Quer isto, portanto, dizer que em vez de uma intervenção estimulante do Estado no desenvolvimento da indústria, as providências legislativas adoptadas para orientar a actividade dos empresários têm revestido um carácter negativista visto que se resumem, quase em exclusivo, à faculdade de permitir ou impedir, o mais subjectivamente que é possível conceber, o exercício da actividade dos industriais, em face dos pedidos apresentados.

Dos resultados obtidos com este modo de actuação passiva dos poderes públicos falam eloquentemente os atrasos e as distorções verificadas, desde a publicação da Lei n.º 2052, no nosso crescimento industrial e atesta-os, também, de forma inequívoca, o próprio texto do Plano. Com efeito, al se diz, a propósito do novo regime de condicionamento industrial que o Decreto-Lei n.º 4666 promulgou, que «no momento em que a indústria portuguesa tem de conseguir o alargamento substancial dos seus mercados através da exportação, sujeitando-se em contrapartida, à progressiva concorrência estrangeira, *carece de justificação*, na maior parte dos casos, a aplicação de um instrumento preventivo concebido e posto em prática para proteger o início de um processo de industrialização voltado para o mercado interno». Além disso, «entende-se acompanhar a alteração do regime de condicionamento de outras medidas de política industrial que mais adequadamente visem os objectivos que até agora têm sido a razão de ser daquele regime».

Isto significa, sem dúvida, o reconhecimento pleno do anacronismo do tipo de intervenção vigente e da sua inoperância relativamente aos objectivos que com o mesmo se pretendia atingir. Em particular, no que respeita ao propósito de o regime do condicionamento evitar o sobreequipamento das instalações industriais e a má aplicação

de capitais reconhece-se expressamente que «o interesse em ascender às posições privilegiadas, que a posse dos alvarás proporciona, pode ter sido exactamente uma das causas do sobreinvestimento em vários dos sectores condicionados».

Todavia, apesar de o Plano se manifestar abertamente contra o actual regime do condicionamento, as soluções alternativas que apresenta são extremamente vagas, considerando-se, além disso, que «não pode efectuar-se bruscamente a liberalização do condicionamento», antes se torna «indispensável caminhar por adaptações graduais e sucessivas».

E o que, em síntese, no Plano se aponta como norma a seguir é (parafrazeando, de resto, o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 4666) «a restrição progressiva, mas tão rápida quanto possível, do âmbito do condicionamento, substituindo uma decisão e uma responsabilidade do Estado em matéria que predominantemente importa à iniciativa privada e ao seu interesse pela própria decisão e pela responsabilidade dessa mesma iniciativa».

Sendo assim, uma vez que no Plano pouco ou nada se diz sobre medidas concretas que preencham os objectivos que com o condicionamento se desejava visar, não é de esperar, pelo menos nos tempos mais próximos, que a intervenção do Estado seja reestruturada nos moldes que o nosso desenvolvimento industrial requer.

16. Não deverá porém esquecer-se que, ao destruir completamente a eficácia do que tem sido a política do condicionamento, enumera o Plano uma série de medidas substitutivas, sem dúvida de real importância, e que chegam até a contradizer a referida intenção de transferir para a iniciativa privada responsabilidades que até aqui têm cabido aos poderes públicos. É o caso da «prepara-

ção periódica de relatórios sobre a situação dos vários ramos da indústria no que respeita a equipamentos, mercados, perspectivas de evolução da produção», da «recusa de quaisquer incentivos fiscais, de isenções aduaneiras e de facilidades de crédito, sobre os quais o Estado tenha intervenção, aos estabelecimentos fabris que pretendam estabelecer-se em sectores já suficientemente equipados»; da «exigência da apresentação de projectos em que se analisem os mais relevantes aspectos técnicos e económicos das unidades de produção a instalar em determinados sectores»; da «generalização da imposição de normas de qualidade [...] e a rigorosa fiscalização do seu cumprimento»; da adopção de «regras automáticas que definam as localizações inconvenientes ao equilíbrio regional», etc.

Por outro lado, em matéria de reorganização industrial, depois de taxativamente se afirmar que os esquemas previstos na Lei n.º 2005 «não produziram resultados práticos dignos de serem assinalados», muito embora «os problemas que a referida lei visava solucionar subsistam ainda em larga escala», o Plano preconiza que «em vez de se procurar obter directamente a reorganização de indústrias, ter-se-á antes de pensar em termos de reconversão de empresas». Mais concretamente se diz que «em vez de se tentar suprimir pequenas unidades através de esquemas de reorganização impostos pelo Estado, será preferível ajudá-las, dentro de limites razoáveis, a vencer as suas próprias limitações de ordem técnica, comercial, financeira e administrativa». Propõe-se, assim, a adopção de uma política de pequenas e médias empresas a concretizar através de uma série de acções que muito genericamente se indicam: coordenação dos centros de investigação e documentação; realização de cursos de formação de empresários; organização de um serviço de consulta em matéria de gestão e de produtividade; concessão de empréstimos; incentivo a novas condições de aquisição

de equipamento; criação de condições jurídicas que favoreçam o esforço de investimento; a instituição de um Centro Nacional de Produtividade.

17. Quer tudo isto dizer que a Administração sente efectivamente que não deve continuar a basear a sua intervenção na política de condicionamento industrial, dada a passividade e subjectivismo que a mesma encerra. Simplesmente, as soluções que aponta, para além de extremamente vagas e imprecisas, como atrás se disse, não se encontram acompanhadas dos meios necessários à sua efectivação, designadamente no que toca à reestruturação dos serviços públicos ligados à matéria, reestruturação que necessariamente se impõe pelo novo tipo de actuação que em teoria é proposto.

Com efeito, para dar realidade às medidas de substituição anteriormente referidas tornar-se-ia imprescindível modernizar de alto a baixo os serviços dependentes da Secretaria de Estado da Indústria não só com os meios humanos à altura das novas responsabilidades mas ainda imprimindo-lhes um espírito novo de acção e desenvolvimento por forma a acabar com a tendência burocrática que, por sistema, neles reina e que se devem considerar inadmissíveis em organismos públicos de que depende decisivamente o progresso económico do País.

Nestas condições, recordando o que mais atrás ficou dito a propósito da reforma administrativa, as metas que se encontram previstas no III Plano de Fomento para os diferentes ramos do sector industrial deixam de ter qualquer significado pela falta de uma relação directa e perfeitamente estabelecida com os meios que as deviam concretizar.

Cai-se, assim, no puro acaso quanto aos resultados do desenvolvimento da nossa indústria, a apurar no fim do

hexénio 1968-73, pela incapacidade de intervenção dos serviços em conduzir uma política que atenda às verdadeiras necessidades reveladas pelo diagnóstico dos problemas do sector.

As medidas de política enunciadas apresentam-se como mero inventário de intenções, de carácter livresco e académico, havendo, talvez, que reconhecer-lhes um efeito educativo, mas nada mais. A maneira vaga como estão expostas levam, assim, desde logo a concluir pela sua inaplicabilidade intrínseca, uma vez que a execução de cada uma delas encerra um mundo de problemas a resolver, de aspectos a ponderar, conduzindo fatalmente a profundo choque com o que se encontra estabelecido no domínio da intervenção corrente do Estado na actividade industrial.

Acresce que nada do que indica o Plano como soluções para os problemas da indústria se apresenta fundamentado, avaliado ou quantificado em termos de custos, nem se escalonaram no tempo as acções a empreender com a indicação precisa das entidades responsáveis. Aliás, a incerteza de realização ainda é maior se tivermos presente que tais soluções representam as ideias do governante no Poder por altura da preparação do Plano, nada garantindo que o seu sucessor ou sucessores sigam a política então traçada: veja-se, por exemplo, o que aconteceu relativamente ao Plano Intercalar.

Finalmente, o facto de se querer transpor para o período de execução do Plano tudo o que de vago ficou programado não deve alimentar grandes esperanças de resultados práticos e eficazes. A experiência diz-nos, na verdade, que precisamente pela falta de uma fundamentação e aprofundamento, com base em estudos sérios, das ideias expressas nos Planos, estes nada mais constituem que letra morta na orientação da actividade dos industriais, tudo se resolvendo ao acaso mediante actuações

individuais e isoladas. E este é, afinal, o clima que mais interessa aos grupos de pressão organizados que, mercê da sua influência pessoal, conseguem levar por diante os seus intentos aproveitando-se hábilmente da falta de critérios objectivos que deviam presidir aos actos da Administração. Daí que o regime de condicionamento industrial vigente, pela aplicação subjectiva e discricionária, se tenha mantido até aos nossos dias e não se veja uma vontade firme em o modificar, não obstante todo o arrazoado de princípios teorizantes que o III Plano de Fomento insere mas, como vimos, sem uma explicitação convincente de os pôr em prática.

Alguns aspectos fundamentais dos sectores da energia e dos transportes

18. Em todos os países em que vigoram sistemas conhecidos como «de economia mista», designação que pretende traduzir a coexistência de sectores de actividade de alguma forma controlados pelo Estado e de outros em que predomina a iniciativa privada, é no domínio das infra-estruturas de energia e de transportes que aquele controle mais fortemente se tem introduzido. As razões são evidentes e radicam, por um lado na projecção nacional das actividades que as exploram, por outro na natureza de serviço público que essas mesmas actividades assumem. Em Portugal verificou-se esta mesma evolução, tendo-se vindo a considerar, desde o início da elaboração dos planos de fomento nacionais, que os empreendimentos relativos a estes dois domínios pertencem à parte «imperativa» dos programas a executar.

Assim mesmo, só com o Plano Intercalar de Fomento para 1965-1967 se passou a tentar, formalmente, o tratamento integrado destes sectores, pois nos dois planos hexenais anteriores os empreendimentos relativos à infra-estrutura energética se encontravam repartidos entre os capítulos da electricidade e das indústrias, e os de transportes se inscreviam sem inserção num conjunto coordenado de objectivos a atingir nesse domínio.

Esta evolução, conceptualmente progressiva, que o Projecto do III Plano de Fomento ratifica e se propõe continuar, autorizaria a pressupor, por parte da Administração, a decidida intenção de exercer sobre estas actividades o elevado grau de comando e racionalização de decisões que a sua posição, de direito e de facto, lhe permite. Com efeito, ao sector público, ou a organismos por ele directamente controlados, incumbe a responsabilidade pela constituição da maior parte das infra-estruturas de transportes (rodoviários, marítimos e aéreos); está presente (e, em muitos casos, em condições de controlar) nas empresas concessionárias da produção de electricidade e da refinação de petróleo, dos transportes ferroviários, aéreos e marítimos — além de dispor de poderosos instrumentos legais para regular a actividade das empresas de ambos os sectores.

Daqui decorre uma responsabilidade profunda, que a intenção expressa de planear em nível nacional vem reforçar e pôr publicamente em evidência.

Por isso, será com natural estranheza que se verifica a permanência de determinados problemas e a repetição, nos textos dos Planos e programas anuais, do enunciado de intenções de política cuja concretização, quando existe, produz efeitos tão lentos que são quase imperceptíveis ao observador desprevenido.

19. No caso da energia, a primeira e mais geral das observações possíveis no III Plano de Fomento é a de que não passa ainda do domínio das boas intenções a formulação de uma política energética em nível nacional, que equacione necessidades e recursos, oriente a produção e o consumo das diferentes formas de energia de acordo com as suas características técnicas e económicas e com as peculiaridades do País quanto a fontes energéticas, e ao nível geral de desenvolvimento económico e tecnológico estabeleça um conjunto de instrumentos capazes de orientar conseqüentemente a produção e o consumo de energia.

A tão falada necessidade de rever e adaptar às circunstâncias actuais a estrutura empresarial da chamada «rede primária» — as empresas concessionárias da produção e do transporte de energia eléctrica — é uma dessas metas de política económica que vem tardando a consubstanciar e tem introduzido no desenvolvimento do sector inúteis dificuldades.

O sistema de conceder a empresas diferentes o aproveitamento hidroeléctrico das principais bacias hidrográficas do continente terá produzido os seus frutos na altura em que foi instituído, praticamente quando todos os recursos hídricos do País estavam por aproveitar e havia toda uma técnica a formar e apurar. A situação é hoje diferente; uma boa parte dos aproveitamentos está já construída nas bacias inicialmente concedidas, tornando-se oportuno projectar e construir outros, em zonas não abrangidas por concessões das empresas hoje pertencentes à referida «rede primária»; uma conjuntura financeira progressivamente mais tensa e aproveitamentos de rentabilidade decrescente exigem acréscidos cuidados no planeamento técnico-económico do desenvolvimento do sistema produtor e no controle dos investimentos; a potência pedida ao sistema, exponencialmente crescente com o tempo, conjugada com a irregularidade das precipitações,

levaram à introdução crescente de potência térmica — e à solução, aparentemente lógica, de criar mais uma concessionária para tal fim.

