

## Crescimento económico e pobreza em Portugal (1950-74) \*\*

Desenvolvimento é inevitavelmente um termo normativo e devemos interrogar-nos sobre as condições necessárias para um objectivo universalmente aceite — a realização da personalidade humana.

[...]

As questões sociais que podem colocar-se acerca do desenvolvimento de um país são portanto: o que tem acontecido relativamente à pobreza? O que tem acontecido relativamente ao desemprego? O que tem acontecido relativamente à desigualdade? Se estes três fenómenos têm diminuído com o aumento dos rendimentos, então tem sido um período de desenvolvimento para o país em questão. Se um ou dois destes fenómenos se têm degradado, e especialmente se se têm degradado os três, será absurdo chamar ao resultado «desenvolvimento», mesmo se o rendimento *per capita* duplicar.

(D. Seers, 1969)

Ao contrário do que vem sucedendo em outras latitudes, designadamente na América Latina, onde existe hoje uma literatura relativamente abundante e de qualidade acerca da avaliação das experiências de desenvolvimento realizadas nos países dessa área geográfica em função do binómio crescimento/repartição<sup>1</sup>, entre nós, as análises feitas não têm, até agora, privilegiado e menos ainda aprofundado um tal enfoque. O silêncio que tem pesado sobre esta questão deve-se a múltiplas razões: o contexto político de repressão social que prevaleceu até 1974, a ausência de estatísticas adequadas, a própria orientação teórica (e ideológica) dos economistas de profissão. Quanto a esta última, importa precisar que a axiomática neoclássica de que dependeu a formação de várias gerações de economistas supõe que o crescimento económico é função do investimento e este função da poupança e ainda que o nível de poupança está relacionado com a concentração do rendimento<sup>2</sup>. Num tal quadro teórico, a desigualdade é considerada uma situação inevitável nas fases iniciais do crescimento, admitindo-se que irá sendo gradualmente corrigida à medida que se dá o progresso económico<sup>3</sup>.

\* Instituto Superior de Economia.

\*\* Agradeço ao Eng. A. Bruto da Costa e aos colegas do CISEP que leram e comentaram o texto as observações feitas. É minha, naturalmente, a responsabilidade pela comunicação apresentada.

<sup>1</sup> Vejam-se, a título de exemplo, as duas obras colectivas: Charles R. Frank e R. C. Webb (1977) e A. Foxley (org.) (1976).

<sup>2</sup> Cf. G. Abraham-Frois (1977), onde pode encontrar-se uma apresentação bem sistematizada das teorias do crescimento económico.

<sup>3</sup> Veja-se S. Kuznets (1955).

Para suavizar a rudeza da teoria que, no limite, conduz ao paradoxo de apontar a não equidade como condição do crescimento económico, os políticos encontraram uma formulação hábil que, aparentemente, concilia os dois objectivos, dando-lhes uma consecução sequencial. Essa formulação pode condensar-se na afirmação «crescer primeiro, para repartir depois». Em termos políticos, uma tal afirmação leva os estrategos do desenvolvimento a concentrarem os seus esforços na procura de soluções que maximizem as taxas de crescimento do produto, aceitando que a repartição do rendimento gerado, nas suas múltiplas expressões de rédito disponível das famílias, acesso a serviços sociais e outras, apareça como uma resultante do modelo de crescimento adoptado. A ausência de pressão social, que, em consequência do regime político vigente até 1974, foi uma característica permanente de todo o processo de crescimento económico em Portugal de 1950 a 1974, permitiu que aquela orientação tivesse atravessado os vários planos de fomento sob uma ou outra expressão, mas deixando sempre consignado na prática como objectivo principal o crescimento do produto e subentendido que por essa via se alcançaria a correcção das desigualdades e o acesso do povo aos frutos do crescimento <sup>4</sup>. A consequência imediata de uma tal formulação de objectivos foi que, nas avaliações dos planos, a atenção sempre se concentrou sobre o maior ou menor grau de consecução das taxas de crescimento do produto, sem que se levantassem interrogações consequentes sobre o grau de erradicação da pobreza, melhoria efectiva do nível de satisfação de necessidades básicas dos estratos menos favorecidos, grau de equidade na repartição. Existiram, é certo, relatórios de avaliação que procuravam dar conta de algumas preocupações sociais; só que o contexto político em que se realizaram não consentia que fosse possível ultrapassar o quadro do diagnóstico de situação ou, quando muito, só permitia a recomendação de medidas correctivas dos desequilíbrios e disfunções mais gritantes.

