

«TEMAS E PROBLEMAS»

PARA UMA ESTRUTURA CRISTA DO ESTADO  
de *Giorgio La Pira*

ANTROPOLOGIA SEXUAL  
de *Abel Jeannière*

MORAL PARA O NOSSO TEMPO  
de *Marc Oraison*

HISTÓRIA DOS FACTOS ECONÓMICOS E SOCIAIS  
de *André Philip*

CATOLICISMO DE VANGUARDA  
de *Jean-Marie Domenach* e *Robert de Montvalon*  
(fora do mercado)

UMA ALDEIA DA CHINA POPULAR  
de *Jan Myrdal*  
(fora do mercado)

OFÍCIO DE MULHER  
de *Mélie Grégoire*

AS NAÇÕES PROLETARIAS  
de *Pierre Moussa*

OS DINAMISMOS SOCIAIS  
de *P. Virton*

O MISTÉRIO HUMANO DA SEXUALIDADE  
de *Marc Oraison*

A ECONOMIA DO SÉCULO XX  
de *François Perroux*

A VIDA ECONÓMICA  
de *Bernard Cazes*

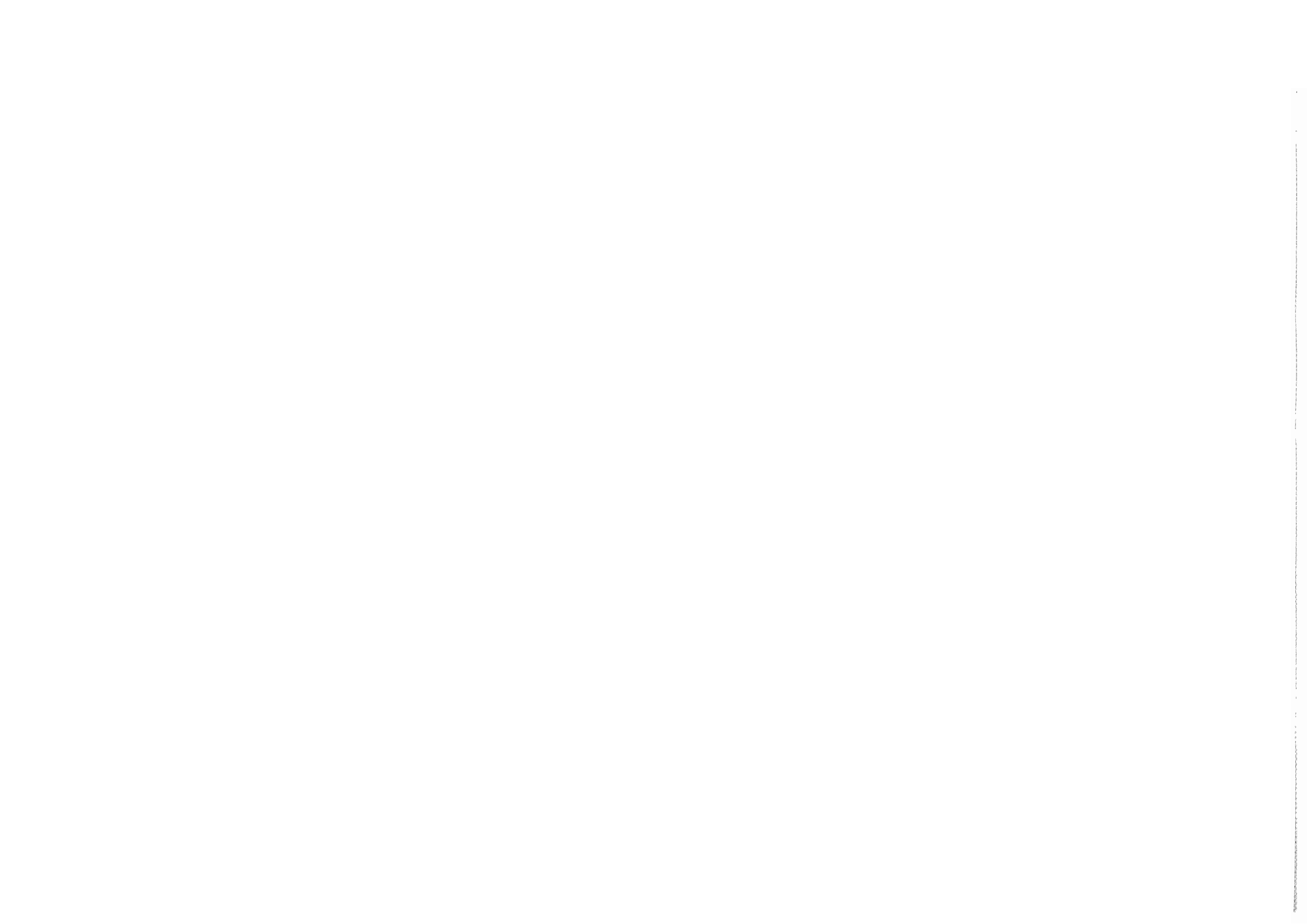
O PLANO, AVENTURA CALCULADA  
de *Pierre Massé*

PARA UM MUNDO NOVO  
de *Danilo Dolci*

PIERRE MASSÉ

**o plano,  
aventura calculada**

*Livraria Moraes Editora*



107

delegados, que se reuniram em  
sessões, para discutir a  
constituição de um Conselho  
económico, e para estabelecer  
os princípios da política  
económica, que se devia  
adotar, em vista das  
condições da guerra.

## Capítulo V

### OS PRINCÍPIOS DA PLANIFICAÇÃO FRANCESA

O termo «plano», empregado correntemente em França, presta-se por vezes a mal-entendidos. Aos olhos de alguns, comporta ainda o descrédito de um passado recente feito de opressões políticas ou de intervenções hesitantes. Mas o nome e o facto remontam mais longe que ao dirigismo de guerra ou ao nascimento dos Estados socialistas do século XX. Não escreveu o cardeal Richelieu: «A natureza dos negócios do Estado requer que aquele que está ligado aos negócios públicos medite frequentemente para prever o que pode vir a acontecer, e trace planos que permitam ligar sem prejuízo o presente ao futuro»? Não procurarei, pois, dissimulações verbais convertendo a planificação em programação. Tentarei demonstrar, em contrapartida, que a planificação francesa é a busca de uma *via média* que concilie o apego à liberdade e à iniciativa individuais com uma orientação comum do desenvolvimento.