Resultado inevitável desta adaptação forçada de uma estrutura ultrapassada a situações novas são os conflitos de interesses que constantemente perturbam o estudo e a decisão das melhores soluções técnicas, pela preocupação de ir distribuindo equitativamente as obras novas, pela atribuição de aproveitamentos às empresas da rede primária fora das suas concessões iniciais (porque apenas se ousou não lhes aumentar o número) e, ultimamente, pela rivalidade entre produção hidráulica e térmica, perfeitamente estéril, porque resolúvel em termos de uma objectividade técnico-económica que já se estaria em condições de aplicar.

São contradições inevitáveis quando se pretende artificialmente manter o carácter «privado» a um sector de actividades a que já faltam todas as características essenciais da livre empresa: liberdade de escolher e decidir os investimentos; de promover e gerir as vendas; de determinar os níveis de produção; de fixar os preços; de visar um lucro.

O problema está diagnosticado, já que se vem repetindo nos textos que periodicamente anunciam a política a prosseguir no sector da energia eléctrica a necessidade de reestruturar a rede primária. Lamenta-se que a indecisão da Administração proteja — e desvalorize — soluções, em obediência a considerandos que, de há muito, deixaram de ser os do interesse nacional. Nem resta a escusa de dificuldades de processo consideráveis, pois abundam noutros países soluções inspiradoras e, entre nós, o problema se simplifica pela importância assumida pelos capitais públicos ou semipúblicos na estrutura financeira das empresas e pela profusão das participações mútuas que se veio a estabelecer.

Também no que diz respeito à distribuição da energia eléctrica ao consumidor, a partir da rede de transporte a muito alta tensão, não está esclarecido o pensamento oficial nem, por conseguinte, definida uma política. São inúmeros os problemas que daí decorrem; limitemo-nos, nestes comentários de ordem muito geral, a referir que o retalhamento do País em áreas de concessão para distribuir electricidade em alta tensão e tensão de consumo — actividades designadas nos Planos, respectivamente, por «grande distribuição» e «pequena distribuição» de electricidade — acarretou a existência de entidades distribuidoras privilegiadas e outras fatalmente desfavorecidas — consoante é elevada ou fraca a densidade dos consumos de energia na área da respectiva concessão. O problema é particularmente grave na actividade de distribuição à tensão de consumo, a cargo dos municípios mas concessível por estes a empresas privadas, pois esta mesma concepção microrregionalista leva a uma poeira de pequenas redes de distribuição, insustentáveis do ponto de vista económico.

As consequências são o ciclo vicioso das tarifas altas a impedirem a expansão dos consumos que melhoraria as características económicas da exploração, e os níveis de serviço insatisfatórios por incapacidade técnica e financeira. Além da nova contradição de se dificultar uma autêntica difusão do uso da energia eléctrica nas zonas rurais, penalizadas nos preços que pagam em relação às zonas urbanas de elevados consumos específicos.

De novo se trata de problema que o Governo parece reconhecer, mas cuja solução não ousou ainda. Suspeita-se, neste caso, que ao poder dos interesses criados se vem sobrepor a mística do municipalismo — cujas virtudes e capacidades de sobrevivência nada lucram, antes sofrem, com a sua aplicação forçada em domínios que, hoje, são com ela incompatíveis.

20. No domínio dos transportes, os problemas que se põem são sem dúvida de solução mais difícil, dada a heterogeneidade das actividades interessadas e o atraso técnico que a situação actual do sector patencia — entendendo-se aqui a palavra «técnico» num sentido muito lato, para abranger também as «técnicas» de organização e gestão das empresas de transporte e do sistema de transportes como um todo. O Projecto do III Plano de Fomento acentua as frustrações que o Plano Intercalar iniciou, ao fazer longa exposição dos conceitos e directrizes que haviam de estar na base da formulação de uma política nacional de transportes — nos seus diferentes aspectos de transportes urbanos e suburbanos, interurbanos, interterritoriais e internacionais — sem a concretizar num verdadeiro «plano» e, por conseguinte, sem a traduzir num elenco de projectos inseridos numa linha de rumo previamente traçada. Pelo contrário, alguns dos empreendimentos incluídos no Projecto estão em patente contradição com a teoria abstractamente desenvolvida antes, como nos casos em que se alongam as listas dos locais de interligação entre modos de transporte em que vai investir-se, quando as realidades do tráfego a servir e da economia das explorações se reconhecem como aconselhando a concentração de esforços.

São inúmeros, e em muitos casos confrangedores, os índices de atraso do sistema de transportes que serve o País. As velocidades comerciais médias do sistema ferroviário e a natureza — em espécie, em volume e em curso médio — do tráfego que serve; o amadorismo que prolifera nos transportes rodoviários interurbanos; a lentidão e indecisão com que se desenvolvem os sistemas de transportes colectivos urbanos e suburbanos; as demoras médias dos navios de carga nos nossos portos; o estrangulamento que o protecționismo a uma marinha mercante de modo geral obsoleta impõe ao comércio interterritorial; a geral

falta de uma disciplina de pensamento que imponha uma racionalização económica na escolha dos investimentos públicos a realizar nas infra-estruturas (rodoviárias, portuárias e aeroportuárias) — tudo são factores de uma situação técnica e economicamente deteriorada, com inevitáveis consequências nas baixíssimas — quando positivas — rendabilidades da maior parte das explorações que integram a actividade do sector de transportes.

Fela forma como, no Projecto do III Plano, se analisa a situação, pressente-se que se formou uma capacidade de estudo e de crítica; resta organizar uma capacidade de actuação, resolvendo os problemas institucionais que repartem competência e dificultam soluções coerentes; pondo em prática organizações que estimulem a eficiência e a economia das explorações; legitimando os investimentos avultados que serão necessários através de estudos técnico-económicos que assegurem a sua reprodutividade e conduzam à escolha das melhores alternativas; eliminando proteccionismos quando deles só restem os aspectos negativos; orientando o desenvolvimento do sistema no sentido da maior economia global de investimento e de exploração e da maior eficiência e interesse social dos serviços prestados. Nenhuma destas necessidades deixa de estar reconhecida no texto do III Plano; mas só a execução deste provará a capacidade do Governo para executar os programas e levar a cabo as reformas que se impõem neste domínio vital para o desenvolvimento do País, numa altura em que tecnologias novas, em fase de rápida generalização, poderão vir a agravar ainda a situação de desvantagem em que já nos encontramos, se nos não prepararmos a tempo para delas tirar partido.

IV

AGRICULTURA

1. Os autores do programa sectorial respeitante à «Agricultura, Silvicultura e Pecuária» definem o quadro em que se tem processado a actividade agrícola do seguinte modo: condições mesológicas pouco favoráveis, apenas cerca de um terço da superfície total do território continental revela boa aptidão agrícola; 60% do total da população activa agrícola correspondiam, segundo o censo de 1960, a trabalhadores por conta de outrem, cerca de 13% a trabalhadores familiares, 21% a agricultores isolados e 6% a agricultores patrões. E para além do excesso de trabalhadores sobre os agricultores acentua-se que dentro daquele grupo predominam os não especializados, cerca de 97,7%, tal como os assalariados eventuais constituem 92% dos trabalhadores por conta de outrem.

Consideram os mesmos autores que a diminuição do volume de população empregada neste sector, processada a «elevado ritmo e de forma desordenada», sobretudo nos últimos anos, «se bem que em globo contribua para o aumento da produtividade», tem provocado graves problemas nalgumas regiões, em especial o envelhecimento das populações e a elevação brusca dos salários, o que se reflecte desfavoravelmente nos custos de produção e consequentemente na rendabilidade das empresas.

Admitem ainda que a incidência de vários factores, entre os quais se destaca o demográfico, deu à proprie-

dade rústica e à exploração agrícola uma estrutura que é indiscutivelmente um embaraço à aceleração do necessário processo de desenvolvimento do sector, a que se juntam falta de investimentos, inadequado sistema de crédito, bem como deficiente sistema de comercialização.

2. As medidas apontadas para conduzir o sector a acelerar o seu desenvolvimento terão como base os «meios técnicos agrónómicos e a formação profissional», por um lado, «e os preços dos produtos», por outro, os quais deverão atingir um nível adequado para «remunerar convenientemente os factores e riscos da produção».

No que respeita aos preços, os autores do capítulo são de opinião que compete aos outros sectores da actividade económica, para sobreviverem, compartilhar «na compensação de irregularidades, quer da produção quer da oferta e da procura dos produtos agrícolas e florestais», para além da acção e dos incentivos promovidos pelo Estado.

Acrescentam, no entanto, que a agricultura carece de uma «adaptação estrutural» que tendo em conta as realidades sociais, demográficas e das potencialidades produtivas regionais conduza a uma estrutura fundiária, a uma forma de exploração da terra e a um sistema produtivo que respeitando o tradicionalismo de cada região permita a criação ou manutenção de empresas dotadas dos atributos necessários à obtenção da máxima rendabilidade, o que lhes permitirá simultaneamente remunerar os factores de produção e enfrentar com probabilidades de êxito a «batalha dos mercados».

3. De acordo com esta ideologia põem em causa a necessidade de uma intervenção directa na estrutura

da propriedade fundiária, dado que o direito de propriedade deixou de ser fonte de manutenção da riqueza cuja função passou para as «empresas» ou «explorações» agrícolas económica e tècnicamente viáveis; e defendem pelo contrário a vantagem de uma adaptação estrutural através de diferentes formas de associativismo agrícola, quer ao nível das explorações (agricultura de grupo) quer ao nível da produção (associações de produtores, cooperativas de produção, comercialização e industrialização de produtos agrícolas, etc.), que permitirão instalar processos mais racionais de gestão e de exploração dentro do tradicionalismo estrutural de cada região.

Deste modo, o Estado apoiará e incentivará as iniciativas privadas de reestruturação agrária por um processo natural e não arriscará elevados investimentos em difíceis intervenções directas de reestruturação fundiária, sempre aleatórias como quase todas as intervenções que artificialmente alteram o «processo evolutivo e portanto vivo» que originou a repartição actual da propriedade fundiária, fruto da intervenção de vários factores, com predomínio do demográfico.

Esta é em linhas gerais a ideia que se colhe da leitura do citado capítulo sobre a orientação da política governamental para levar a agricultura a sair do estado de estagnação diagnosticada e a deixar de funcionar como freio do desenvolvimento económico do País.

4. A política escolhida, com certos laivos de «malthusianismo» económico, pretende resolver o problema do acréscimo das capitações dos rendimentos gerados no sector através da natural emigração dos recursos humanos, independentemente do seu destino, e repartição de um produto praticamente estacionário por menor número de activos em vez de deitar mão de uma melhor distri-

buição dos factores de produção — terra, trabalho e capital — com o objectivo de conseguir um crescimento autodinâmico, e não por arrastamento, do produto do sector.

Dentro do que vai sendo normal, ao tratar a Administração dos assuntos de política agrícola, a lógica definidora da acção a empreender vem tocada por uma preocupação de pensamento moderno muito ao figurino europeu, como se usa dizer. Tem-se a sensação de que ao serem apresentados os problemas da agricultura nacional como idênticos às dificuldades de adaptação das estruturas produtivas das agriculturas dos países europeus, com economias de níveis de desenvolvimento muito superior ao da economia portuguesa, se procuram apresentar as nossas dificuldades como próprias de um país de economia desenvolvida.

A política preconizada identifica-se com as medidas de compensação da agricultura postas em prática nalguns países europeus, nomeadamente a França, com o intuito de levar à readaptação de estruturas que, ultrapassadas pelos acontecimentos, tinham, no entanto, correspondido ao restabelecimento de economias praticamente destruídas pela guerra ao atingirem níveis de produção idênticos ou mesmo superiores aos de antes da guerra.

5. É assim que em França, imediatamente após a guerra de 1939-45, o objectivo fundamental da política agrícola era o de aumentar a produção e o de libertar mão-de-obra para empregos na indústria e noutros sectores da economia em expansão relativamente mais rápida. A palavra de ordem era aumentar a produtividade da terra e da mão-de-obra, o que traduzia claramente o duplo objectivo de aumento da produção e libertação da mão-de-obra.

Durante esta fase a agricultura francesa, na sua maioria de tipo artesanato familiar, conseguiu realizar os objectivos visados, procedendo, principalmente, à segunda revolução da crva; que, tal como a primeira, tinha permitido a entrada na primeira fase da era industrial, esta vinha permitir a reconstrução de toda uma indústria destruída e a sua entrada numa nova fase.