O que me proponho fazer nesta comunicação é questionar o pressuposto anteriormente referido, «crescer primeiro para repartir depois», através de uma reflexão sobre a experiência portuguesa de mais de duas décadas de crescimento económico sustentado e a sua incidência na erradicação da pobreza, mostrando como, não obstante o crescimento da economia, a pobreza não foi erradicada e terá mesmo conhecido expressões novas imputáveis ao próprio processo e padrão de crescimento adoptado.

A análise incide, especificamente, sobre o período de 1950-74, o que corresponde sensivelmente à fase contemporânea do processo de industrialização, desde o seu arranque até ao termo da ditadura. Este período, embora comporte diferentes padrões de crescimento económico no que à estrutura produtiva se refere, apresenta uma clara orientação no sentido de privilegiar o crescimento do produto, como objectivo central, e, como estratégia, conferir nítida prioridade à indústria, assente esta na iniciativa privada e na lógica dos grupos financeiros, protegidos pelo Estado <sup>5</sup>.

Uma vez que se não procede a estimativas próprias, procurar-se-á não sobrecarregar o texto com dados estatísticos, remetendo o leitor para as fontes originais, as quais serão devidamente citadas.

Convirá ainda advertir que, perante problemática tão complexa e totalmente inexplorada entre nós, esta comunicação mais não pretende do que levantar o véu de uma questão real. Tem-se a consciência de que, num ou noutro ponto, o conhecimento empírico em que se fundamentam certas afirmações

---

<sup>4</sup> Esta afirmação só aparentemente pode estar em contradição com algumas declarações de intenção constantes dos Planos, designadamente do III Plano de Fomento, as quais vão em sentido contrário. Com efeito, uma análise detalhada do conteúdo, bem como a avaliação de orientação dos recursos, não deixam dúvidas de que o crescimento do produto foi a preocupação principal dos planificadores até Abril de 1974.

<sup>5</sup> Cf. Manuela Silva (1980).

muito ganhará em ser revisto à luz de novas investigações e do debate que se realizará neste Colóquio.

## 1. CRESCIMENTO SEM ERRADICAÇÃO DA POBREZA

O crescimento económico que se verificou em Portugal a partir do início da década de 50 terá contribuído para, gradualmente, melhorar o nível de rendimento e de satisfação de necessidades básicas. Assim o indica a evolução da generalidade dos indicadores de desenvolvimento, quando expressos em valores médios de melhorias alcançadas nas componentes fundamentais do nível de vida. Contudo, duas décadas e meia de crescimento económico sustentado não permitiram pôr termo à pobreza e ainda em 1973 a pobreza continuava a ser uma realidade dura para muitos portugueses. Embora com extensão e intensidade reduzidas em relação aos anos 50, o fenómeno da pobreza persistiu lado a lado com o acréscimo da produção e o aumento da capacidade produtiva do País<sup>6</sup>. Uma leitura mais atenta do processo de crescimento prevalecente no período em análise permite mesmo avançar a ideia de que o padrão de crescimento adoptado foi ele próprio gerador de novos factores de pobreza e marginalidade, ainda mal conhecidos em toda a sua amplitude, mas cuja existência está bem documentada, como a seguir se verá. É igualmente minha convicção que a política económica seguida pelos Governos para fomentar, acelerar ou orientar o crescimento da economia até 1974 não constituiu (ao contrário do que sucedeu na generalidade dos países democráticos) um instrumento de correcção deliberada e significativa da pobreza e foi menos ainda de molde a contribuir para a sua erradicação. Ao invés, sob vários aspectos, a política governamental de desenvolvimento dos anos 50 e 60 operou com reforço da tendência segregada pelo sistema no sentido da marginalização dos mais pobres. São estas três ideias que a seguir se expõem com algum desenvolvimento, começando por um ensaio de estimativa da extensão da pobreza.