Na medida em que constitui uma *via média*, é evidentemente menos pura nos seus princípios e menos simples nas suas modalidades do que uma economia de mercado integral ou do que uma economia dirigida inteiramente centralizada. Não hesito em dizer que, neste sentido, a planificação francesa, mais do que uma teoria, é uma prática, e que é uma prática

evolutiva que soube e que saberá ainda tomar em linha de conta a evolução das circunstâncias. De um modo particular lembremo-nos que ela foi instituída no após-guerra, isto é, num clima de penúria e de dirigismo, mas que sabe desenvolver-se hoje na liberdade reencontrada e na progressiva abundância. No entanto, seria exagerado torná-la objecto de uma sumária condenação intelectual, apresentando-a, como o professor Heilperin o fez no seu recente livro *Le Nationalisme économique*<sup>1</sup>, como uma série de meios, bastante distanciados de um corpo de doutrina consistente. Parece-me, e tentarei demonstrá-lo, que se a planificação francesa é feita à base da experiência prática, a sua teoria constitui-se pouco a pouco.

Estas reflexões preliminares ditam o plano deste artigo. A primeira parte será destinada a uma visão histórica da experiência francesa, desde o plano Monnet até aos nossos dias. A segunda parte recordará o espírito do plano, o sentido da economia combinada, e a sua tradução nas instituições e processos. Finalmente, a terceira parte, mais teórica, tentará mostrar os elementos de doutrina que dão uma compreensão lógica do plano funcionando no seio de uma economia moderna aberta sobre o exterior e de uma sociedade democrática marcada pela coexistência da iniciativa privada e da acção pública.

## I

O I.º Plano de Modernização e de Equipamento, elaborado logo a seguir à guerra, foi um plano de renascimento económico. Modernização ou decadência, escreveu Jean Monnet. Tratava-se de pôr de novo em marcha o aparelho produtivo, de suprir

<sup>1</sup> M. A. Heilperin, *Le Nationalisme économique*, trad. do inglês por B. de Zélicourt, Bibliothèque économique, Paris, 1963.

os atrasos técnicos devidos a quatro anos de isolamento, e de arrancar a economia francesa do espírito malthusiano originado pela crise dos anos trinta. Para isso, era preciso optar entre um desenvolvimento modesto de todos os ramos e uma forte progressão das actividades motrizes impulsionadoras. Neste sentido, procedeu-se a uma escolha arriscada. Seis actividades de base foram escolhidas: carvão, electricidade, aço, cimento, máquinas agrícolas e transportes. Se me permitem evocar uma recordação pessoal, lembro-me ainda do choque que produziu na Electricidade de França, onde eu acabava de ser nomeado Director do Equipamento, o enunciado do objectivo de 39,5 mil milhões de Kwh, quando o consumo do melhor ano antes da guerra não tinha ultrapassado 21 mil milhões de Kwh. Sem o esforço coordenado anunciado pelo plano, este objectivo ambicioso teria deparado com um cepticismo paralisante. E, contudo, o acto de fé foi legitimado pelo êxito, uma vez que o consumo da energia eléctrica em França atinge, hoje, o quádruplo do nível de 1938, quer dizer, mais do dobro do objectivo inicial. Não obstante, as dificuldades reencontradas foram consideráveis, e foi preciso, para se chegar ao fim, o esforço de todos os Franceses, apoiado pelo Plano Marshall.

O II.º Plano, de 1954 a 1957 inclusive, estendeu-se ao conjunto das actividades económicas, especialmente à agricultura, às indústrias de transformação, à construção de habitações e ao desenvolvimento das produções do Ultramar. A preocupação prioritária das indústrias motrizes começava a ser substituída pela preocupação de um crescimento harmonioso. Os progressos da contabilidade nacional proporcionaram oportunamente o instrumento necessário para abordar os problemas de coerência. Esta coerência era uma exigência simultaneamente lógica e psicológica, pois todos os ramos de actividades

procuravam situar-se racionalmente no desenvolvimento de conjunto. Por outro lado, a palavra de ordem do II.º Plano já não era apenas produzir em maior quantidade, mas sim e principalmente a de produzir melhor, quer dizer, em condições competitivas de qualidade e de preço, de maneira a preparar as economia francesa para um regime de trocas mais livre. Por consequência, a preocupação fulcral incidia sobre os meios, mais ou menos a longo prazo, necessários à desejada redução dos custos de produção: o desenvolvimento da investigação científica e técnica, a especialização das empresas, a formação da mão-de-obra, a organização dos mercados. Nesta nova óptica, e graças ao instrumento de medida fornecido pela contabilidade nacional, pela primeira vez era possível formular objectivos em termos globais. Assim, a produção nacional devia passar do índice 100 ao índice 125, e a produção industrial do índice 100 ao índice 130.

Os objectivos do II.º Plano foram ultrapassados no conjunto. A produção nacional atingiu em 1957 o índice 130 (em vez de 125) e a produção industrial, não incluindo a construção, o índice 146 (em vez de 130). A electricidade, os automóveis, a química mostraram-se particularmente dinâmicos. Estes resultados satisfatórios tiveram contudo uma contrapartida menos favorável. A progressão acelerada das actividades foi alcançada em detrimento dos equilíbrios fundamentais da economia. As importações cresceram enormemente, enquanto a penúria de mão-de-obra, que era a causa da notável subida dos rendimentos dos assalariados, fez aumentar a procura interior e travar o esforço de exportação que teria sido necessário.

Foi nestas circunstâncias que o III.º Plano foi elaborado (1958-1961), de forma a procurar realizar, num regime de estabilização monetária e de equilíbrio dos pagamentos exteriores,

uma forte expansão económica que aumentasse de 20% em quatro anos a produção nacional. Ao mesmo tempo, era vincada e sublinhada a preocupação de encaminhar em direcção ao Mercado comum uma economia que anteriormente estava centrada sobre si mesma, e preparar o pleno emprego dos jovens em expansão numérica e que em breve atingiriam a idade activa.