De facto, se a substituição dos pousios, que precediam ou seguiam a cultura dos cereais, por plantas forraginosas tinha permitido à Inglaterra nos fins do século XVII alimentar a numerosa população que se concentrava nas cidades, onde nascia a indústria; se o aperfeiçoamento científico desta técnica permitiu que as explorações artesanais familiares de policultura e pecuária do Norte da Europa, durante o século XVIII, sustentassem a industrialização destes países e, durante o século XIX, procedessem a rápidas transformações que lhe permitiram sobreviver, e evoluir, perante a invasão dos cereais do continente americano, produzidos em terras virgens e a baixo preço; também a adopção de técnicas de cultivo e conservação de forragens e o abandono do sistema de aproveitamento da crva que espontaneamente rebenta anualmente levou o agricultor artesão francês a modernizar o seu sistema misto, de policultura e pecuária, ao nível das agriculturas dos outros países europeus, e a cumprir os objectivos dos planos.

É desnecessário acentuar que esta modificação não foi espontânea, resultou da conjugação de diversos factores entre os quais o facto de a «Libertação» ter afastado, pelo menos provisoriamente, da administração pública e da orientação da opinião pública os tradicionalistas, quer eles fossem conservadores, monárquicos, burgueses rurais, militares, quer republicanos «jacobinos» ou até mesmo socialistas de extrema-esquerda, e ter permitido a sua substituição por uma camada mais jovem, preocupada

em obter a ordem social através de um progresso social prioritário, que «transformou a política económica de conjunto do sector agrícola» e conseqüentemente a maneira de actuar dos serviços públicos e as suas relações com o sector privado¹.

Ao realizar esta primeira transformação o agricultor artesão começa a compreender que todo o seu esforço de modernização será vão se não tiver em conta um novo factor: o da rendabilidade, dada a sua maior dependência dos numerosos meios que a técnica põe à sua disposição e que lhe são fornecidos pela indústria.

O saber como e em que investir torna premente o problema da gestão. Como cogumelos, os centros de contabilidade e de gestão surgem um pouco por toda a França tal como cooperativas de aquisição de bens e de prestação de serviços e centros de estudos de técnicas agrícolas.

Mas ao pôr-se o problema da melhoria da rendabilidade são postas em causa as estruturas. O aumento dos rendimentos de uma exploração pequena ou média para além de um certo nível de gestão implica o aumento da sua dimensão; o mesmo acontece quando se tem em consideração a possibilidade de modernos meios de produção, em especial máquinas.

As tentativas postas em execução para resolver o problema da discrepância entre a dimensão da exploração e a área necessária para tornar rendável o trabalho das máquinas, principalmente a utilização em comum de maquinaria agrícola, são consideradas como falhadas no decurso dos anos de 1950.

Outro ponto ligado ao problema da rendabilidade é o do escoamento dos produtos agrícolas, dado que os

¹ Em todo o relato do caso francês baseamo-nos na análise de Michel Gervais, Claude Servolin e Jean Meil in: *Une France sans paysans*, Collection Société, Editions Seuil.

agricultores constataram que por maiores esforços realizados no processo de modernização e de acréscimo da produtividade não conseguiam obter as receitas recompensadoras de tal esforço, visto que os preços seguiam uma evolução no sentido contrário ao dos aumentos de produção, evolução essa que não se fazia sentir com igual nitidez no consumidor, ou pelo contrário os elevados preços no consumidor não tinham igual repercussão no produtor, perdendo-se a margem de benefício no labirinto dos canais de distribuição.

A necessidade de sanear este sector levou à criação de organismos do tipo Cooperativa ou de Sociedade de Interesse Colectivo cujo objectivo era a modernização dos circuitos internos através da redução do número de intermediários, do aumento da produtividade, da concentração, da normalização dos produtos e de operações de transformação realizadas à escala industrial. No entanto, nos dois campos em que mais se impunham estas iniciativas — o da carne e o da comercialização de frutas — os resultados obtidos não parecem ser muito encorajadores. No caso da carne, quando da instalação dos matadouros industriais, constituídos por cadeias de abate, cadeias de esartejamento e aproveitamento de subprodutos, localizados em zonas produtoras, sob a fiscalização dos criadores de gado, parece ter-se esquecido que existe uma certa correlação entre as estruturas de comercialização e o nível técnico e a estrutura da produção, de forma que a oferta de animais para abate é ainda estacional, na maioria das regiões, pelo que os matadouros têm de abastecer-se nas feiras de outras regiões ou até mesmo no mercado central em Paris, não realizando os objectivos que deles se esperava pois acabam por integrar-se no circuito que pretendiam corrigir.

Não têm sido melhores os resultados obtidos com as associações de produtores para comercialização dos pro-

duto, visto que geralmente não conseguiram integrar os produtores de uma região na disciplina das negociações colectivas e das regras da moderna comercialização e antes, pelo contrário, se têm limitado a resolver os problemas de um limitado número de produtores, cuja adesão foi rigorosamente seleccionada.

A adaptação das superfícies a técnicas de maior eficiência, ou vice-versa, esbarravam na grande maioria dos casos com impossibilidades de aquisição de terra, porque os meios financeiros eram reduzidos comparativamente às necessidades ou porque os contratos de arrendamento tradicionais não garantiam estabilidade suficiente para que o rendeiro se arriscasse a fazer grandes investimentos. Tornou-se mais nítida a convicção de que os problemas de estrutura da exploração eram básicos para o progresso da agricultura, e que os problemas da propriedade fundiária eram os condicionadores fundamentais da resolução dos problemas estruturais da exploração, postos em causa por questões de rendabilidade.

É, assim, posto em causa o direito de propriedade da terra, visto reconhecer-se que a forma como actualmente é exercido é um obstáculo ao progresso da agricultura, pelo que se torna indispensável arranjar uma solução para o problema da aquisição da terra e do exercício da actividade de empresário agrícola de forma estável e independentemente da sua condição de proprietário; em resumo: a flexibilidade das estruturas da exploração e da propriedade é condição necessária a uma modernização da agricultura e conseqüente adaptação às solicitações do desenvolvimento económico.

Como parêntese à análise que temos vindo a fazer das soluções empregadas em França, julgamos ter, desde já, interesse apontar a interpretação dada ao problema da flexibilidade das estruturas pelos autores do capítulo da agricultura, silvicultura e pecuária do Projecto.

Assim lê-se: «... a justiça inerente à necessária repartição da riqueza — neste caso do rendimento da terra — deixou há muito de se poder conseguir pela divisão da propriedade, pois esta, cada vez mais contingente pela natural evolução dos factores económicos, deixou de ser como o foi durante milénios a verdadeira fonte de manutenção da riqueza. Razão por que a propriedade rústica, como vínculo jurídico que é e continuará a ser, transferiu para a “empresa” ou para a “exploração” agrícolas, económica e tènicamente viáveis, a “função” de actividade que lhe competia.»²

É evidente a preocupação de, através de uma ideia actual — o papel fundamental da empresa na economia —, precaver a propriedade privada da terra de qualquer forma de alteração do seu estatuto, com a justificação de que a verdadeira fonte de criação da riqueza reside na actividade da empresa e não no direito de posse da terra, esquecendo toda a problemática das estruturas fundiárias como estrangulamento do desenvolvimento económico, mesmo em países evoluídos.

Continuemos, no entanto, a análise das soluções francesas para o problema das estruturas, cuja política neste campo visava facilitar a criação de explorações viáveis pela compra de terras e conceder pensões de reforma a velhos agricultores que aceitassem renunciar à sua actividade.

Para levar a efeito tal política foram criadas umas Sociedades de Ordenamento Fundiário e Equipamento Rural (S. A. F. E. R.) que desempenhariam a primeira função — a de adquirir terras para as redistribuir — e um Fundo de Acção Social para melhorar as estruturas

² Projecto do III Plano de Fomento para 1968-1973, Volume I, p. 522.

agrícolas (F. A. S. A. S. A.), para desempenho, fundamental, da segunda função: a de outorga de pensões de reforma. Para complementar a acção destas instituições criou-se o estatuto da chamada agricultura de grupo, que dava base jurídica ao agrupamento de agricultores para operações de produção.

Apesar do pouco tempo que decorreu desde a criação destas (1962) tem-se constatado que, para além da insuficiência financeira, o Fundo de Acção Social tem muito mais interesse como organismo de previdência social do que como instrumento de correcção da estrutura fundiária; que as Sociedades de Ordenamento Fundiário, para além de as imposições legais de pôr à venda em curto prazo as terras que compra não lhe permitirem ter áreas disponíveis que facultem a constituição racional de explorações, inspiram-se num conceito de viabilidade mínima, que com facilidade é ultrapassada pela evolução da técnica, conceito que as tem levado a adquirir explorações de boas dimensões e esfrangalhá-las depois em pequenas parcelas para as dividir por pequenos empresários da vizinhança, mesmo quando essas explorações eram conduzidas por rendeiros que só não tinham disponibilidades financeiras para as adquirir.

Quanto à agricultura de grupo a questão põe-se em saber qual será o seu efeito quando não se alteram os efectivos de trabalho das explorações agrupadas. Isto porque se pelo agrupamento se torna viável o emprego de meios técnicos mais eficientes, como por exemplo técnicas altamente mecanizadas, a sua eficiência é posta em causa se a mão-de-obra libertada não tiver outra ocupação ou emprego de maior utilidade social.

Visto como as soluções preconizadas para França falharam ou deram resultados pouco satisfatórios, apesar de não se registarem graves repercussões na economia global daquele país, sentir-se-á com mais facilidade o

grande equívoco na adopção de tal figurino para a economia agrícola portuguesa.

Mantendo sempre um atraso relativamente à Europa — em pleno século XIX não se tinha realizado ainda em Portugal a revolução da crva (a qual ainda está por fazer nos nossos dias) e a criação de uma agricultura de artesanato familiar antevista por Mousinho da Silveira ficou por realizar, dado que o sistema de venda em hasta pública dos «bens nacionais» levou as grandes propriedades, até então em poder das ordens religiosas e da nobreza, a passar para a posse do capitalista burguês e não a parcelar-se pelos seus directos utentes — a agricultura portuguesa não carece de uma política de compensação e de apoio a uma reestruturação gradual, dado que não se pode considerar como tendo contribuído de forma decisiva para o desenvolvimento económico do País, como se poderá dizer da agricultura de outros países europeus.

A não realização das duas transformações acima citadas, uma de carácter técnico e outra de estrutura social, imprimiu à agricultura portuguesa a característica de alcançar situações de equilíbrio através do processo, de certo modo malthusianista, da emigração. Assim, o crescimento da população perante a permanência da grande propriedade aliada ao sistema económico-social de exploração da terra por rendeiros ou caseiros, mediante um contrato bastante oneroso para o cultivador, enquanto o dono residia geralmente em centros urbanos, é em grande parte responsável pela intensa emigração registada na segunda metade do século passado e no primeiro quartel do actual.

O equilíbrio assim obtido, associado a um tradicionalismo expresso na concepção do futuro como um regresso a certos aspectos do passado (o qual no entanto tem variado no tempo), e que se tem mantido até aos nossos dias, é em grande parte responsável por uma agri-

cultura que no Sul se pode caracterizar pela cultura de cereais, cuja natureza varia em função do clima e da fertilidade do solo (com predomínio no sequeiro de grandes explorações, muitas vezes de arrendamento), durante um ou dois anos, seguidos de vários anos de pousio, durante os quais a vegetação espontânea é pastada pelo gado; no regadio, a regra geral é a cultura anual de um outro cereal: o arroz, que em situações de menor fertilidade alterna com pousio. No Norte, um artesanato familiar de técnica arcaica extremamente condicionado pelas dimensões da exploração e (ou) pelos onerosos contratos de arrendamento que vinculam o cultivador, quer ele seja rendeiro de facto ou apenas caseiro, dedica-se a uma agricultura fundamentalmente de autoconsumo. Estes sistemas de produção, de fraca produtividade e adoptando muito lentamente as inovações técnicas, não conseguem produzir de acordo com as necessidades do País e libertam muito pouca mão-de-obra, que aliás nem sempre pode ser absorvida pelos outros sectores e continua procurando no estrangeiro melhores condições de remuneração para o seu trabalho.

Representando os assalariados 60% da população activa agrícola, não é de admirar que a maior alteração do panorama tradicional do meio rural tenha partido deste grupo de desintegrados do sistema económico, o qual desencadeou um movimento de modernização da agricultura que tem vindo a mostrar-se incompatível com o género de vida de parte dos grandes empresários ou proprietários tradicionalistas, os quais têm desistido da sua actividade ou direito por inadaptação às novas circunstâncias.

Na realidade, a instauração de um horário de trabalho semelhante ao seguido nos estabelecimentos industriais, conseguido à custa de reivindicações de direitos de forma pouco habitual entre nós, levou os grandes empre-

sários do Sul a empregar maquinaria moderna em substituição de mão-de-obra sem a docilidade dos velhos tempos. Este movimento de modernização tem-se estendido a outras zonas afectadas pela debandada dos antigos caseiros e rendeiros, arrastados pelo fluxo migratório, revelador do baixo nível de desenvolvimento do País, tal como o tinha sido em tempos não muito remotos.