## 2. A EXTENSÃO DA POBREZA

Não é fácil estimar a pobreza, porque também não é incontroverso o significado ou alcance da expressão<sup>7</sup>. Para o propósito desta comunicação, aquela dificuldade pode, porém, ser contornada, recorrendo a diferentes critérios e observando a sua convergência em torno de um mesmo valor.

Aceitando, embora, que a pobreza se não pode definir exclusivamente pela fronteira que separa os que possuem ou não certo rendimento monetário, admite-se, todavia, que a determinação de um rendimento de satisfação de necessidades básicas pode servir como critério de identificação do grupo dos pobres e base de referência para uma estimativa da sua dimensão. Este critério aplicado a Portugal conduz aos seguintes resultados<sup>8</sup>: calculado para uma família de dimensão média (2,7 indivíduos), o rendimento de satisfação de necessidades básicas, a preços de 1973, era de 42,3 contos/ano. Em 1973, 31,4% do total das famílias do continente dispunham de rendimento inferior àquele valor, variando tal percentagem entre 20%, no caso das famílias de apenas 3 elementos, e 51,5%, quando as famílias eram constituídas por 6 indivíduos. Não deixa

---

<sup>6</sup> Entre nós está por fazer uma análise rigorosa sobre o problema da pobreza — extensão e intensidade do fenómeno e respectivas causas. Assinala-se o facto para que sirva de incentivo a que alguém pegue na questão com a profundidade e o rigor exigíveis.

<sup>7</sup> A. B. Atkinson (1978), entre outros, discute com algum pormenor, e com referência a vários autores, o conceito de pobreza, base para qualquer tentativa de quantificação.

<sup>8</sup> Cf. OIT (1979).

de ser chocante que ao fim de duas décadas e meia de crescimento económico se observe que ainda quase 1/3 da população se encontra excluída da possibilidade de dar satisfação a necessidades fundamentais. Fica, por outro lado, bem clara a medida em que as famílias mais numerosas são penalizadas, já que, para estas, aquela proporção sobe a mais de metade do subconjunto respectivo.

Os dados do inquérito às despesas das famílias reportado a 1973<sup>9</sup> permitem não só reforçar aquela estimativa, mas também precisar alguns dos seus contornos. Com efeito, tomando para referência os resultados do citado inquérito, pode observar-se que 7 % das famílias portuguesas viviam nessa data com um rendimento inferior a 18 contos/ano e que 11,3 % dispunham de rendimentos entre 18 e 30 contos. Ainda que os valores relativos à determinação do rendimento médio das famílias se possam considerar, de um modo geral, subavaliados, não deixa de ser surpreendente observar que existem famílias (cerca de 7 % do total) cujos rendimentos médios são menos de metade do rendimento de satisfação de necessidades básicas e que 18 % das famílias dispunham, em média, de menos de 3/4 daquele valor.

A leitura dos resultados do inquérito referido permite, ainda, confirmar o cálculo anteriormente feito da extensão da pobreza por volta de 1973. Assim, sem ter a pretensão de chegar à determinação de valores muito rigorosos, que, de resto, as fontes estatísticas não permitem, afigura-se, todavia, não ser desapropriado afirmar que, segundo um critério de rendimento disponível equivalente ao rendimento de satisfação de necessidades básicas, cerca de 30 % das famílias portuguesas (e seguramente percentagem superior de portugueses, já que as famílias mais pobres são também as mais numerosas) viviam em 1973 em situação precária, devendo ser consideradas como «pobres».