Um importante conjunto de medidas de reequilíbrio foi decidido no outono de 1957. Foi acabado em fins de 1958, com uma desvalorização operada no momento próprio e a uma paridade realista. Em contrapartida, o progresso da produção nacional reduziu-se a cerca de 2,5% por ano, em 1958 e 1959. Mas, com o êxito da desvalorização e o saneamento da situação financeira, formaram-se as condições necessárias a um novo e geral impulso. Foi para sancionar esta situação e para dar o sinal de uma nova partida que na primavera de 1960 foi publicado o documento chamado «Plano intercalar», que previa um progresso da produção nacional de 11% durante a segunda metade do III.º Plano (1960-1961).

Tendo sido atingido este último objectivo, pode dizer-se que no decurso do III.º Plano a economia reencontrou o seu equilíbrio, renunciou à ajuda estrangeira, retomou a marcha em frente e realizou os equipamentos essenciais, registando-se um atraso da ordem de um semestre sobre o objectivo geral da produção.

O IV.º Plano, aprovado pela lei de 4 de Agosto de 1962, e respeitante aos anos de 1962 a 1965 inclusive, propõe a manutenção dos equilíbrios fundamentais e um progresso de 24% da produção nacional em quatro anos. A cifra, em si própria, não tem nada de excepcional, embora para encontrar um crescimento equivalente seja necessário tomar como

referência o período de quatro anos mais favorável que a França tenha conhecido depois da guerra. O que sem dúvida constituía o desejo mais ambicioso era a vontade de atingir este objectivo sem ajuda estrangeira e sem *deficit* da balança de pagamentos, e isto apesar dos factores aleatórios e não conhecidos de uma economia aberta e das incógnitas resultantes da autodeterminação da Argélia.

Por outro lado, a vontade de crescimento fez-se acompanhar de um esforço de clarificação da distribuição dos frutos da expansão. Contemplam-se mais atentamente os aspectos qualitativos do desenvolvimento, que traduzem «uma ideia menos parcial do homem». Dá-se maior importância às condições de vida do que ao nível de vida propriamente dito. Os equipamentos colectivos destinados à educação, à saúde, à cultura e à urbanização devem progredir duas vezes mais depressa do que a produção global. A acção regional e a organização do espaço tomam um lugar mais importante, e ensaiam-se procedimentos novos. A noção de plano social diferente de plano económico é posta de parte, mas as preocupações sociais exprimem-se com mais força, especialmente no que diz respeito às famílias, às pessoas idosas e aos titulares de baixos rendimentos.

O IV.º Plano atingirá o seu termo em meados deste ano. O acontecimento mais marcante deste primeiro período foi o acesso da Argélia à independência, o que provocou rápidos e maciços repatriamentos. Esta circunstância histórica não constitui um grande entrave à marcha da economia francesa. No entanto, as necessidades de consumo aumentaram bruscamente, mas a integração dos repatriados na vida económica foi feita progressivamente. Este desfasamento, acrescido ao afluxo de capitais, contribuiu para desenvolver certas tensões inflacionistas.

Do mesmo modo, segundo estimativas mais plausíveis, o objectivo de crescimento da primeira metade do IV.º Plano será atingido aproximadamente no fim de 1963. Contudo, a aplicação dos recursos terá uma estrutura bastante diferente do que tinha sido prevista, o consumo dos particulares será superior, e o investimento produtivo e o excedente comercial externo inferiores aos seus respectivos objectivos fixados. Correlativamente, regista-se um crescimento demasiado forte dos rendimentos, combinado com uma alta demasiado rápida dos preços. Assim, acabam de ser decididas algumas medidas restritivas no campo do crédito e da despesa pública, ao mesmo tempo que se acentua um esforço de ensino técnico de formação profissional e de isenção de militares com o fim de distender o mercado do trabalho. Por outro lado, parece que a expansão no equilíbrio e o prosseguimento das realizações sociais desejáveis seriam grandemente facilitados pela utilização progressiva de uma política de rendimentos cujo estudo vai ser acelerado. O plano de estabilização de 12 de Setembro de 1963 manifesta desta maneira o carácter activo da planificação francesa que aceita os factos, mas não as fatalidades.

Deste rápido sobrevoos da história económica francesa depois da guerra pode reter-se, principalmente, que com uma população activa constante<sup>2</sup> (enquanto a população total aumentou cerca de 10%<sup>3</sup>) a França conseguiu, através dos acidentes conjunturais de que o mais sério foi o de 1957-58, aumentar a sua produção nacional a uma taxa superior a 4,5% por ano. Esta expansão foi acompanhada de um esforço de modernização considerável, ainda que desigualmente repar-

<sup>2</sup> 18,86 milhões em 1949 e 18,54 milhões em 1959.

<sup>3</sup> 41,4 milhões em 1949 e 45 milhões em 1959.

tido. Subsistem ainda bastantes entraves ao progresso. Não obstante, o nosso país participa largamente na segunda revolução industrial, simbolizada pela conquista do átomo, pelo progresso da electrónica e das matérias plásticas e pelos começos da automação. As grandes barragens, as modernas fábricas de aço, o Mistral, o Caravelle, o complexo de Lacq, Saclay e Marcoules, a ponte de Tancarville e a gare aérea de Orly, o reordenamento económico do baixo Rhône-Languedoc, a primeira fábrica maremotriz do mundo em construção sobre o Rance são, entre muitos outros, os sinais visíveis de um poderoso renascimento. A agricultura safu da sua estagnação secular e encaminhou-se para um novo equilíbrio, técnico, económico e social. O comércio dá início à sua modernização. Finalmente, última característica, e não a menor, a geração activa assume os encargos de educação de uma juventude mais numerosa. Aproxima-se o tempo em que colheremos o fruto deste esforço.