Por circunstâncias várias, e entre elas uma espécie de fatalismo, a agressividade do trabalhador agrícola provocou da parte dos proprietários e empresários um movimento de «regeneração» do equilíbrio perdido, de que é exemplo a reestruturação agrária segundo «modelo» francês. Do qual, pelas provas já dadas em situação económico-social mais favorável, não há muito a esperar para a solução do problema agrícola português.

A braços com um problema de acréscimo da produção, e ainda com uma percentagem relativamente elevada de população activa nela ocupada, a agricultura portuguesa exige, mais do que nunca, que lhe dêem uma estrutura da propriedade e da exploração com a flexibilidade necessária e suficiente para que, sempre norteadas por padrões de produtividade e rendabilidade, desse emprego e rendimento suficiente a toda a população agrícola e a retivesse até ser possível transferi-la para outro sector de actividade. A instauração de tais estruturas, cuja flexibilidade permitiria uma gradual e adequada modernização, adaptáveis a um sistema de integração vertical socialmente útil, quer no campo comercial quer no campo industrial, seria a política mais adequada à realização dos objectivos do III Plano de Fomento, a política que tão grande parte da população trabalhadora merecia, pela sua atitude tão inovadora, e aquela que afinal conduziria a um verdadeiro desenvolvimento económico.

Para realizar esta verdadeira política de desenvolvimento seria necessário criar as condições indispensáveis

para intensificar a cultura nos regadios, tornando operacional o que está estabelecido sobre sistemas de exploração nos regimes jurídicos da hidráulica agrícola e da colonização interna.

Esta intensificação dever-se-ia realizar de início com base nas culturas tradicionais, em que continuamos com produção deficitária, e na produção pecuária com o intuito de alcançar o objectivo de contribuir para a melhoria da balança comercial pela diminuição dos défices.

A intensificação cultural seria exigível tanto nos casais agrícolas a instalar ao abrigo do regime jurídico da colonização como nas explorações do tipo capitalista que aí se mantivessem dentro dos limites mínimos estabelecidos pelo referido regime jurídico e dos máximos que se viessem a estabelecer.

Quanto aos casais agrícolas a estabelecer haveria alguns problemas especiais a ter em consideração. O primeiro refere-se à forma de exploração da terra, a qual nunca seria por conta própria mas sim por arrendamento, de forma a desligar completamente o estatuto do empresário do de proprietário e a dar maior flexibilidade à estrutura da exploração e permitir estabelecer de forma dinâmica um equilíbrio entre as disponibilidades de mão-de-obra familiar e a dimensão das explorações, o que implicaria algumas alterações ao capítulo VI do Regime Jurídico da Colonização Interna.

Outro problema a considerar seria o dos investimentos, que exigiria um judicioso programa de realizações de benfeitorias, onde o investimento sob a forma de trabalho desempenhasse o papel que lhe competia e desse noção exacta do custo ao usufrutuário. O mesmo se diria quanto à motomecanização, cujo programa de investimento deveria ser criteriosamente estudado e realizado de modo a não surgirem incompatibilidades quanto à capacidade de utilização de tais máquinas por parte dos utentes e a não

se tornarem muito elevados os riscos dos investimentos relativamente à preparação dos novos empresários para os gerirem.

No que respeita ao regadio, ainda se punha o problema da gestão dos casais estabelecidos, cujas exigências excederiam certamente a capacidade empresarial dos novos agricultores, pelo que se imporia a criação de centros adequados de vulgarização que integrassem horizontalmente os casais agrícolas de cada perímetro, não só na racional utilização do equipamento mais dispendioso mas também quanto a problemas de gestão, e diminuíssem os riscos dos investimentos a realizar a curto e a médio prazo.

A necessidade desta integração horizontal seria a razão para criar uma rede de cooperativas polivalentes de base que serviriam de infra-estrutura a uma nova rede de cooperativas especializadas por produtos, que integrassem verticalmente os casais agrícolas instalados nos perímetros regados.

O sector cooperativo de produção agrícola culminaria nas Uniões de Cooperativas que desempenhariam fundamentalmente um papel de guarda avançada na conquista dos mercados internos e externos, operação indispensável para a consolidação da «nova agricultura».

Toda esta complexa estrutura iria tomando corpo à medida que os estudos indispensáveis, para a obtenção de uma base sólida de orientação, se fossem completando e que deviam ser programados de forma que ao completar-se o período de transição, estabelecido pelo regime jurídico da hidráulica agrícola, da passagem da exploração de sequeiro para a de regadio intensivo o sistema estivesse praticamente pronto a entrar em funcionamento.

A política preconizada implicaria uma verdadeira socialização dos serviços de investigação, de extensão e de crédito com o intuito, quase que exclusivamente, de

dar o apoio indispensável ao êxito de um empreendimento da responsabilidade exclusiva dos Departamentos Oficiais; o que aliás está implícito na própria ideia de política de desenvolvimento que se traduz numa modificação das estruturas, das atitudes sociais e das instituições que regem a realização das funções económicas.

O esquema apontado poder-se-ia aplicar em muitas outras regiões do País, sobretudo onde predominam as pequenas e médias explorações, com as adaptações preconizadas pelos particularismos regionais que seriam de respeitar, pelo menos na fase de lançamento. A generalização do sistema deveria, no entanto, depender das disponibilidades humanas e materiais, porque a responsabilidade do Governo é muito maior nas zonas irrigadas por grandes barragens onde foram investidas grandes somas, para cuja obtenção toda a colectividade contribuiu e cujos benefícios não atingem o nível que se deveria exigir para tal tipo de investimento.

Num outro ponto é também grande a responsabilidade do Governo. Referimo-nos ao da política de florestação e reconversão de determinadas zonas do interior, para as quais se adianta a seguinte hipótese de solução.

É absolutamente descabido, por incoerência, legislar no sentido de uma reforma de estrutura no caso do regadio e favorecer os defeitos existentes no caso da florestação.

O património florestal do Estado no território do continente europeu corresponde apenas a 2% da superfície total de florestas, enquanto que em grande parte dos países europeus as matas do Estado ultrapassam os 20%, e em regra constituído por solos muito pobres onde a rendabilidade é muito baixa e de difícil transformação pelo que, evidentemente, só o Estado pode proceder à sua florestação. Estas dificuldades explicam em certa medida os atrasos registados na execução do plano de povoamento

florestal, cuja origem data de 1888, e que em 1965 registava como área a arborizar e a melhorar com pastagens cerca de 141 546 hectares, aproximadamente 26% da área submetida ao regime florestal. É geralmente admitido que se as matas do Estado correspondessem apenas a 5% de superfície de floresta existente na actualidade o acréscimo do rendimento daí proveniente seria suficiente para financiar os programas de florestação executados. Não se percebe deste modo o motivo por que se vai criar um Fundo de Fomento Florestal para recuperação florestal de solos de uso não agrícola na propriedade privada e não se expropriam as áreas a arborizar de extensão suficiente, para que sejam integradas em Planos Gerais de Arborização, revertendo os benefícios mais directamente para a colectividade do que investir recursos, propriedade de todos os contribuintes, para benefício fundamentalmente de uns tantos proprietários que até agora nada fizeram para melhorar o seu património. O aumento do património florestal do Estado com áreas arborizadas com espécies de maior rendabilidade e de maior interesse industrial também permitiria maior participação, e melhor orientada, dos produtores de material lenhoso nas indústrias de transformação, o que poderia pôr termo a conflitos de interesses e tirar melhor partido de uma actividade de interesse nacional.

São estes os dois pontos principais que, em nossa opinião, deveriam ter merecido a especial atenção dos responsáveis e cujas dificuldades de realização revelariam o verdadeiro carácter do seu «modernismo»...

v

PLANEAMENTO REGIONAL?

ENTRE os vocábulos mais em uso nas esferas económicas e sociais da Europa Ocidental destaca-se pelo seu meteórico empolamento o «desenvolvimento regional», que hoje constitui referência obrigatória em qualquer plano ou proposta de desenvolvimento. Contudo, se a difusão do conceito é muito ampla não lhe anda habitualmente associado um significado preciso. Na verdade deve mesmo reconhecer-se que sobre ele pesa dupla indeterminação. Por um lado está-se em presença de um conceito de raiz marcadamente social que se tenta operacionalizar em termos económicos. Por outro lado a implantação concreta do termo refere-o à região, que continua sendo uma realidade extremamente variável, cada vez menos dado de determinada realidade física e cada vez mais resultante da soma de actuações a que corresponde a actividade produtiva.

Estas duas indeterminações explicam boa parte do êxito do desenvolvimento regional — êxito que por vezes, raras, deriva efectivamente da revitalização de uma região deprimida ou da implantação de pólos auto-sustentados em zonas subdesenvolvidas.

A intervenção global, que ao nível da região implica a adopção do objectivo desenvolvimento, concretiza-se

pela elaboração de planos regionais de desenvolvimento que na sua forma se assemelham aos correspondentes planos nacionais, sendo o respectivo conteúdo elaborado de acordo com parâmetros e conexões de índole regional e inter-regional, devendo neles ser patente a referência explícita ao projecto de desenvolvimento, ao contrário do que se passa com o plano global no qual as metas económico-sociais podem não ser espacialmente definidas.

As limitadas considerações que acabamos de fazer permitem, no entanto, mais correcta apreciação do planeamento regional em Portugal, nomeadamente da forma por que é apresentado no Projecto do III Plano de Fomento. Todavia, convirá referir esta apreciação às anteriores iniciativas no mesmo sentido, a mais importante das quais — abortada por causa desconhecida — consistiu no projecto de criação da Junta de Planeamento Regional em 1962. Já naquela altura se reconhecia — com o atraso tradicional em relação à Europa — haver necessidade de criar um organismo de estudo, coordenação e planeamento com vista ao desenvolvimento regional. Também na apreciação pela Câmara Corporativa do mesmo projecto se assinalavam alguns problemas de base em relação aos quais é útil verificar o novo contributo no Plano de Fomento. Assim ¹ se referia a necessidade de definir o âmbito em que irá mover-se qualquer orgânica regional, a insuficiência da elaboração de planos regionais perante a necessidade de realizar efectivamente o fomento e finalmente se apontava o interesse prioritário em demarcar as situações críticas e as estruturas e experiências já em curso, para além de um enquadramento genérico a realizar progressivamente. Deste modo, «será possível lançar

¹ *Actas da Câmara Corporativa*, n.º 30, 1962, VIII legislatura, p. 210.

imediatamente uma política de fomento económico regional que não desorganize quanto já se fez [...] e que ainda ofereça o mérito de atingir efeitos rápidos exactamente onde eles se apresentem mais necessários e serão, portanto, mais construtivamente sensíveis».

Arrumado o projecto, e com ele o planeamento regional, na gaveta das boas — ou más — intenções, reafirmada sempre que ocasião se proporcionou a imperiosidade do desenvolvimento regional, aparece o III Plano de Fomento com um longo capítulo dedicado ao planeamento regional. Aponte-se, embora o fenómeno seja demasiado corrente para constituir novidade, que já na introdução ao Plano Intercalar de Fomento se afirmava «que seria posta em efectivo funcionamento a orgânica administrativa do planeamento regional, dentro do esquema que ao Governo fora sugerido pela Câmara Corporativa no seu parecer sobre a matéria»².

Mas, voltando ao III Plano, o capítulo dedicado ao planeamento regional comporta, para além das costumadas descrições da dualidade espacial da economia portuguesa, o enunciado dos objectivos e orientações fundamentais, a delimitação, caracterização e linhas gerais do planeamento para cada região, o delineamento da orgânica de planeamento e termina com um capítulo pomposamente intitulado *medidas de política regional*.

Deixando de lado as páginas que se ocupam da análise do mosaico regional, passaremos imediatamente ao exame dos restantes capítulos pela forma sumária que o espaço disponível impõe.

O objectivo fundamental que se pretende atingir com este planeamento regional aparece expresso na parte geral

² *Projecto do III Plano de Fomento para 1968-1973*, volume II, Imprensa Nacional de Lisboa, 1967, p. 552.

do Plano, subordinado a fins que se consideram prioritários, e exprime-se pelo desejo de conseguir a harmonização do crescimento à escala regional. Ora, a subordinação referida ao crescimento económico do País, coloca um problema difícil de equacionar teóricamente, que é o do exacto balanço entre investimentos de maior reprodutividade em regiões mais desenvolvidas e investimentos de base, muitas vezes não directamente reprodutivos, em regiões deprimidas ou estagnadas. A falta de um modelo teórico para a resolução desta questão deveria portanto ser suprida pela apresentação dos projectos concretos de repartição do investimento entre zonas evoluídas e regiões subdesenvolvidas. O Plano contudo mantém-se neste como noutros pontos dentro da cómoda e inútil generalidade: limita-se a definir objectivos secundários tais como o «equilíbrio da rede urbana [...], a expansão descentralizada da indústria e dos serviços, concretizada pela utilização de pólos de crescimento, a progressiva especialização da agricultura regional [...]»; por fim indica os estudos gerais que se deverão fazer para concretizar aqueles objectivos parciais.