A mesma conclusão se chega pela análise de alguns indicadores físicos relativos ao nível de satisfação de necessidades essenciais. Por exemplo, no que respeita ao nível nutricional, estima-se em 30 % a população que ficava aquém do mínimo de consumo de proteínas (30 gramas/dia), variando aquela percentagem entre os 3 % (população das zonas urbanas) e 44 % (população das zonas rurais); segundo um critério puramente geográfico, aquela média distribuía-se entre os 10 % (região de Lisboa) e os 48 % (região norte)<sup>10</sup>. Muito eloquente é também a análise de dados relativos à habitação. De acordo com o Recenseamento de 1970, 29,4 % das famílias deveriam considerar-se alojadas em condições abaixo de um padrão mínimo, definido este por um indicador complexo construído na base da qualidade de habitação (água, luz e WC) e densidade de ocupação<sup>11</sup>. Esta percentagem variava num intervalo entre 17,4 % (valores médios para o distrito de Santarém) e 45,3 % (idem para Vila Real).

Cabe ainda fazer referência a certos indicadores do nível de vida e de desenvolvimento que se prestam, mais do que outros, à determinação da extensão e caracterização da pobreza, porquanto são, por natureza, indicadores de exclusão ou de marginalização. Tal é o caso, por exemplo, das taxas de analfabetismo, ou, dentro de certos limites, as taxas de mortalidade infantil ou de mortalidade por causas evitáveis. Com margens de erro relativamente diminutas, este tipo de indicadores reportam-se aos grupos menos favorecidos da população e, com algumas correções, podem aceitar-se como variáveis de substituição na estimativa da extensão da pobreza. Os valores corrigidos destes indicadores, calculados para a vizinhança de 1973, confirmam a ideia de que, por essa data, cerca de 1/3 da população permanecia em situação que tem de se classificar com características objectivas de pobreza.

<sup>9</sup> O período coberto pelo inquérito estendeu-se desde Abril de 1973 a Março de 1974.

<sup>10</sup> As regiões a que se reportam os dados são as que se encontravam definidas pela orgânica de planeamento vigente em 1973.

<sup>11</sup> Borrego, Korneval e J. Mayer, *in* OIT (1979).

### 3. CARACTERIZAÇÃO E TIPOLOGIA

Determinada a extensão aproximada da pobreza, importa ensaiar a sua caracterização e tipologia, ou seja, procurar responder à pergunta: em 1973, quem são os pobres?

Os dados apresentados no texto e demais indicadores consultados permitem desenhar com certa nitidez um perfil de pobreza em que avulta, desde logo, a característica «rural». A maior percentagem da população pobre encontra-se efectivamente entre a população que vive nas zonas rurais. Entre esta, são pobres sobretudo os assalariados agrícolas sem terra (o rendimento médio dos trabalhadores agrícolas proveniente do trabalho era, em 1973, 14,7 contos/ano). No mesmo grupo contam-se também os pequenos agricultores que, por conta própria ou com a ajuda de familiares não remunerados, trabalham pequeníssimas parcelas de terra, das quais não retiram um rendimento equivalente ao da satisfação de necessidades primárias (anote-se que, em 1968, 23 % das explorações agrícolas não atingiam 0,5 hectare). Fazem ainda parte do grupo dos pobres a viver no meio rural os indivíduos não activos sem rendimento próprio, os quais, como se sabe, ou não se encontravam cobertos pela segurança social, ou dela recebiam apenas pensões ínfimas<sup>12</sup>.

Nas zonas urbanas, a percentagem dos pobres é relativamente mais reduzida. Os pobres das cidades são indivíduos sem emprego; são os inactivos por razões de doença, invalidez ou velhice sem rendimentos próprios suficientes (estes em situação comparativamente ainda mais precária que o grupo homólogo das zonas rurais, uma vez que, nas cidades, são mais fracos os laços familiares e de vizinhança); são ainda os trabalhadores de profissões e ramos de actividade de baixos salários, quando têm família a cargo.