## II

Antes de se definir pelo seu objectivo, estrutura ou meios, a planificação francesa caracteriza-se pelo seu espírito. *O espírito do Plano* é a combinação de todas as forças económicas e sociais da Nação. No I.º Plano, elaborado no após-guerra, Jean Monnet empregava já então a expressão *economia concertada*, que conservou toda a sua virtude. Ele tinha compreendido, efectivamente, que apesar da conjuntura económica e política da época — uma maioria de tendência socialista e um governo que dispunha do aparelho do dirigismo — o plano não teria êxito se não fosse uma obra colectiva, à elaboração do qual fossem directa ou indirectamente associados todos os Franceses. De acordo com este ponto de vista,

o plano não deve ser pois a obra exclusiva do Estado, e tão-pouco traduzir as opiniões comuns da administração e do patronato. Para poder constituir a verdadeira expressão dos interesses e dos votos da Nação, a planificação deve ser amplamente aberta e incluir os representantes das outras categorias, e em primeiro lugar dos trabalhadores. Esta exigência por vezes choca com as objecções de princípio daqueles que apenas vêm nos sindicatos de trabalhadores os defensores dos interesses directos e imediatos dos assalariados. Numa apreciação realista, estas objecções parecem ultrapassadas. Na verdade, para que a associação dos sindicatos de trabalhadores contribua de modo frutuoso para a elaboração do Plano, é necessário prosseguir o trabalho de educação e ao mesmo tempo de compreensão mútua. Mas o fim pretendido deve ser posto em confronto com o esforço exigido. Trata-se de associar os trabalhadores a um acto económico que lhes deve dizer fundamentalmente respeito e desenvolver neles um sentimento de participação baseado nos factos.

O espírito traduz-se nas estruturas. A preparação dos programas é confiada a um serviço permanente, o Comissariado Geral do Plano, de fraca importância numérica, mas aberto aos representantes dos meios económicos e dos grupos sociais.

O Comissariado Geral do Plano tem um efectivo total de cerca de cinquenta pessoas, às quais se vieram temporariamente juntar, há quatro anos, cerca de quarenta agentes do antigo Comissariado Geral da Produtividade. As virtudes do pequeno número protegem-no das tentações da administração directa e dos conflitos de competência. Estruturalmente, a cooperação é a sua lei. Pode coordenar estudos, mas não estudar tudo. Não detém nenhum poder próprio e não

administra nenhum fundo de intervenção económica. Em contrapartida, situa-se num ponto estratégico da organização governamental. Ligado inicialmente ao Presidente do Conselho, depois ao Ministro das Finanças e da Economia, está hoje, de novo, sob a autoridade de Primeiro Ministro. Todavia, não está assimilado a uma direcção de ministério e é-lhe reconhecida uma vocação de independência intelectual.

Os organismos com que contacta compreendem em primeiro lugar o Conselho Económico e Social, cuja missão, composição e experiência justificam a sua intervenção na elaboração dos planos, quer pelos seus estudos, com o fim de contribuir para a escolha de um esboço de plano, quer com vista a formular uma opinião sobre um documento concluído. Com atribuições simultaneamente mais limitadas e mais específicas, o Conselho Superior do Plano tem o carácter de uma mesa redonda, onde as sugestões e as observações são expressas sem formalismos, diante dos membros do Governo que assistem às reuniões.

Por outro lado, o Commissariado Geral do Plano é assistido por vinte cinco comissões de modernização, que são provavelmente a criação mais significativa de Jean Monnet. Uma comissão de modernização compreende trinta a cinquenta membros, excepcionalmente mais, nomeados pelo Governo, sob proposição do Commissariado Geral, e que cooperam voluntária e gratuitamente na elaboração do plano. Os membros das comissões pertencem essencialmente a três grandes categorias: funcionários dos departamentos ministeriais interessados, chefes de empresas e dirigentes de sindicatos patronais, representantes dos trabalhadores (as quatro grandes centrais sindicais estão representadas em todas as comissões). A todos estes membros juntam-se os técnicos, especialmente universitários, e os representantes dos utilizadores. Nenhuma

dosagem rigorosa é exigida na composição das comissões. O espírito conta mais do que a letra e os votos são excepcionais. O objectivo dos trabalhos não é, com efeito, separar os vencedores dos vencidos, mas produzir uma visão comum sobre o futuro de uma actividade económica ou social em função do objectivo nacional de desenvolvimento. Decidindo reunir tais comissões, Jean Monnet desejava antes de mais realizar uma verdadeira mobilização das competências, tanto mais necessária quanto a insuficiência do aparelho estatístico punha de lado a esperança de poder confiar a elaboração do Plano a uma pequena equipa de especialistas. Mas, mais ainda, Jean Monnet estava convencido de que, trabalhando em conjunto na elaboração do Plano, aqueles que em seguida tivessem de o realizar fariam espontaneamente o seu trabalho. A intervenção do governo não teria, desta forma, de se fazer sentir tão pesadamente no momento da execução do Plano. A experiência confirmou a justeza desta previsão.

O melhoramento do nosso aparelho estatístico e o desenvolvimento da contabilidade nacional permitiriam hoje reduzir em certa medida a contribuição técnica das comissões. Mas na verdade elas permitem a confrontação de pontos de vista e favorecem a convergência na acção. A virtude do contacto não deixou de aumentar e o número de comissões de desenvolver-se a pedido dos interessados (serviços ou profissões). Sem dúvida, estes pedidos assentam em parte na esperança de que o Commissariado do Plano desempenhe a função de intercessor junto do Ministério das Finanças. Mas, em parte também, traduzem um reconhecimento cada vez mais amplo das vantagens do diálogo. No total, existem hoje vinte cinco comissões, das quais vinte correspondem a sectores de actividade económica ou social, cinco correspondem aos principais problemas que interessam o conjunto dos sectores (finan-



ciamento, mão-de-obra, investigação, produtividade, desenvolvimento regional). O efectivo total das comissões e grupos de trabalho passou, desde o I.º Plano até hoje, de mil pessoas a uma cifra da ordem de três mil e quinhentas.