O capítulo IV desta III parte do Plano começa por declarar que «não é possível, nesta fase, definir para cada região um plano de desenvolvimento»². Limita-se assim a indicar as características e potencialidades das regiões definidas no capítulo precedente e a definir as «linhas gerais da estratégia do desenvolvimento de cada região».

O aspecto mais interessante do conjunto de pistas delineado neste capítulo pode salientar-se mais facilmente se se confrontar com os traços definidores de um plano. Correndo o risco de repetir afirmações feitas em outros locais do presente estudo, não queremos deixar de acen-

² *Op. cit.*, p. 599.

tuar que as fundamentais componentes de um plano regional são:

- 1) A elaboração e proposição de projectos localizados de desenvolvimento, acompanhado cada projecto do respectivo custo e avaliação dos efeitos previsíveis ao nível regional e nacional.
- 2) Compatibilização dos vários projectos segundo as perspectivas espacial, económica e financeira, associada à respectiva hierarquização.
- 3) Instituição de organismos de execução e controle dos diversos projectos.

Comparando o conteúdo do capítulo em estudo com o esquema simplificado e porventura incompleto acima apresentado, uma conclusão se impõe: é que melhor será, no estado actual, não apresentar os problemas regionais em termos de plano, mas sim, modestamente, em termos de estudos e perspectivas prévias à elaboração de um plano. Sem esta advertência os leitores do Projecto correrão o risco de tomarem a nuvem por Juno perante a irresponsabilidade dos autores do Plano.

Contudo, mesmo sob esta óptica menos ambiciosa não pode deixar de se experimentar certa sensação de se estar em presença de lugares mais ou menos comuns a que a noção de intervenção é perfeitamente alheia. Aliás, os autores não devem ser imunes a tal limitação porquanto no último parágrafo do capítulo citado anunciam que «... entende-se, no entanto, ser ainda necessário enunciar alguns estudos mais importantes que poderão servir de ponto de partida à realização de acções de fomento regional»⁴.

⁴ *Op. cit.*, p. 616.

As páginas dedicadas ao planeamento regional encerram com uma sucinta antevisão do que será a orgânica do planeamento — assente em comissões consultivas regionais — e com o enunciado de algumas medidas de política regional. Quanto àquela orgânica — que se limita unicamente à elaboração e controle de planos regionais, embora se encare a hipótese de criar «órgãos especialmente apetrechados para fazer face a problemas específicos de determinadas áreas»³ — parece apontar no sentido do reforço do poder urbano em face das zonas rurais. Não será talvez ilícito prever que em regiões compósitas as zonas urbanizadas absorvam a maior parte da atenção das ditas comissões, perpetuando, agora ao nível regional, a ausência da capacidade de decisão das zonas rurais.

Quanto às medidas de política regional anunciadas conservam, coerentemente, o carácter geral do corpo do projecto. A mais evidente delas consiste na ênfase colocada na criação de zonas industriais que se «... consideram como um dos instrumentos fundamentais da regionalização da política industrial»⁴. Anunciam-se também as principais facilidades e incentivos destinados a promoverem a implantação da indústria nos centros que sejam ou venham a ser considerados como pólos de crescimento. O problema genérico em relação a tais medidas é o grau da sua eficiência. Na verdade, não são raros os exemplos em que a despeito dos incentivos propostos o empresário prefere perder estes benefícios a favor das vantagens decorrentes de localização em zonas desenvolvidas. A par desta, anunciam-se várias medidas no campo da agricultura, da política social, etc., medidas cujo carácter regional não é propriamente evidente. O caso mais patente é o

³ *Op. cit.*, p. 626.

⁴ *Ibidem*, p. 627.

do sector da saúde, em que se salientam como aspectos importantes na perspectiva regional o aumento de creches e de jardins de infância, o melhoramento da qualidade da assistência prestada a pessoas idosas, etc.⁷

Propositadamente omitiram-se ao longo desta descrição crítica três pontos importantes. São eles:

- 1) A divisão regional adoptada.
- 2) A participação no âmbito regional.
- 3) A execução do plano.

Quanto ao primeiro ponto, define o Plano quatro regiões que se designam por regiões-plano, na base de critérios correntes neste tipo de delimitação, associando uma perspectiva de defesa contra o poder de atracção de Lisboa e Porto, uma óptica de homogeneidade presente e potencial e um conceito de polarização. O conjunto definido peca contudo por um ponto base. É que usualmente define-se região plano pela existência de um plano comum de desenvolvimento, composto por um ou vários projectos interligados abrangendo o espaço regional. Ora, na quase ausência de projectos definidos de desenvolvimento, a região-plano perde a sua coesão fundamental, reduzindo-se portanto o conjunto apresentado a uma das opções possíveis — mais ou menos correctas — em matéria de delimitação regional. O segundo ponto enunciado — a participação das populações no planeamento regional — constitui objecto de uma vasta bibliografia, apontando sobretudo ser o nível regional aquele em que a intervenção das populações na elaboração dos planos de vida colectiva é mais facilitada e mais profícua. O Plano português não resiste, neste ponto, aos ventos da histó-

⁷ *Op. cit.*, p. 633.

ria. Anuncia em diversas passagens a «incorporação das aspirações locais», a necessidade de «assegurar a responsabilidade das populações nas diversas fases do planeamento regional», «a participação dos directamente interessados na sua execução», etc. Contudo, o órgão de informação e consulta denominado «comissão consultiva regional», cujas funções se limitam exactamente à informação e consulta, contenta-se em acolher, diluídos num corpo de funcionários ou parafuncionários, «representantes idóneos dos interesses locais, públicos e privados», cujo modo de designação é por enquanto desconhecido. Sendo assim, resulta obscuro o tipo de assembleia que se constituirá, assembleia esta com funções que não parecem exceder em muito a simples informação. Desta indeterminação na composição do organismo deriva uma dúvida não esclarecida pelo Plano: será a comissão consultiva regional um organismo democrático, uma emanação da vontade das populações que se diz representar? Será mera «correia de transmissão», especializada em relações públicas ao nível regional? Será um grupo de trabalho? Ou uma assembleia de notáveis? Interrogações para as quais o Plano não dá resposta e o clima político nacional não augura democracia.

O último ponto a tratar, encerrando assim esta digressão pelo planeamento regional, é o de execução dos planos regionais.

Declara o Plano: «A execução dos planos regionais que vierem a ser aprovados caberá, por um lado, às diversas entidades públicas [...] e, por outro lado, ao sector privado a cuja iniciativa e capacidade realizadora deverá, aliás, pertencer a maior parcela naquela execução [...]»⁸

⁸ *Op. cit.*, p. 626.

Ora o problema consiste em avaliar, por um lado, se existe coerência entre as dimensões do investimento necessário ao desenvolvimento regional e os recursos da iniciativa privada, e, por outro lado, se esta mesma iniciativa se submeterá naturalmente aos imperativos do crescimento regionalizado.

Se quanto à primeira condição a resposta poderá variar de acordo com os diversos projectos que se encararem, desde que à Administração fique cabendo o encargo das infra-estruturas, já para o segundo ponto se levantam sérias dúvidas sobre a afirmativa.

Derivando boa parte das desigualdades do crescimento da livre actuação dos mecanismos do investimento privado, não se compreende que, na ausência actual de poder incentivo, aquele investimento se vá agora dirigir às regiões deprimidas, atendendo mesmo a que, conforme se apontou, o êxito das benesses concedidas ao capitalista na província não é seguro. Nesta medida, as disposições do Plano, pela sua crença no espírito bairrista do capital, parecem querer curar o mal com o pêlo do mesmo cão, estendendo assim o aforismo popular à política económica.

Ainda mais: se aqueles incentivos funcionarem, como serão eleitas as zonas industriais? Por opção central, por decisão regional? Os perigos são evidentes. Entre o crescimento das metrópoles e o planeamento à sombra dos campanários, o actual Plano não oferece nenhuma visão coerente do futuro, nem afronta com a precisão requerida os problemas essenciais. Poderá ser um manifesto de boas intenções, mas estas não são suficientes.

Escrito o texto anterior imediatamente após a vinda a público do Plano a que se refere, a sua leitura a alguns meses de distância, meses assinalados por acontecimen-

tos políticos de relevante importância, poderia revelar deficiências de vária ordem, erros de julgamento, viciada interpretação das intenções dos governantes, etc. O recente aparecimento do Decreto-Lei n.º 48 905, de 3 de Março do corrente ano, definindo a orgânica administrativa adequada ao início de realização do planeamento regional, constitui, todavia, oportuno padrão para aferir da veracidade daquilo que há meses se escrevia.

Diga-se, desde já, que à simples leitura deste decreto, que se encara como a manifestação mais actual do pensamento da Administração em matéria de desenvolvimento e planificação regionais, se poderia, com inteira justiça, advogar a vacuidade de qualquer *post-scriptum* às notas anteriormente coligidas.

No entanto, o seu exame, ainda que sumário, permitirá acentuar alguns pontos, anteriormente equacionados na interrogativa, na ausência de disposições legais que consaerassem o que até à data não passava de um «espírito» informador.

Em primeiro lugar reafirma-se a persistência, velha de 33 anos, da preocupação do Governo pelos problemas institucionais do planeamento regional. Registe-se unicamente a insignificância do fruto de uma tão longa gestação. Na verdade, embora se procurem referir as medidas agora tomadas a umas obscuras atribuições das juntas de província, contidas no Código Administrativo de 1936, o facto é que aquilo que vem agora a público é uma orgânica adequada ao *início da realização* da política regional definida no Plano de Fomento.

A essência do decreto agora analisado consiste na criação e regulamentação das Comissões Consultivas Regionais cujas atribuições gerais são as seguintes:

- a) Coordenar a expressão dos elementos representativos da região quanto às necessidades e aspirações

respeitantes ao seu desenvolvimento económico e social;

- b) Colaborar na preparação dos respectivos planos de desenvolvimento e no acompanhamento da sua execução;
- c) Promover a coordenação, para os mesmos efeitos, dos meios de acção regional.

Estas atribuições gerais não deixam de lembrar pelo menos em parte o âmbito de atribuições conferidas à província, cuja incapacidade para corresponder eficientemente aos objectivos de planeamento regional levou à extinção.

Portanto, parece ser intenção do legislador ressuscitar de uma forma que se pretende funcional e adaptada a novas realidades um corpo técnico-económico supradistrital. Se a intenção é louvável, resta todavia saber como será posta em prática. E, neste preciso ponto, afigura-se-nos útil abordar o comentário a estas Comissões segundo duas ópticas concorrentes: a da participação e a da decisão.

De acordo com a primeira verifica-se que as actuais Comissões funcionarão como reunião de delegados de órgãos já de si constituídos por delegados dos municípios. Afastada qualquer veleidade de constituição de assembleias regionais de larga base e forte representação popular, escolheu-se a formação de um organismo de topo no qual o carácter democrático aparece de tal modo joeirado que não será arriscado profetizar-lhe um futuro de tecnoburocratismo. Neste ponto não parece ter sido devidamente assimilada a falhada experiência das antigas províncias.

Quanto à segunda perspectiva que importa considerar — a da decisão — está ausente da letra da lei e não se suspeita no espírito do legislador. A competência das

Comissões detêm-se no estudar e no pedir apoio, no dar parecer quando a isso forem solicitadas e no pronunciar-se sobre alguns assuntos, funções estas que, como é patente, não relevam da esfera da decisão.

Aliando estes dois ângulos de observação, parece legítimo encarar as Comissões Regionais como extensões dos órgãos centrais do planeamento com duas tarefas fundamentais: recolher elementos de base para o planeamento e dar pareceres sobre as diversas fases desse mesmo planeamento.

A timidez desta iniciativa, contrastando com um tão dilatado período de gestação, não pode também deixar de contrastar com os largos destinos a que hoje é votada a região: a integração de zonas rurais num movimento de progresso, a auto-affirmação da região através do seu próprio desenvolvimento, a reanimação económica e cultural da província são objectivos que instituições tuteladas e impotentes como as agora criadas parecem incapazes de alcançar.

VI

FINANCIAMENTO

ANALISAR a capacidade de financiamento de um Plano quase corresponde a medir a sua viabilidade.

Mesmo procurando que se limite a uma perspectiva estritamente tecnocrata, a análise do financiamento põe em causa todo o Plano. Considerando marginais quaisquer valorações sobre os objectivos afirmados ou sobre os meios a utilizar, o simples «exercício econométrico» pode errar. E o erro revelar-se via financiamento. Ou por impossibilidade de resolução, ou por o resultado ser perfeitamente irreal pela consideração, ainda estritamente tecnocrata, de que alguns dados se apresentam como pura construção para se chegar a um resultado predeterminado do «exercício».