Tentando uma visão de síntese, pode dizer-se que, para além da característica «rural» que acompanha a pobreza e que reflecte, de forma inequívoca, o abandono a que foram votadas a agricultura e as condições de vida da população rural, dois outros factores se distinguem: a insuficiência dos esquemas de segurança social (vulnerabilidade à doença, ao desemprego, à invalidez e à velhice) e o baixíssimo nível de salários de algumas profissões e sectores de actividade. Quanto a esta última característica, pode ficar-se com uma ordem de grandeza sabendo que o salário mínimo obrigatório, instituído pela primeira vez em Portugal em Maio de 1974, veio beneficiar cerca de 47,7 % de trabalhadores assalariados com mais de 20 anos, sendo certo que o nível de salário mínimo então (3300\$ mensais) ficou reconhecidamente aquém do rendimento mínimo de satisfação de necessidades fundamentais.

### 4. POBREZA E MODELO DE CRESCIMENTO

Ao tentar confrontar a situação de pobreza com o que se passou em Portugal no domínio do crescimento económico e o progresso social registado em termos médios, é-se levado a aceitar as conclusões da análise que M. Lipton faz dos conflitos de interesses que emergem nos países em desenvolvimento. Diz aquele autor que «o conflito de classes mais importante, nos países pobres do mundo de hoje, não é entre o trabalho e o capital, não é entre interesses nacionais e estrangeiros. É entre as classes rurais e as classes urbanas [...] As classes urbanas conseguiram sair vencedoras na maior parte dos lances da luta contra o campo; mas,

---

<sup>12</sup> Em 1970, apenas 29 % da população activa agrícola estava coberta pela segurança social, enquanto nas restantes actividades económicas aquela percentagem andava pelos 80 % (cf. trabalhos preparatórios do IV Plano de Fomento).

ao conseguirem isso, tornaram o processo de desenvolvimento desnecessariamente lento e desigual»<sup>13</sup>.

Da citação não deve inferir-se a negação do conflito entre o trabalho e o capital, que manifestamente atravessa também o processo de crescimento económico português. Vários estudos o confirmam<sup>14</sup>. As palavras de M. Lipton têm o mérito de chamar a atenção para uma questão menos estudada — a importância que, no processo de crescimento português, revestiu a aparente oposição de interesses entre as classes rurais e as classes urbanas e como esta aparente oposição de interesses foi aproveitada pelo regime para reforçar e fazer vingar certo processo de acumulação e de sistema económico. Um exemplo muito claro pode encontrar-se na política de salários e preços, que constituiu uma das alavancas do modelo de industrialização dos anos 50 e 60. Como é sabido, por razões imputáveis ao mercado de trabalho (mercado de mão-de-obra excedentária até finais de 1960), e sobretudo devido ao regime político, que impedia qualquer manifestação de pressão social no sentido da valorização da força de trabalho, os níveis de salário da generalidade das profissões (excepção feita para as profissões de qualificação superior) e dos sectores de actividade (os bancos constituíam talvez a excepção de maior significado em volume de emprego abrangido) foram sistematicamente contidos a níveis muito reduzidos. Foi uma política deliberada de fixação de baixos preços de produtos essenciais que, ainda assim, permitia às populações urbanas suportar as baixas remunerações do seu trabalho. Só que uma tal política teve, como é óbvio, repercussões notórias no rendimento dos agricultores. Pela acção conjugada da política de preços dos produtos agrícolas e dos baixos salários pagos aos operários da indústria dá-se, assim, como que um empurramento recíproco da pobreza — do campo para a cidade (êxodo rural a que os baixos rendimentos agrícolas obrigam) e da cidade para o campo (a sustentação do fluxo de mão-de-obra indiferenciada, consentindo salários abaixo do nível de subsistência, parcialmente compensados com o colete dos preços dos produtos agrícolas, repercutidos estes, por seu turno, no rendimento dos agricultores e salários dos trabalhadores agrícolas. Este processo tem o seu reflexo na evolução dos termos de troca entre a agricultura e a indústria, os quais se degradam em desfavor da agricultura, ao longo de todo o período em análise.

Esta situação não encontra compensação no domínio dos equipamentos sociais e investimentos públicos destinados à melhoria de satisfação de necessidades colectivas. Aqueles tendem a concentrar-se nas zonas urbanas, reforçando a tendência de abandono do mundo rural.