Finalmente, desde que o governo se decidiu empenhar na acção regional, pelos decretos de 1955, principalmente depois que o IV.º Plano confirmou este empenhamento num capítulo destinado ao desenvolvimento regional e à reorganização do espaço, certos organismos descentralizados cooperam com o Commissariado Geral do Plano. Estes organismos situam-se num novo quadro geográfico: vinte circunscrições de acção regional em que os noventa departamentos franceses estão reagrupados (a Região parisiense situa-se num regime diferente). Estas vinte circunscrições compreendem, por um lado, a Conferência inter-departamental que reúne os prefeitos e os altos funcionários dos departamentos da região, e, por outro, as comissões regionais de expansão económica que agrupam os representantes dos meios económicos e sociais. Esta estrutura, bem como o processo utilizado, tem ainda um carácter experimental. As conferências interdepartamentais são de criação recente, e o seu funcionamento só agora começa a aperfeiçoar-se; aliás, estão em estudo medidas de desconcentração administrativa, a fim de dar poderes mais largos aos prefeitos que as presidem. Quanto às comissões regionais de expansão económica, cuja criação espontânea traduziu uma necessidade profundamente sentida, não são especialmente uniformes no que respeita à sua composição nem à concepção da sua função. Finalmente, as relações entre conferências interdepartamentais e comissões regionais clarificam-se progressivamente num empirismo prudente.

A função essencial destes organismos é a de contribuir para a regionalização do Plano, quer dizer, para decompor

o Plano nacional em parcelas ou «fatias» regionais. Esta decomposição é facilitada pela existência de documentos regionais, imprópriamente chamados planos, que definem as orientações da região a longo prazo, mas não comportam nem calendário nem programa de financiamento. Pelo contrário, as parcelas ou «fatias» regionais do Plano apresentam nesta perspectiva o mesmo carácter que o próprio Plano nacional, quer dizer, têm objectivos escalonados no tempo e meios de realização definidos. Podem, assim, considerar-se como uma parte do plano nacional, ou como uma primeira etapa dos planos regionais. Para o IV.º Plano, certas demoras na organização do processo acima descrito levaram a repartir as parcelas regionais depois da aceitação do Plano nacional. Para o V.º Plano, este e aqueles serão na medida do possível elaborados simultaneamente.

A adição ao plano de uma dimensão regional tem o inconveniente de tornar mais pesada a marcha processual. Tem, em contrapartida, a vantagem de instituir um diálogo sistemático entre as instâncias centrais e as regionais encarregadas dos trabalhos de planificação. Os responsáveis das regiões compreendem melhor a natureza de uma arbitragem nacional que não pode satisfazer todos os pedidos, e tomam também consciência das interdependências que existem entre as regiões e entre os diferentes sectores de uma mesma região. Finalmente, a regionalização permite fixar no plano nacional objectivos melhor adaptados à variedade das perspectivas de evolução por região.

O processo de elaboração do plano compreende duas fases: a das orientações gerais ou, se se preferir, a das grandes opções, e a do documento definitivo que é bastante pormenorizado.

Anteriormente, os trabalhos da primeira fase eram feitos por equipas de funcionários sem deliberação orgânica de instâncias exteriores. Na elaboração do IV.º Plano, a Secção do Plano e dos Investimentos do Conselho Económico e Social foi consultada sobre a taxa de crescimento a adoptar e sobre a estrutura desejável do consumo final. A partir de um relatório do Commissariado Geral do Plano que apresentava o resultado desta consulta e ao mesmo tempo os seus próprios estudos, o Governo determinou as orientações gerais do IV.º Plano. Estas directrizes iniciaram a segunda fase do processo, caracterizado pela reunião das comissões de modernização, pelas opiniões do Conselho Superior do Plano e do Conselho Económico e Social, pela redacção do documento definitivo, e pela adopção do Plano pelo Parlamento.

Em relação ao V.º Plano, o Parlamento intervirá duas vezes, visto que será chamado a sancionar tanto as orientações gerais como o documento definitivo. A sua primeira intervenção, que terá lugar na ocasião em que os «jogos ainda não estão feitos», permitir-lhe-á exercer uma influência real sobre as grandes opções da política económica (enquanto com os trâmites precedentes era difícil alterar um plano de carácter definitivo sem atingir a sua coerência). Bem entendido, este novo processo acresce consideravelmente a importância das orientações gerais e leva portanto a dar maior importância às consultas na primeira fase de elaboração do plano.

O Plano francês é um plano por ramos de actividade, e não um plano de empresas ou de produtos. Coloca-se na escala do sector de actividade ou da categoria socio-profissional, e não da empresa ou do indivíduo. A passagem do sector de actividade à firma introduz a flexibilidade necessária ao bom andamento da economia, bem como respeita a liber-

dade conforme às aspirações fundamentais das nações do Ocidente. Por outras palavras, o Plano francês não é e não pode ser imperativo. Aliás, a lei que aprova o IV.º Plano é concebida em termos tais que eliminam qualquer equívoco. O documento «anexo à presente lei é aprovado como *quadro* dos programas de investimentos (...) e como *instrumento de orientação* da expansão económica e do progresso social»<sup>4</sup>. Sublinhei as palavras essenciais.

Apesar de não ser imperativo, o Plano francês executa-se, com as demoras que a vida comporta, mas, na maioria das vezes, sem desvios maiores. É interessante procurar as razões deste facto.

A primeira é que o acordo realizado na elaboração do Plano tende a prolongar-se espontaneamente pelo acordo na execução. Se as forças vivas do país estão associadas ao projecto, mais voluntariamente elas se associam à acção. Um segundo factor de êxito é a coerência do Plano; isto quer dizer que ele representa antecipadamente, se todo a gente entrar no jogo, uma situação na qual os factores e os produtos dos diferentes sectores se irão trocar em mercados em equilíbrio. Claro que se impõe uma distinção entre os produtos e os serviços de base e a diversidade quase infinita dos objectos fabricados. No que respeita à electricidade, ao aço e ao cimento, as avaliações do Plano são relativamente seguras, porque se trata de factores intervenientes na maior parte dos fabricos, e porque também os factores aleatórios que afectam estes últimos se compensam parcialmente. Desta forma, limitam-se as correcções e retoques a dar aos programas de investimentos nos sectores de base, correcções estas que são difíceis e custosas.

<sup>4</sup> Lei n.º 62-900 de 4 de Agosto de 1962, que aprovou o Plano de Desenvolvimento Económico e Social.

O domínio dos bens e serviços correntes é muito mais fluido. É quase impossível saber com quatro anos de antecedência que novo bem será o favorito do público. Mas aqui a regulação opera-se pela adaptação dos fabricos através de transformações fáceis e de investimentos rápidos.