Se não se força a análise a ser tecnocrata, ainda mais ela põe em causa todo o Plano. O recrutamento dos meios para a concretização dos objectivos definidos levanta a questão da coerência dos meios em face desses objectivos e, também, a dos próprios objectivos, e do que eles servem.

Características e objectivos do III Plano de Fomento

Antes de nos debruçarmos sobre os problemas específicos relativos ao financiamento, julga-se da maior utilidade recordar as características gerais do III Plano e

quais os objectivos nele afirmados. Não se trata de fazer a sua enunciação exhaustiva, nem dos aspectos de maior relevância (que a todo o passo, e oportunamente, serão referências) mas apenas aqueles que podem servir para introduzir a análise ao financiamento.

Assim, começamos por anotar que o Plano foi estruturado na preocupação afirmada de ser, simultaneamente, *ambicioso e realista e prudente*: «ambicioso nas metas de progresso económico e social a procurar atingir»; «realista e prudente na avaliação dos recursos humanos e materiais a utilizar». Daqui, fácil é concluir que, nas qualidades definidoras do documento, se afirma a preocupação de que os meios estejam ajustados aos «arrojados» fins propostos e sejam, ao mesmo tempo, «realistas» na sua avaliação.

Depois, consideramos de anotar que o Plano se define *negativamente* como tendo uma natureza não imperativa («o carácter global do Plano de forma alguma pode interpretar-se como um programa imperativo») e, do mesmo modo, como tendo uma natureza não puramente indicativa ou programática, pelo menos parcialmente («Mas o que fica exposto também não quer dizer que o Plano revista natureza puramente *indicativa* ou *programática* no tocante aos objectivos e empreendimentos directa ou indirectamente dependentes do Estado, ou de entidades controladas pela Administração»).

Esquemáticamente, podemos, portanto, considerar que o Plano tem natureza imperativa para determinada parcela, embora com reservas e subentendidos [«Nessa parte, *não pode deixar de entender-se* que semelhantes objectivos e projectos, bem como os respectivos investimentos, assumem carácter *imperativo*, e que o sector público toma, *em princípio*, o compromisso de assegurar a sua execução durante o período do Plano» (sublinhado nosso)].

Fazendo ressaltar a divisão do Plano em imperativo e indicativo, pretendemos tornar clara a necessidade de

ter presente um tratamento diferenciado, dentro de uma mesma análise.

Se é verdade que a capacidade de financiamento, e também a capacidade de investir, depende da formação da poupança, não podemos deixar de bem anotar que existe uma poupança mobilizada pelo sector público e susceptível de se predeterminar, de se conhecer, de se canalizar, enquanto que uma outra parte da poupança, nas estruturas em que se move o III Plano, escapa à coordenação central, ou as medidas de a influenciar são frouxas e falíveis.

Para terminar esta questão prévia, antes de se entrar na efectiva análise ao financiamento do III Plano de Fomento, quantifiquemos as considerações feitas.

O montante global dos investimentos previstos para o Continente e Ilhas divide-se, no projecto, em 36,6 milhões de contos através de fontes de financiamento controladas pela Administração e 86,3 milhões de contos para as restantes fontes de financiamento; enquanto que, para as Províncias Ultramarinas, as verbas são respectivamente de 16,1 e de 28,4 milhões de contos. Nestes números, é oportuno referir que, no Continente e Ilhas, a parcela das «fontes externas» é de 16,1 milhões de contos enquanto que, nas Províncias Ultramarinas, esse valor atinge 15,4 milhões de contos. Em termos de percentagens, podemos elaborar o quadro seguinte:

	Administração	Outras		%
Continente e Ilhas	30	70	13	EXTERNO
Províncias Ultramarinas	36	64	34	
<i>Total</i>	31	69	19	

É a partir destes dados, que reforçam e definem quantitativamente a natureza do Plano, que vamos elaborar a análise do capítulo do financiamento.

A importância da taxa de investimento no crescimento económico

Se investir corresponde a aumentar o potencial produtivo e de distribuição de uma comunidade, a capacidade de investir aparece, portanto, como o incremento possível da capacidade futura de satisfação de necessidades. Do nível de poupança formada na comunidade depende, fundamentalmente, a capacidade de investir. A capacidade de investir determina o incremento possível da capacidade futura de satisfação das necessidades da comunidade. É, aliás, o que se afirma na introdução do capítulo II do projecto do III Plano de Fomento, *Financiamento*.

As taxas de crescimento económico, referidas a países, estão fortemente correlacionadas com as taxas de investimento que são calculadas como o quociente, em percentagem, da formação bruta de capital fixo pelo PIB (produto interno bruto).

Definindo-se o estágio de desenvolvimento de Portugal através de vários indicadores, importa conhecer qual a taxa de investimento verificada até agora e quais as taxas projectadas no Plano.

Assim, servindo-nos de um trabalho do Dr. Xavier Pinto, *Structure and Growth of the Portuguese Economy*, encontramos, para o período de 1952 a 1961, as taxas médias de investimento na O. C. D. E. (Europa) e na EFTA de 19,1% e de 17,2%, respectivamente, enquanto

que a taxa média de Portugal, para período paralelo, foi de 16,0%.

A escassez deste número é fortemente significativa e leva a pensar em uma ausência total de recuperação, só não de afirmar em absoluto por se estar a tratar com valores médios. E poder-se ia esperar que as projecções da formação bruta de capital fixo se baseassem bem mais na característica ambiciosa que na característica prudente e realista.

Vejamos quais essas projecções, em termos de valores globais, e em milhões de contos:

1963	15,95
1967	21,33
1973	36,98
1967/1973	183,57

A percentagem de variação, de acordo com o projecto do Plano, entre 1953 e 1964, foi de 8,5% de aumento anual, enquanto que a programada para o período do Plano é de 8,2%. Este valor é, no entanto, mais optimista que a percentagem programada para o Plano Intercalar (1965-1967), que foi da ordem dos 7,6% de média anual.

Desde logo, portanto, os números globais e absolutos nos dão a primeira aproximação da pequena ambição das projecções do Plano quanto a um indicador do maior significado, verdadeira medida de ajuste (ou desajuste!) das concretizações relativamente aos objectivos enunciados em palavras de comprometimento, e relativamente aos propósitos alinhados em afirmações de credo político.

Em termos de referenciação, relativamente às projecções do PIB, parece-nos fácil a ilação do reforço da prudência na concretização do Plano (porque o seu realismo merece contraprova mais adiante).

Anos	FBCF (Milhões de contos)	PIB	%
1963	15,9	82,3	19,3
1964	21,3	102,7	20,7
1973	37,0	155,0	23,8

Se é verdade que as percentagens revelam um aumento da taxa de investimento, a modéstia desse aumento pode sentir-se no confronto com as taxas que o mesmo estudo do Dr. Xavier Pintado apresenta para a Itália do Sul, entre 1952 e 1959 (24,5%), e para a Jugoslávia, entre 1952 e 1961 (28,2%); ou até mesmo as percentagens da O. C. D. E. (Europa), entre 1957 e 1961 (20,0%).

A evolução projectada — as taxas de evolução da FBCF (formação bruta de capital fixo) — está correlacionada com a evolução projectada da estrutura da despesa nacional. Assim, dividindo a despesa nacional em consumo privado, consumo público e FBCF encontramos, nas projecções, uma evolução em que o acréscimo de peso da FBCF se fará à custa das outras duas parcelas mas mais fortemente à custa do consumo privado. No consumo privado, a tendência terá continuidade, passando os níveis médios de 79,7% no período 1953/56 e de 75,1% no período de 1961/64 para 71,7% estimados para 1967 e 65,1% estimados para 1973. Enquanto que no consumo público se verificou um acréscimo de peso relativo entre as médias de 1951/56 e 1961/64, passando de 10,5% para 12,7%; nas estimativas projectadas, o movimento será inverso, passando para 12,6% em 1967 e 11,6% em 1973. De qualquer modo, mesmo aceitando esta viragem na evolução relativa do consumo público, a mobilização da poupança para a FBCF terá de ser feita

a partir de um menor peso relativo do consumo privado, durante o período do Plano.

As dificuldades decorrentes de um deficiente instrumental

Até mesmo como prática de um «exercício econométrico», a elaboração de um Plano, em Portugal, tem de enfrentar problemas resultantes do deficiente aparelho estatístico.

A capacidade de financiar o investimento está condicionada pela poupança que se forma internamente. Para o «exercício», seria necessário o conhecimento dos dados. Depois, o tratamento desses dados, através do estudo da mobilização possível das poupanças.

Para tanto se tornaria necessário, ou tão-só muito útil, dispor-se de um aparelho estatístico que incluisse um *quadro de fluxos*, traduzindo os movimentos internos nos vários sectores e as transferências entre eles. Movimentos num quadro de fluxos financeiros que são, ao fim e ao cabo, o caminho poupança-aplicação. Aplicação que pode ser no próprio sector em que se forma a poupança, ou que pode resultar da mobilização para outro sector, através de actuação coordenada ou espontânea. O Plano neste aspecto, procuraria não só coordenar esse quadro de fluxo mas impulsioná-lo em determinados sentidos, corrigi-lo, compensá-lo.

Acontece que, em Portugal, se desconhece o volume de poupança interna formada em vários sectores, salvo no que respeita à poupança do sector público. Além disso, não se encontram calculadas, também, as necessidades (nem definidas exigências) de financiamento, relativas a cada um dos sectores. Desconhecem-se os recursos financeiros que deverão ser mobilizados dentro e fora de cada sector.

Tanto assim é que a introdução ao capítulo *Financiamento* começa por salientar tudo isto, como limitação importante num processo de planeamento. Também se refere, nessa introdução, que a construção de um quadro de fluxos financeiros está incluída entre os objectivos dos trabalhos de reorganização do aparelho estatístico nacional, que estão em curso. E aqui encontramos o sinal da característica ambiciosa do nosso planeamento... Incluir nos «trabalhos em curso» uma contabilidade de fluxos financeiros, coisa de que só raros países no mundo dispõem!

Em resultado da importante limitação instrumental, a elaboração do projecto do III Plano de Fomento não foi possível fazer-se a partir de uma inventariação das necessidades — e fontes — de financiamento resultantes das metas a atingir e da construção de um quadro de fluxos financeiros. Por isso mesmo, as análises e as projecções são feitas quase exclusivamente a partir das séries estatísticas que é possível construir. Do que resulta que, quando se tenta medir o realismo das projecções, isso tem de ser feito em confronto com as extrapolações dessas séries construídas, pois nenhum outro instrumento estatístico nos é acessível e, simultaneamente, válido.

A importância da poupança externa

No necessário (e ainda não possível mas «esperado») quadro de fluxos financeiros ter-se-ia de entrar em linha de consideração com o sector externo. Conhecidas as poupanças (potencialidades de financiamento) e as aplicações correspondentes aos objectivos-metas (necessidades de financiamento) de cada sector, o quadro revelaria as aplicações internas, as transferências necessárias e as carências não satisfeitas a implicarem recurso mesmo ao financiamento externo.

Em princípio, no entanto, poder-se-ia conhecer a poupança global sem um quadro de fluxos financeiros. Logo, parece que este não será indispensável para avaliar do recurso à poupança externa. O quadro é sobretudo importante para avaliar das necessidades sectoriais de financiamento e para a definição das políticas monetárias e financeiras aplicáveis com vista à canalização das poupanças.

Nas projecções realizadas, em que se confrontaram as potencialidades com as necessidades, não se conta com o recurso ao crédito externo, não aparecendo quantificada, no quadro da «poupança disponível no período do III Plano de Fomento», qualquer verba em «Poupança externa líquida».

Ora o que é certo é que essa parcela da poupança total tem atingido valores relativamente altos. A sua percentagem média nos períodos 1953/56, 1957/60 e 1961/64 foi de 20,7%, 22,6% e 21,1% da poupança disponível, respectivamente, em conformidade com elementos do próprio projecto.

A utilização da poupança externa também se revela muito importante a partir da análise dos números do documento. No hexénio de 1960/65 a parcela do financiamento externo no total dos meios de financiamento canalizado para a formação interna bruta de capital (FIBC) foi passando pelos valores sucessivos de 2,1%, 8,3%, 18,7%, 18,3%, 22,9%, 21,6%.