Não foi este, porém, o único elo da cadeia rural/urbana com interesse para a compreensão do fenómeno da pobreza em relação com o crescimento económico. O abandono a que foi votada a agricultura, bem patente nos baixíssimos índices de crescimento do produto originado naquele sector, na descapitalização em termos de recursos físicos, financeiros e humanos empregues na terra, na desintegração social de muitas zonas rurais, teve como consequência o êxodo maciço dos campos. Parte da população activa que em 1950 se ocupava na agricultura e representava 45 % do total abandonou a agricultura, trilhando — sabe-se em que condições penosas — o caminho da emigração ou a vinda para as cidades (sobretudo Lisboa, Porto e Setúbal), procurando na indústria o trabalho remunerador que não encontrava no campo e tentando encontrar na vida urbana facilidades de acesso a formas de progresso e de civilização que tardavam em beneficiar o mundo rural. Só que o número de postos de trabalho gerados pela indústria não foi de molde a permitir dar resposta à demanda, levando à

<sup>13</sup> M. Lipton (1977).

<sup>14</sup> Cf. J. A. M. Pereira (1974) e as recentes teses de doutoramento de A. Marques (1980) e R. Amaro (1980).

transferência de uma parte do subemprego agrícola para nova modalidade de subemprego na indústria e em actividades do sector terciário, reforçando a tendência do fenómeno já referido das baixas remunerações e rendimentos de uma elevada percentagem da população activa por conta de outrem.

Só no começo da década de 70 a tecnestrutura de planeamento foi levada a reconhecer esta situação. Por volta de 1971, quando se preparou o IV Plano de Fomento, escreveu-se:

[...] o que não estará certo é reter para o futuro a noção de que possa haver uma estratégia de desenvolvimento global assente na expansão autónoma de alguns sectores [...] *Falta à aceleração do desenvolvimento industrial uma agricultura moderna*, capaz de diminuir as diferenças de nível de vida entre o campo e as cidades e sustentar uma crescente população urbana sem excessivas tensões sobre o custo de vida ou injustificado recurso a importações de produtos para os quais o País tem aptidão cultural.

Acresce que a ausência de uma política deliberada de fomento de infra-estruturas de acolhimento das populações recém-chegadas às cidades constituiu também factor de agravamento da propensão à marginalidade gerada pelo modelo de crescimento. Sinal bem visível e eloquente deste fenómeno foi o aparecimento das «aglomerações de pobres» nas cidades de Lisboa e Porto e a dimensão que ganharam em 1960. As chamadas «ilhas» no Porto ou os «bairros de lata» de Lisboa serviram para abrigar dezenas de milhares de pessoas vivendo em condições deploráveis, não apenas por um período curto de adaptação, mas, por vezes, durante mais de uma geração. Não creio que se possa considerar o aparecimento deste fenómeno como meramente episódico e gerado à margem do próprio padrão de crescimento económico adoptado. Ele é, em meu entender, uma manifestação do abandono a que foi votada a agricultura e o mundo rural numa fase do crescimento económico em que uma proporção muito elevada da população se ocupava na agricultura e vivia em zonas rurais, isto em paralelo com um padrão de industrialização orientado para o crescimento do produto e descuidando objectivos de emprego, nível de satisfação de necessidades básicas e equidade na repartição do rendimento.

## 5. A POLÍTICA DO GOVERNO

A política governamental não cuidou do problema da pobreza. De acordo com estudos feitos para vários países, dentre os quais se destacam os de Alluwalla (1976) e I. Adelman e Morris (1973), os factores que, para além do próprio modelo de crescimento adoptado, podem contribuir mais para a erradicação da pobreza são os seguintes:

- Uma política governamental deliberada de redistribuição do capital em favor dos estratos mais pobres e, em particular, uma política de distribuição da terra aos trabalhadores agrícolas sem meios próprios de produção;
- O incremento do nível de instrução das camadas mais pobres da população, nomeadamente a erradicação do analfabetismo, a generalização e o alargamento do período de escolaridade obrigatória, o acesso ao ensino técnico e profissional e a educação de adultos em geral;
- O alargamento da rede de serviços de saúde, designadamente de cuidados primários e prevenção da doença, e de equipamento social, em condições que garantam a acessibilidade efectiva dos pobres a esses serviços;

O desenvolvimento de facilidades de transportes e comunicações que assegurem a mobilidade geográfica e social da população mais desfavorecida;  
A participação dos estratos mais pobres no processo político.