O Governo tem, por outro lado, meios de acção mais directos; existem, em primeiro lugar, os investimentos que ele controla, o equipamento das administrações, os programas das empresas públicas, a construção de habitações onde a iniciativa privada é largamente tributária das ajudas do Estado. Cada um destes sectores exerce por sua vez grande influência nos sectores situados a montante da escala de produção, como, por exemplo, a influência da Sociedade Nacional dos Caminhos de Ferro Francês e a Electricidade de França na indústria de construção eléctrica. Deste modo, não é exagerado dizer que, directa ou indirectamente, o Estado anima ou controla cerca de metade do investimento total.

Por fim, a execução do Plano põe o problema dos estímulos ou, mais precisamente, o da selecção dos estímulos. Neste domínio várias concepções se opõem entre si. A opinião clássica preconiza a neutralidade ou, pelo menos, o máximo de neutralidade do Estado. Outros, em contrapartida, observam, como François Perroux, que um plano que fosse neutro deixaria de o ser. Na realidade, para o observador objectivo das realidades, o Estado nunca é completamente neutro. O problema não é, parece, absolver ou condenar em bloco a selectividade, mas traçar os seus justos limites e definir as regras que deve cumprir. A selecção é por vezes utilizada em matéria de crédito, quando não há equilíbrio entre as procuras e as ofertas no mercado financeiro. Quando não é necessária, mas simplesmente desejável a fim de contribuir para o cumprimento das orientações já formuladas do desenvolvi-

mento, deve consistir em medidas por categorias, e não pessoais, e assentar em critérios objectivos e não em discriminações arbitrárias. É o caso da acção regional e do ordenamento do espaço. Por exemplo, a regulamentação francesa concede prémios e subsídios, não a determinada empresa particular, mas em princípio a todas as empresas que se implantem numa zona especial de conversão. Acrescentaremos que, nos termos do artigo 92, parágrafo 3, do tratado de Roma, as ajudas destinadas a favorecer o desenvolvimento económico de regiões em que o nível de vida é anormalmente baixo podem ser consideradas compatíveis com o Mercado Comum.

### III

A planificação francesa evoluiu com as circunstâncias. Não obstante, seria inexacto afirmar que tomou um carácter definitivo. Numa economia aberta, cada vez mais dependente do seu meio circundante e cada vez mais consciente das suas incertezas, não pode ser o que era numa economia fechada sobre si mesma, como o exigia a enorme tarefa de reconstrução no após-guerra.

Neste processo de evolução impõe-se uma contínua reflexão, tanto mais que a experiência ainda não é concludente em relação a qualquer dos métodos económicos, de diferente inspiração, utilizados pelos vários países do Mercado Comum. A Alemanha, adepta declarada do liberalismo, a França, dotada de uma planificação flexível, a Itália, caracterizada por um poderoso capitalismo de Estado tiveram depois da guerra uma expansão duas vezes mais rápida do que a Grã-Bretanha e os Estados Unidos. Falou-se mesmo de milagre, mas abusou-se das palavras, pois o progresso económico nunca é um milagre, mas sim uma conquista contínua e difícil.

Por outro lado, estamos agora no fim do após-guerra, e grande número de factores favoráveis desapareceu. A ajuda Marshall chegou ao fim. A época dos grandes excedentes de mão-de-obra já passou. A subida dos salários torna a situação das indústrias mais difícil, a subida dos preços torna menos seguro o equilíbrio das balanças de pagamentos. Por falta de programas combinados aparecem capacidades excedentárias em certas produções, na Europa e fora da Europa. Pode mesmo perguntar-se, sem que a resposta seja evidente, se os progressos devidos à transformação das mentalidades continuarão a ser tão rápidos como o têm sido desde há quinze anos. O Relatório enviado pelo Governo da República Federal ao *Bundestag*, em 26 de Fevereiro de 1963, exprime preocupações desta ordem. Nestas novas condições, a escolha dos princípios de uma política económica tem mais importância que nunca.

É neste contexto que examinaremos a questão de saber se a planificação francesa, concebida noutras circunstâncias, continua a corresponder às exigências do meio e do momento.

A sua primeira legitimação é a de simbolizar a *consciência do desenvolvimento*. A nossa época não é caracterizada apenas por um crescimento económico, tanto das nações jovens do Terceiro Mundo como das nações rejuvenescidas do oeste do continente europeu, mais rápido do que o do século XIX. É caracterizada, talvez mais ainda, pela tomada de consciência do desenvolvimento. O crescimento não está apenas nos factos, está nas ideias e nas vontades.

O pensamento económico no século XIX estava dominado pela teoria do equilíbrio. Os próprios ciclos não eram senão a manifestação dinâmica das forças de reconvergência em direcção ao equilíbrio perdido. A grande crise dos anos trinta engendrou a teoria keynesiana que é mais defensiva do que

conquistadora. Foi em meados de 1936 que J. von Neumann apresentou o primeiro modelo rigoroso de crescimento económico; era um esquema ainda sumário e artificial de uma economia que se desenvolve permanecendo semelhante a si própria mas que abria caminho a uma melhor compreensão dos mecanismos da expansão.

Estes progressos intelectuais vão ao encontro das exigências do mundo da produção e do trabalho, que cada vez mais deseja ser sujeito activo do seu próprio destino. Esta aspiração é hoje uma realidade tão real como os factores materiais que se confrontam no mercado. Por conseguinte, dá-se importância crescente aos aspectos humanos do desenvolvimento. Os homens querem uma expansão forte e durável — portanto equilibrada — cujas vantagens cumulativas não sejam anuladas por crises súbitas nas balanças de pagamento ou por baixas prolongadas da propensão a investir. Mas, se eles desejam uma progressão rápida da economia, têm igualmente em consideração as direcções para que se orienta essa economia em progresso; uma certa ideia da sociedade do futuro interessa-lhes tanto como as balanças quantitativas. Querem exprimir as suas preferências, pelo menos em relação às grandes cifras, quanto ao emprego dos recursos criados por uma produção crescente. Preocupam-se com a justiça social e com o equilíbrio regional. Põem em questão a estrutura da procura final, especialmente a arbitragem entre o consumo de bens individuais e o uso de serviços colectivos destinados à educação, à saúde, à cultura e aos tempos livres. Segundo as palavras de Claude Gruson, uma concepção comum do desenvolvimento económico «permite tornar explícitos os objectivos que a comunidade consigna e por conseguinte conferir à vida colectiva um sentido que esclarece e dá valor ético à

actividade de cada qual»<sup>5</sup>. Sob este aspecto, o plano tem tanto mais valor quanto mais sobressaem as suas grandes linhas. Deve ser a floresta que as árvores já não escondem. O Plano, antes de ser um desenho minucioso, deve ser predominantemente um objectivo caracterizado por grandes opções que torne visível a todos a imagem do futuro.