O relatório do «Plano Intercalar de Fomento 1965-1967» advoga o recurso à poupança externa na resolução de problemas suscitados pelo desenvolvimento económico. E advoga-o por uma forma sistemática que nos parece oportuno citar no reforço da anotação do facto de o projecto do III Plano de Fomento não incluir, no seu quadro de projecções da poupança disponível para o período

(potencialidades de financiamento) verbas relativas à rubrica *poupança externa líquida*:

«Nestes termos, o recurso a capitais estrangeiros permite resolver determinados problemas suscitados pelo desenvolvimento económico, nomeadamente:

- a) Possibilita o aumento de investimentos sem correspondente diminuição do nível de consumo;
- b) Permite, a curto prazo, o financiamento do *deficit* da balança comercial sem a equivalente redução de divisas estrangeiras; aumentando as possibilidades de importação evita os estrangulamentos que podem ocorrer durante o processo de crescimento, contribuindo, em resumo, para a manutenção da estabilidade interna e externa;
- c) Facilita os ajustamentos da balança de pagamentos, a longo prazo;
- d) Atrai, normalmente, a técnica, a experiência e o espírito de iniciativa dos países prestamistas, quando não possibilita até o escoamento dos produtos nos mercados de origem dos capitais;
- e) Finalmente, conduz, a longo prazo, ao aumento da produtividade e conseqüente acréscimo do rendimento, o que irá permitir que a poupança interna, gradualmente aumentada, desempenhe o seu papel primordial no financiamento do desenvolvimento económico.»

Este é um aspecto em que — apesar da ausência do quadro de fluxos que mostrasse as ligações sectoriais — na análise do lugar de um grande sector é possível, como já vimos, a arrumação de verbas capaz de fornecer indicações próximas das que forneceria tal quadro. Assim, a divisão em três grandes sectores — privado, público e

externo — das necessidades e potencialidades está feita, no projecto, para o período 1953/65. De qualquer forma ainda aqui é a série estatística o elemento susceptível de melhor fundamentar a análise. E ele basta para ser insólita a ausência de um fluxo global da importância da poupança externa.

A série estatística e as despesas militares

O montante das despesas correntes em bens e serviços militares passou de 2,5 milhões de contos em 1959 para 7,3 milhões de contos em 1965 (valores provisórios), segundo o quadro da conta de operações correntes do Estado inscrito no projecto. Assim, a percentagem das despesas militares nas despesas correntes do Estado passou de 25,0% em 1959 para 38,4% em 1965.

O projecto escreve, a propósito do acréscimo das despesas militares:

«Com efeito, ao longo do período em análise, o volume das despesas militares quase triplicou, enquanto nos encargos não militares o acréscimo foi apenas de 28 por cento, tendo-se elevado a importância relativa das despesas com a defesa nacional de 25 para 38 por cento do total das despesas correntes.»

Nas projecções do capítulo financiamento resolveu-se, no entanto, e com toda a simplicidade, excluir as despesas militares extraordinárias e o auxílio financeiro ao Ultramar:

«Quanto às despesas correntes em bens e serviços de natureza militar, adoptaram-se as estimativas referentes ao volume das despesas ordinárias deste tipo, segundo os valores e a tendência observados antes de 1961, tendo-se feito a sua conversão para preços correntes, através do

índice de preços implícito no produto nacional a preços correntes.»

No entanto parece estranho (pelo menos) que, neste capítulo de tão grande importância para todo o Plano, não se faça referência às hipóteses de projecções que umas páginas antes se levantavam. Nessas páginas antes, no capítulo imediatamente anterior, uma hipótese *A* corresponde à estimativa directa das despesas militares dentro da manutenção geral da situação presente; uma hipótese *B* corresponde à gradual normalização até 1970 que, a verificar-se, aconselharia revisão no ritmo das realizações de fomento (segundo as próprias palavras do texto do projecto — p. 21 do Suplemento 88 ao *Diário das Sessões*, 7-11-67).

A hipótese considerada no capítulo seguinte não é nenhuma das duas, e assim se chega a um saldo das potencialidades sobre as necessidades, para o período, da ordem dos 23,3 milhões de contos. Ora se nós também pusermos uma hipótese — no meio de tantas, uma nossa não é demais —, e uma hipótese tecnocrata de ajustamento de recta à evolução anterior, teremos um excesso das despesas militares sobre as projectadas da ordem dos 41,7 milhões de contos.

Aliás, confrontando números por si confrontáveis dentro das várias hipóteses, a nossa que é puro exercício não fica muito desfavorecida se se usarem «critérios» para confronto de hipóteses. Antes pelo contrário. Acresce ainda, que também haverá a deduzir o auxílio financeiro líquido às Províncias Ultramarinas.

Este aspecto das «despesas militares» — das «despesas com a defesa nacional» — poderia merecer mais longo tratamento. Poder-se-ia tomar em números mais actuais — de 1967 e de 1968 — e mostrar quanto eles comprovam ilusória a consideração dos «valores e da tendência

observados antes de 1961». Simplesmente, quase parece caricato avançar prosa ou números contra a hipótese.

Como apontamento que não se resiste a deixar, lembra-se o Orçamento Geral do Estado para 1969 que orçamenta a verba de 6339,9 mil contos para despesas extraordinárias de defesa e segurança na sequência dos 5613,0 mil contos do O. G. E. para 1968, quando no ano de 1967 o valor atingido foi de 7180,3 mil contos e o valor já conhecido para os 10 meses de 1968 atingia 6 milhões de contos.

O projecto do Plano e a estrutura fiscal

Neste capítulo, *Financiamento*, teria o maior interesse encontrar a orientação que durante o período do Plano se iria imprimir à fiscalidade portuguesa. Parece-nos da maior pertinência a proposição do problema da distribuição das receitas de Administração Central entre impostos directos e impostos indirectos.

Sem aprofundar a questão, é importante ter sempre presente que o imposto directo é receita do Estado que se vai buscar aos rendimentos (particulares ou de sociedades; sobre o trabalho ou sobre outras fontes de rendimento), e que o imposto indirecto é receita do Estado que se concretiza imediatamente através do consumo, ou por forma a onerar o consumo (impostos de transacção, aduaneiros).

Daqui resulta que os impostos directos, sendo personalizados e incidindo sobre os rendimentos, podem ter, directamente, uma característica progressiva e uma função redistribuidora. Característica progressiva a concretizar-se em taxas de incidência proporcionalmente agravadas relativamente ao nível dos rendimentos colectáveis;

função redistribuidora, por isso mesmo e porque a despesa pública, teóricamente ao serviço da comunidade, serviria todos à custa do sacrifício maior das classes de rendimento mais elevado e (ou) de actividades com menor interesse para a comunidade.

Resulta, por outro lado, que os impostos indirectos, sendo impessoais e onerando os produtos ou os serviços que existem para satisfação das necessidades, só indirecta e precariamente podem ser condicionantes de justiça social. Bem se pode dizer que os produtos sobre que se faça recair a taxaço são escolhidos de acordo com critérios de necessidade (bens necessários — bens supérfluos). Para além de ser, desde logo, condicionante indirecto, também é condicionante precário uma vez que, por um lado, só afastará ainda mais, do consumo de bens acessíveis a alguns, os menos favorecidos na estratificação social e, por outro lado, para ser uma efectiva fonte de receita, tem de atingir produtos de grande necessidade e largo consumo, alcançando, assim, as mesmas classes menos favorecidas e, por isso mesmo, com mais alta propensão ao consumo.

Acontece que, na estrutura da fiscalidade do Estado português, se tem vindo a verificar um aumento do peso dos impostos indirectos, paralelamente com a óbvia diminuição da percentagem dos impostos directos.

De acordo com um quadro do projecto, temos, em percentagem da carga fiscal global:

Impostos	1959	1961	1963	1965 (prov.)
Directos	28,4	26,7	26,2	25,6
Indirectos	44,1	46,4	45,8	47,1

Números já disponíveis da evolução posterior aos dados do projecto não só confirmam como acentuam a tendência (ou as tendências) encontradas.

No documento, as projecções aparecem em termos de poupança, não se fazendo projecções de subdivisões das receitas. No entanto, o projecto diz, expressamente, que não se antevê que a estrutura fiscal venha a sofrer alterações profundas no decurso da execução do III Plano.

Deste modo, parece não ser errado concluir que a maior parte do financiamento proveniente da Administração Central se baseará nos impostos indirectos, em sacrifício das potencialidades imediatas de consumo. No sector público encontramos preterida a via poupança-investimento a favor da via consumo-investimento.

E, quando se pensa na poupança, pensa-se sobretudo na muito provavelmente estéril das classes de rendimentos elevados; quando se pensa no consumo, localizam-se incidências particularmente gravosas nas classes com elevada, se não total, aplicação dos escassos rendimentos em consumo.

As últimas páginas do capítulo confirmam-no amplamente.

Efectivamente, sobre as *medidas de política financeira*, o que aparece mais saliente é o problema dos estímulos, e dos incentivos, e dos benefícios fiscais, e das isenções. Sobre os impostos indirectos, o que encontramos como aspecto a reter foi a preocupação levantada pela liberalização aduaneira. Por outro lado, o ingresso na EFTA, a adesão ao GATT e a possível criação de um único mercado europeu fazem prever que o direito aduaneiro venha a desempenhar função cada vez menos activa. Os termos preocupantes em que a questão é posta trazem implícita, e fazem prever, a procura de incidências compensatórias dessa próxima quebra de receitas. O que não deixa de ser normal. Tudo depende de onde se for

buscar as compensações e não parece muito tranquilizante o ataque ao consumo... até para prevenir «ciclos infernais».

A importância da Administração Local e da Previdência Social

Na análise do passado, o projecto revela a enorme importância para a poupança do Estado que apresentaram, no período 1959 a 1965 (os números de 1965 são valores provisórios), as rubricas Administração Local e Previdência Social. As percentagens apresentaram valores de cerca de 16 e de 42%, respectivamente. Sobretudo este último número é impressionante.

Da análise feita resulta a consideração, que julgamos muito a propósito, das finalidades da previdência. É um facto, em face dos números, que entre 1959 e 1965 o investimento público, possível pela canalização de poupança do Estado, se fez à custa da previdência social, em perto de metade.

As evoluções projectadas das poupanças criadas no sector público revelam comportamentos diferentes.

Enquanto que se podem considerar como estagnadas (os acréscimos são pouco relevantes) as verbas da Previdência Social, as verbas relativas à Administração Local apresentam uma evolução crescente que, se não muito importante, é, pelo menos, bem marcada.

As duas rubricas, têm, no entanto, uma posição comum no que se refere ao peso relativo dentro da poupança total do sector público. Ambas passam para percentagens francamente mais baixas. A Administração Local baixa de 16 para 12% e a Previdência Social de 42 para 16%. Além disso, no que respeita à Previdência Social, a verba estimada de 9,4 milhões de contos pouco

mais elevada é que a encontrada para 1959/65 e, além disso, afirma-se como sobrevalorizada, uma vez que, páginas antes do quadro em que se apresentam, se diz:

«A poupança determinada para o conjunto deste subsector atinge assim cerca de 9 400 000 contos no período deste III Plano. Porém, do ponto de vista da poupança disponível somente as instituições dependentes da Direcção-Geral da Previdência têm sido incluídas nos financiamentos dos planos de fomento, porquanto a poupança das outras instituições não tem outro significado que não seja o de saldos que transitam de anos anteriores, mas naturalmente comprometidos nos esquemas que praticam. Assim, para efeitos da poupança a considerar para investimento, e tendo eventualmente em conta o alargamento dos regimes de previdências aos rurais, deve contar-se apenas com o montante de 7 500 000 contos, durante a vigência deste III Plano de Fomento.»

Acontece, no entanto, que a poupança com origem na Previdência Social (e, também, na Administração Local) tem tido um carácter supletivo em relação à formada na Administração Central. Surge, assim, uma ordem de prioridades que leva a Administração Central a não poupar, e a ir buscar poupanças onde as possa haver, prejudicando as finalidades a que se consignavam esses fundos. Finalidades que, a cumprirem-se, originariam despesas e resultantes ausências de poupanças utilizáveis no financiamento dos planos de fomento.

O problema da Previdência Social face ao financiamento tem de se levantar, portanto, tendo em linha de conta esta «filosofia» de actuação. Se a poupança projectada com formação na Administração Central se revelar sobrestimada, a criação de poupanças na Previdência será forçada, e canalizada para desempenhar o seu papel supletivo, naturalmente à custa de previdências por realizar.

Já vimos que, para a formação da poupança originada na Administração Central, há a deduzir o que, no projecto, não foi considerado: despesas militares classificadas como extraordinárias e o auxílio financeiro ligado ao Ultramar. Agora, interessará ver se, do lado das receitas, as projecções também não merecerão reservas.

O realismo da carga fiscal projectada

A carga fiscal inclui as receitas de Administração Central, as de Administração Local e as da Previdência Social. A poupança do sector público resultará do saldo das receitas dessas rubricas depois das respectivas despesas correntes.

O projecto do III Plano de Fomento começa por discriminar, no seu Quadro IV, a estrutura da fiscalidade do Estado e, portanto, a divisão da carga fiscal, analisada relativamente ao passado — 1959/1965 (prov.). Os quadros prospectivos só referem, ou a carga fiscal (Quadro X), ou a poupança do sector nas suas fontes (Quadro XI).