Confrontando os factores enunciados com aquilo que efectivamente ocorreu em Portugal entre 1950 e 1974, não ficam dúvidas ao afirmar-se que, não só não existiram acções positivas por parte dos governos de então relativamente a algum dos factores referidos, como, pelo contrário, se assistiu mesmo a uma política deliberada de sinal contrário em relação a alguns deles. A este propósito, julgo merecer relevo o que se passou no domínio da Reforma Agrária, que — por razões de mera racionalidade económica — deveria ter acompanhado o processo de industrialização em fase incipiente deste, como meio indispensável de permitir aumentar o domínio do emprego produtivo e remunerador no sector agrícola e de contribuir para o alargamento do mercado interno em correspondência com as possibilidades de expansão da indústria. A recusa em proceder a uma reforma agrária (que não tem forçosamente de se realizar por meios violentos e em contexto revolucionário) na altura própria constituiu, a vários títulos, uma razão explicativa da persistência e da extensão que o fenómeno da pobreza conheceu em Portugal de 1950 a 1974<sup>15</sup>. O outro factor que deve ser ressaltado é o referente à educação. Neste domínio, não só o Governo não desencadeou acções positivas para encorajar a melhoria das condições de vida das classes menos favorecidas, como desenvolveu uma política deliberada de discriminação contra os mais pobres. Haja em vista o que se passou com a alfabetização dos adultos ou com a política que presidiu à criação do ensino técnico, ou ainda com a orientação rigorosamente elitista do ensino superior. Se se recordar que, nas sociedades como a portuguesa, o nível de instrução tem relação directa com o emprego, o nível de remuneração e a estratificação social, tem-se uma ideia mais exacta da influência do factor «desigualdade de instrução» na manutenção das situações de pobreza, sem esquecer o respectivo impacto no processo da sua transmissão às novas gerações.

Não quero terminar este ponto sem uma referência explícita a um argumento que se nos depara frequentes vezes na explicação da persistência da pobreza. Diz-se, com efeito, ser a pobreza uma consequência inevitável do baixo nível de rendimento gerado pela economia no seu conjunto. É um argumento que, além de ser falso, é perigoso, pois deixa subentendida a convicção de que um pouco mais de tempo (e de paciência por parte dos pobres!) trará a solução. O argumento é falso, designadamente no que se refere ao emprego de receitas públicas na erradicação da pobreza. Quando se reflecte sobre a experiência portuguesa de 1950-74 à luz da orientação dada aos investimentos públicos nesse período, não restam dúvidas de que à sua orientação presidiu um critério de manifesta preferência pelos investimentos de grande porte, de que são exemplos a ponte sobre o Tejo, o plano de rega do Alentejo, os palácios da justiça, as grandes construções hospitalares ou o complexo de Sines. Os investimentos mais directamente reprodutíveis do ponto de vista da melhoria das condições de vida das populações mais pobres foram, por via de regra, preteridos. Assim sendo, parece, pois, ser mais correcta a convicção de que o fraco contributo do Governo na erradicação da pobreza se ficou a dever, não tanto à exiguidade dos recursos disponíveis, mas fundamentalmente à orientação que ditou o seu emprego. Finalmente, o argumento é falso na medida em que ignora por completo a outra dimensão da questão, a que também já se fez referência, a saber: a erradicação da pobreza conduz à integração no circuito económico dos pobres como produtores, como consumidores, como contribuintes, o que constitui em si uma condição favorável ao próprio crescimento da economia.



## 6. A INDUSTRIALIZAÇÃO DE 1950-74 E O REFORÇO DA DESIGUALDADE E DA POBREZA

O processo de crescimento económico registado em Portugal de 1950 a 1974 assentou em dois pilares: a expansão da indústria e o fomento das infra-estruturas económicas (energia, transportes e comunicações). O primeiro foi confiado à iniciativa privada, comandada por um número reduzido de grupos financeiros e protegida pelo Estado; o segundo ficou a cargo do sector público e a sua concretização obedeceu a critérios de natureza política, servindo em algumas situações de poder arbitral na superação de conflitos de interesses.