Acrescentaremos ainda, que, se o plano deriva da consciência do desenvolvimento, esta, por seu turno, é favorecida e enriquecida pelo plano. Os milhares de funcionários, de chefes de empresa e de sindicalistas que participam nas comissões de modernização adquirem nelas uma vasta e segura informação sobre as realidades económicas, uma iniciação aos mecanismos do crescimento equilibrado e um conhecimento das leis que se não pode transgredir sem prejuízo. O Estado e o patronato informam-se das preocupações dos trabalhadores. Os chefes de empresas aprendem a melhor considerar o seu meio circundante e a tornarem-se melhores «cidadãos industriais». Os funcionários adquirem uma visão mais exacta das sujeições das empresas. O plano, como o disse Marcel Demonque, «demistifica os problemas industriais e cria progressivamente uma ética»<sup>6</sup>. Tal é, parece-me, a justa resposta aos medos, por vezes expressos, de ver a planificação converter-se num dirigismo opressivo, ou, pelo contrário ser levada a fazer demasiadas concessões importantes aos interesses privados.

A segunda legitimação do Plano resulta de que ele aumenta a coerência das decisões do Estado, pois as situa num quadro

<sup>5</sup> Claude Gruson, *La prévision économique aux États-Unis, Cahiers de l'I. S. E. A., série K: «La prévision économique», n.º 2, Paris, 1957.*

<sup>6</sup> Marcel Demonque, *Colóquio de Roma (30 de Nov.-1 Dez. 1962)* citado por Pierre Massé, *L'Europe et l'idée de programmation économique; Revue du Marché Commun*, Fevereiro de 1963.

de conjunto; favorece a sua racionalidade, pois tenta submetê-las a critérios comuns; e, por paradoxal que isto possa parecer, tende a libertar o mercado de certas intervenções inúteis ou desvantajosas.

Entre as decisões do Estado, integradas no plano, existem, em primeiro lugar, os programas de investimentos públicos cuja influência motriz é considerável. O Commissariado do Plano conseguiu ordenar estes programas, determinando e fazendo aceitar, dentro de uma zona compatível, prioridades baseadas numa análise de utilidades comparadas e que são compatíveis no seu conjunto com a expansão na estabilidade. Para isso existe um mecanismo de preparação das arbitragens a fazer pelo Primeiro Ministro, e que é reconhecido tanto pelos Ministérios de execução como pelo Ministério das Finanças. Esta função está destinada a estender-se, passando do domínio sectorial ao domínio regional, onde as arbitragens terão um carácter talvez ainda mais delicado.

Uma segunda categoria de decisões do Estado compreende as suas intervenções na vida económica, e especialmente no mecanismo dos preços. Em muitos países, quer haja ou não plano, estas intervenções desenvolvem-se sob pressão das circunstâncias. As carências conduzem a medidas de repartição que sobrevivem mais ou menos tempo ao facto que lhes tinha dado origem. A inflação conduz, num espírito de defesa social, a blocagens de preços mais ou menos duráveis. O sub-emprego provoca medidas maltusianas, etc. Em muitos casos, o princípio destas intervenções é discutível. Por outro lado, mesmo quando as intenções que os ditam são justificadas pela importância ou urgência dos problemas, as decisões são muitas vezes tomadas dia a dia e apenas em função dos seus efeitos directos a curto prazo. Assim se forma e desenvolve uma sucessão de intervenções cuja confusão e complexidade

são uma fonte de sérias preocupações para todos aqueles que agem, trabalham e arriscam os seus haveres. Neste campo, o plano não é um instrumento de dirigismo. Pelo contrário, pela transparência que ele provoca, pela racionalidade que tenta promover é, ou esforça-se por o ser, um redutor de arbitrário, um criador de simplicidade.

Esta parte da sua tarefa é talvez a mais difícil, porque se trata de romper com hábitos antigos e de acabar com privilégios. Deve reconhecer-se que existem ainda em França imposições fiscais contrárias à boa orientação da economia, uma mistura de imposições niveladas de tarificações segundo os custos, critérios de acção regional pouco certos, algumas taxas de juro aberrantes. Todavia, o plano apoiou e contribuiu para uma reforma fiscal, como por exemplo para a instituição da taxa sobre o valor acrescentado que tende a tornar o imposto neutro em relações às formas jurídicas da organização da produção. Da mesma forma, ajudou a Electricidade de França a pôr em vigor uma tarificação racional e a Sociedade Nacional dos Caminhos de Ferro Francês a lançar-se numa via análoga. Outros esforços inspirados no mesmo espírito estão em curso.

É preciso acrescentar que não existe um problema de racionalidade interna apenas em relação a cada um dos países da Comunidade Económica Europeia. O problema põe-se também ao nível europeu. A livre circulação das pessoas, dos produtos e dos capitais perderia em parte o seu sentido se as decisões dos Estados continuassem a ser tomadas de forma dispersa e por vezes mesmo a anularem-se e a contradizerem-se. A acção regional tornar-se-ia vã, senão mesmo ruínosa, se ela se traduzisse por uma disputa entre países vizinhos, com sobrelanços crescentes e sem atender aos custos.

A terceira legitimação do plano reside na inaptidão do

mercado para orientar correctamente as decisões das empresas quando têm de enfrentar um futuro longínquo e incerto.