Uma vez que, como vimos escrevendo, estamos a fazer as nossas considerações a partir da análise de séries estatísticas — na ausência de outros instrumentos — teremos uma medida do realismo do projecto na extrapolação de uma série de valores respeitantes à carga fiscal, para o período do Plano. Ao fim e ao cabo, a continuação do «exercício econométrico».

No entanto, para não entrarmos no «exercício econométrico» como finalidade, para não esquecermos o recurso ao método adoptado só como meio para ajudar à análise do documento, não passaremos do ajuste de uma equação do 1.º grau.

Assim, com os números de 1959 a 1965 (provisórios), encontrámos uma recta que, correspondendo ao melhor

ajustamento do 1.º grau a esses valores, permite a extrapolação para o período 1967/73.

A manterem-se, portanto, os acréscimos lineares de 1959/1965 (e entrando com os números provisórios de 1965 que fizeram esse acréscimo subir substancialmente) teríamos:

Anos	Carga fiscal		Carga fiscal e outros rendimentos	
	Projecto	Extrapolações	Projecto	Extrapolações
1967	24,3	23,4	26,7	25,8
1968	26,4	24,9	28,8	27,5
1969	28,7	26,4	31,3	29,2
1970	31,2	27,8	34,0	30,8
1971	33,9	29,3	36,8	32,5
1972	36,9	30,8	39,9	34,2
1973	40,2	32,3	43,5	35,8
<i>Total</i>	221,6	194,9	241,0	215,8

Com a extrapolação que se fez, construiu-se o quadro que acompanha este capítulo em que, ao que se julga, melhor se pode encontrar uma representação do que, para os cálculos feitos, pode pôr em causa o realismo do projecto.

*Uma síntese sobre o não realismo e as «vias»
de o ultrapassar*

Na síntese do referido atrás, porque oportuno e para servir como que de contraponto, fazemos representar a nossa hipótese de evolução das despesas militares, confrontada com as projecções do projecto, no capítulo *Financiamento*.

De acordo com as nossas hipóteses, teríamos um excesso de despesas da ordem dos 41,7 milhões de contos (e só entrando com o problema das despesas militares sem, portanto, tentar quantificar o referido auxílio financeiro líquido ao Ultramar) e, paralelamente, uma carência das receitas da ordem dos 25,2 milhões de contos. O saldo dos 23,3 milhões de contos ficou largamente ultrapassado pela soma dos 41,7 de maior despesa com os 25,2 de menor receita, num total de 66,9 milhões de contos negativos.

Parece-nos que, a quererem satisfazer-se as necessidades de financiamento, as potencialidades teriam de fazer largo recurso ao crédito externo e, em menor escala, a forçar uma poupança na previdência social, nos termos de opção que anotámos.

O papel da banca comercial

Chegados, portanto, ao que se pode considerar a fronteira do sector público, entrariámos, agora, naquela zona em que o Plano perde o carácter imperativo para se ficar pelas possibilidades indicativas. Tal zona corresponde, na análise da capacidade global de financiamento do Plano, a 73,5%. Retenha-se, daqui, que a potencialidade de financiamento que temos vindo a comentar se refere a 26,5% do total das potencialidades, ficando o restante para outro tipo de análise e tratamento. E nesse outro tipo de análise e tratamento poder-se-ia não avançar, ficarmos-nos pela anotação de que se trata de parcela puramente indicativa e programática e que, portanto, respeita a poupanças que escapam a coordenação central.

Por um lado, poderá ser argumentado que a análise de quais os meios possíveis para a mobilização das poupan-

ças-canalização dessas poupanças teria o maior interesse. Mas, por outro lado, poder-se-ia contra-argumentar que essa análise é quase inviável, como o prova a dificuldade de a fazer relativamente ao sector público, dificuldade que, neste caso, se apresentaria muito multiplicada.

É evidente que esta inviabilidade se pode ultrapassar. E pode-se ultrapassar desde que se construam extrapolações e se trabalhem os números a partir de alternativas que se abram com as políticas financeiras que se calculem venham a ser seguidas. Porque, é um facto, as necessidades financeiras do Governo estão-no fazendo adoptar políticas que, até há pouco, não faziam parte do seu instrumental de actuação. Primeiro, o recurso ao crédito externo; agora, um recorrer à própria poupança interna em moldes que são novos e insólitos.

Em face disto, começa por ser difícil (se não de pura perda) tentar prever qual a actuação próxima futura da política financeira do Governo, para que se possam delimitar as alternativas possíveis. E, ainda que vencida essa dificuldade inicial, mesmo que à custa de um esforço de imaginação, ficaria o problema de quais os comportamentos, em face dessas políticas, das entidades a quem elas visariam. Tudo agravado pela carência, sempre presente, do aparelho estatístico nacional.

Acresce, ainda, que o enveredar por esse caminho não seria de todo inevitável; seria, isso sim, incompatível com os objectivos deste estudo, por fazer entrar em caminhos muito técnicos, fora das intenções de divulgação e de esclarecimento de um tema do maior interesse para todos. E, vamos lá também, fora das preocupações e do que os autores consideram prioritário estudar no actual momento da vida nacional. Porque, decerto, alguns bons escaninhadores de decretos e de regulamentação seriam (serão) capazes de encontrar as vias possíveis (ou considerar umas quaisquer, *a priori* e exógenamente) e, a partir daí, fica-

rem em condições de suprir a insuficiência ou falta de dados, com um perfeito e abstracto modelo econométrico em que tudo venha a dar muito certo.

No entanto, e apesar do escrito, não basta tão-só, às intenções da análise, a anotação de que, como fizemos acima, se poderia considerar suficiente a indicação de que o resto era indicativo, programático e escapava à coordenação. O mercado monetário, o aliciamento das poupanças, o crédito a médio e a longo prazo, o papel da banca comercial, são problemas que merecem referência neste capítulo.

Segundo o projecto do Plano, a estimativa da contribuição da banca comercial para o financiamento de operações ligadas ao investimento é de perto de 30 milhões de contos (29 784 milhares). Para se ter uma ideia da importância deste valor, recordemos que as potencialidades de financiamento estimadas são da ordem dos 228,4 milhões de contos para o hexénio. Quer isto dizer que se conta com a banca comercial para financiar perto de 14% do III Plano de Fomento. Este número, cotejado com o que respeita à parcela do sector público, no seu total, é superior a metade, o que é uma outra significativa medida da sua importância.

No entanto, não se esqueça que a banca é, por definição, um canalizador de poupanças; além de que os financiamentos não se concretizam, na sua quase totalidade, através de poupança própria, mas sim canalizada.

O papel da banca comercial tem sido, nos últimos anos, cada vez mais relevante. No mercado monetário, a expansão do crédito bancário tem sido o factor mais importante na elevação do volume dos meios de pagamento. A forte expansão do mercado monetário em 1963 e em 1964 parece ter sido retomada em 1967 e, fundamentalmente, baseou-se na reactivação do ritmo de actividade dos bancos comerciais. E tanto assim foi que a

política do Governo se tem revelado notòriamente moderadora, sobretudo pela retracção na política de crédito de Banco de Portugal.

Assim surge uma primeira questão. Se o Banco de Portugal continuar a tendência da política de retracção, qual a atitude que os bancos irão tomar face às dificuldades de redesconto? E todo o «papel» que têm suspenso («encostado») à espera de resolução, qual o destino? Seria a altura de referir os montantes do volume anual de letras protestadas e a sua evolução. Sem contar com as que se sabem suspensas, na expectativa, de montante bem mais alto. Seria susceptível de se prever que os bancos comerciais revejam a sua política de crédito (ou enduquem a revisão), durante o período de vigência do Plano, retraindo-se e, assim, se diminua a intensidade da acção motora, que têm tido, de uma actividade económica com um escasso e irregular ritmo de desenvolvimento.

Não se deixe de referir que se tem de ter em conta a responsabilidade da banca comercial no sistema económico que tem vigorado. Em qualquer caso, não se considera de permitir que a banca possa agir «livremente» contando sempre com as «portas abertas» do Banco Central: daqui que este não seja o único responsável — e dispensa-se a hierarquização de responsabilidades — pela situação e pelas dificuldades de redesconto. Por vezes a banca comercial concede crédito sem os necessários cuidados — sem atender à conjuntura, ou às condições estruturais da economia portuguesa... — só para resultados próximos, e o problema levanta-se no redesconto e no processo desencadeado.

Assim, a retracção da banca não é, inevitavelmente, um prejuízo para a actividade económica. Tudo depende da produtividade do crédito bancário distribuído; ao fim e ao cabo, tudo depende do aparelho monetário e financeiro e um esforço de desenvolvimento...

Neste campo se poderia acrescentar que a acção motora da banca comercial se faz com o desvio para crédito a médio e a longo prazo — condicionado aos bancos — do que é concedido a curto prazo. É verdade, mas os bancos comerciais «queixam-se» de que lhes não é dada a possibilidade de desempenhar a função a que se sentem com jus — e capazes — nesse tipo de crédito. O projecto fala nesse problema mas nada fica claro como perspectiva, e as medidas posteriores — e os ameaços de medidas — não pareceram tendentes a alguma coisa esclarecer num aspecto tão relevante.

Mas ainda o que nos parece mais digno de atenção e reflexão é a nova concorrência, no sentido de captar poupanças, que, no princípio de 1968, surgiu a acrescentar-se à concorrência que os bancos já entre si tão ostensivamente revelavam.

Claro que é de acrescentar que o «êxito» da nova concorrência depende da «atitude» que a banca comercial toma. E essa atitude não é pacífica. De certo modo, verifica-se um acirrar com alargamento do «campo de batalha».

Existe um autêntico apelo às possibilidades nacionais de obtenção de capitais, a pretenderem-se carrilar para resolução de problemas de investimento, ou outros. Os bancos comerciais têm sido os maiores receptores dessas poupanças. As novas e muito publicitadas condições aliciantes da Caixa Geral de Depósitos, do Banco de Fomento Nacional, são, decerto, forte tentação para as poupanças que se destinariam aos bancos comerciais. É pertinente o parêntese que anote que estas instituições financeiras se podem considerar estatais e para-estatais e, no projecto do Plano, se estimam com uma contribuição de 8,4 e 4,7 milhões de contos para o financiamento no período dos seis anos.

Por último, e da maior importância até pelas questões de princípio — e de coerência em relação ao passado — que pode levantar, o problema das emissões, no mercado interno de capitais, de obrigações a juro de 5% (que se pode chamar realista), e isentos de quaisquer impostos. Taxas de juro ainda não ao nível das exteriores mas que se chega a temer possam absorver a rentabilidade dos investimentos mais prometedores... Na sua escassez, as poupanças vão sendo solicitadas em condições cada vez mais remuneradoras. Há toda uma «filosofia» do sistema a ponderar.

Terminamos esta parte dedicada ao financiamento com uma dúvida relativa aos bancos comerciais. A sua política económico-financeira, estruturada sobre as poupanças que acorrem a depósito (a depósitos), não sofrerá abalo com toda a nova e grande concorrência?

Há uma situação de facto que é a do desvirtuamento das modalidades de crédito. E se, nas economias do tipo da nossa, a banca comercial se ocupa, fundamentalmente, do crédito a curto prazo, só esse sendo considerado compatível com a maioria dos recursos que possui, no nosso caso, até por falta de estrutura creditícia, os bancos comerciais «reformam» o curto prazo.

A legislação que se anuncia, que sai e que se não regulamenta, parece consagrar uma solução de compromisso, condicionando menos o médio e o longo prazo para a banca comercial, não ignorando completamente os institutos de crédito «instituídos» para o fomento.

E uma outra dúvida relativa ao financiamento em geral. Não se estará, tão pressionados pelas necessidades, a sobre-estimar a capacidade de oferta de poupanças? Não se estará a promover uma procura que, partindo de vários ramos, pode encontrar só um — e pouco robusto — tronco? Defina-se, no entanto, que, resultado da desequilibrada repartição de riqueza nacional, certas «classes»

têm uma capacidade potencial de poupanças que, dentro de certos condicionalismos, poderia ser mobilizada. Mas essa referência não aparece em documentos oficiais que, embora falem em objectivos de «mais equilibrada distribuição de investimentos», não consagram medidas canalizadoras de poupanças mantidas sob a forma mais líquida, utilizadas em despesas de autêntico consumo sumptuário, «colocadas» em bancos alheios.

Composto e impresso
para a
SEARA NOVA
nas oficinas gráficas da
Empresa do Jornal do Comércio, S. A. B. L.
LISBOA
Outubro de 1969

4  *Álvaro Neto*

CRÍTICA | A ALGUNS ASPECTOS
DO PLANO DE FOMENTO