M. Lipton (1977), depois de investigar porque é que os pobres continuam em situação de pobreza quando se dá o crescimento económico, recomendava: «Se queres a indústria, desenvolve a agricultura.» Em Portugal, porém, ao longo de todo o processo de crescimento económico, a agricultura foi drasticamente marginalizada e duramente sacrificada a população que trabalhava a terra ou vivia da agricultura. Como já se referiu, residiu nesta orientação básica do modelo de crescimento adoptado uma das principais causas da não erradicação da pobreza. Para além de explicar a extensão, a intensidade e a persistência do fenómeno da pobreza, o não desenvolvimento do sector agrícola constituiu um factor de agravamento da desigualdade. Com efeito, tendo permanecido elevada a proporção da população activa empregada na agricultura (em 1970, ainda 30%) e sendo reduzida, nula e até negativa, na última fase do período considerado, a taxa de crescimento do produto neste sector, é uma questão de aritmética a conclusão de que o acréscimo de rendimento se teria de repartir de forma desigual e discriminatória contra os activos do sector agrícola, a menos que tivessem existido políticas redistributivas. Ora tal não foi o caso. Pelo contrário, o regime de fixação de preços dos produtos agrícolas (indirectamente travão ao rendimento dos agricultores), as condições de acesso ao crédito, os regimes de segurança social, a localização do equipamento e as condições de acessibilidade dos serviços sociais funcionaram no sentido do reforço da desigualdade entre o sector agrícola e a indústria, entre a população rural e a população urbana.

O padrão de desenvolvimento industrial seguido apresenta, por seu turno, características tais que é de presumir tenha tido também efeitos negativos na repartição equitativa do rendimento e erradicação da pobreza<sup>16</sup>. Entre eles cabe mencionar os seguintes:

- O relativamente fraco impacto do desenvolvimento industrial sobre o emprego (enquanto a produção industrial subiu 8,4%/ano no período de 1953-68, o emprego na indústria, no mesmo período, apenas cresceu 1,8%/ano; no período seguinte, 1968-73, aquelas taxas assumiram valores de 10% e -0,07% respectivamente);
- O considerável grau de concentração espacial da indústria;
- O duplo efeito da elevada concentração do capital e fraca concentração económica, dando lugar a manifestações de dualismo no interior do próprio sector industrial;
- A relativamente fraca participação dos rendimentos do trabalho no total do rendimento gerado.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. G. Abraham-Frois (1977), *Problématique de la Croissance*, vol. 1: *Néo-Classiques et Néo-Keynesians*, Paris, Economica.
2. R. Amaro (1980), *Développement et Industrialisation de l'Économie Portugaise*.

<sup>16</sup> A fundamentação e o desenvolvimento encontram-se em Manuela Silva (1980).

3. A. B. Atkinson (1978), *The Economics of Inequality*, Oxford, Clarendon Press.
4. A. Foxley (1976), *Income Distribution in Latin America*, Cambridge University Press.
5. Charles R. Frank e R. C. Webb (1977), *Income Distribution and Growth in the LDC*, Washington, DC, The Brookings Institution.
6. S. Kuznets (1955), «Economic growth and income inequality», in *AER*, Março de 1955.
7. M. Lipton (1977), *Why Poor People Stay Poor?*, Cambridge, Harvard University Press.
8. A. Marques (1980), *La Politique Économic Portugaise dans le Période de la Dictature (1926-74)*.
9. OIT (1979), *Employment and Basic Needs in Portugal*, Geneva.
10. J. A. M. Pereira (1974), *Indústria, Ideologia e Quotidiano*, Lisboa, Ed. Afrontamento.
11. Manuela Silva (1980), *Emploi, Besoins Essentiels et Industrialisation au Portugal*, ILO, WEP 2-32/WP 29.