Na teoria económica clássica, a empresa é um centro de actividade que se conhece perfeitamente a si própria, um transformador de *inputs* em *outputs*, exactamente definido, inserido num meio circundante que conhece mal, mas que tão-pouco tem necessidade de conhecer bem, pois este meio circundante emite *sinais* que guiam as decisões da empresa sem que esta nada mais precise conhecer do mundo exterior. Estes sinais são os *preços do mercado* que permitem a cada firma otimizar a sua própria situação e, do mesmo modo, sob certas condições que a teoria definiu (especialmente a ausência de comportamentos monopolísticos), contribuir para a realização do óptimo geral. Mas este mecanismo não é eficaz senão nos domínios em que a receptividade das empresas aos sinais emitidos é boa e faz sentir rapidamente os seus efeitos, quer se trate de decisões correntes de exploração ou de investimento de curto prazo de maturação. Nestes casos, com efeito, o sinal constituído pela alta ou baixa de um preço suscita rapidamente uma oferta ou uma procura que restabelece o equilíbrio.

Mas, quando se trata de investimentos de grande importância — um complexo siderúrgico, uma cadeia de automóveis, um canal entre bacias fluviais, um túnel sob uma cadeia de montanhas ou sob um braço de mar — não existe mercado para a venda dos produtos ou dos futuros serviços. Nenhum sinal automático guia a decisão do responsável, quer se trate de uma empresa privada ou de uma colectividade pública. A siderurgia não sabe o que serão dentro de dez anos os mercados de mineral, de coque, da folha de Flandres, e das barras. Conhece apenas os preços presentes que reflectem o equilíbrio actual das ofertas e das procuras, mas ignora os preços

futuros que reflectirão uma situação essencialmente aleatória. Se todos os centros de decisão se baseassem nos sinais emitidos hoje pelo mercado, e se, por exemplo, tomassem uma decisão de investimento sobre a vantagem resultante do cálculo efectuado aos preços actuais, arriscavam-se a graves dissabores. Com efeito, como os seus investimentos apenas entram em produção após um certo período, por vezes longo, não modificariam entretanto os sinais emitidos pelo mercado. Novas decisões de investimento seriam tomadas na mesma base de cálculo. Pouco a pouco, constituir-se-iam capacidades excedentárias até ao dia em que se assistiria a uma alteração brutal da conjuntura. Em suma, o automatismo do mercado leva a investir quando a procura é forte e assim tende a agravar os ciclos em vez de os atenuar.

A fim de vencer esta dificuldade fundamental, são possíveis teóricamente duas vias. Uma é a do *mercado generalizado* donde emanaria um sistema de sinais mais completo do que o formado pelos preços do momento, isto é, um sistema de sinais segregados pelo futuro ou, melhor, pelos «futuros» que constituem a gama actual das possibilidades.

Recentemente, o pensamento económico aplicou-se a definir um tal mercado generalizado no qual se trocariam mercadorias condicionais. Encontrar-se-á em anexo a análise desta notável construção intelectual que estende a soberania do consumidor à apreciação da verosimilhança dos acontecimentos, do equilíbrio entre o seguro e o risco e do valor das satisfações deferidas.

Não obstante, é permitido perguntar quais seriam as consequências desta extensa soberania<sup>7</sup>. Em primeiro lugar, trans-

<sup>7</sup> Deixo de lado nesta análise questões inteiramente diferentes, como a de saber se a soberania do consumidor não é atingida pela publi-

fere o esforço prospectivo daquele que é o mais apto a realizá-lo àquele que é o menos apto. Exige que o consumidor faça previsões sobre todas as coisas, quando o prever — tal como o produzir — é uma profissão. Obriga a comprar hoje, para todos os anos futuros, a sua alimentação, o vestuário, os serviços de habitação, de aquecimento, de iluminação e de transporte, os seus automóveis e aparelhos domésticos, os seus quadros e os seus livros, etc., com preços diferentes para uma mesma época, segundo o número de filhos que tenha tido, segundo as inovações técnicas que tenham aparecido, segundo a Grã-Bretanha tenha ou não aderido ao Mercado Comum, segundo haja associação ou ruptura com determinado Estado africano, etc. Como poderemos deixar de pensar que a maior parte dos homens sensatos prefeririam confiar a outras mãos a tarefa infinitamente complexa desta organização do futuro? Aqui acaba o liberalismo, no duplo sentido do termo: atinge a sua plenitude, e contribui para a sua destruição porque se torna um planismo — e um planismo de todos o mais difícil porque se trata de um planismo do máximo pormenor.

Além disso, a teoria do mercado generalizado merece uma outra crítica. Com efeito, (esta é a minha opinião pessoal), ou as eventualidades futuras não são todas susceptíveis de ser antecipadamente enumeradas e definidas, e o mercado generalizado dissolve-se parcialmente no vago, ou a sua enumeração e a sua definição são possíveis, e então o mercado generalizado tem um sentido preciso, pois todas as decisões podem ser condicionalmente tomadas no início do jogo. Mas, nesta última hipótese, os agentes económicos esgotam de uma só vez a sua liberdade de escolha sem nada reservar para o futuro.

cidade, ou se ela não se deve apagar, em certas circunstâncias, diante do interesse superior da nação (álcool).

São os acontecimentos que em seguida escolhem quais as decisões condicionais que são válidas. Toda a virtude da iniciativa e toda a autonomia da acção estão concentradas numa parte de duração infinitesimal. O futuro é «encaixado» no presente. Esta concepção é profundamente contrária à significação própria do tempo, que é uma continuidade e cujos momentos sucessivos podem diferir de intensidade, mas não de natureza. Este processo assemelha-se assim à ilusão ingénua que pretende que um único acto — revolução ou guerra — dispõe do futuro de uma vez para sempre.

Para finalizar esta análise, retiro como conclusão que o campo da economia de mercado é bastante vasto para que se possa reconhecer sem falsa modéstia os seus limites quando estamos em presença do futuro longínquo e de todas as incertezas que encerra.

Deve ser encontrada uma solução alternativa, que se concretiza hoje aos nossos olhos com os *estudos de mercado*, que se tornam cada vez mais frequentes e mais vastos. O siderurgista estuda os seus abastecimentos de mineral e de coque, calcula os possíveis escoamentos das suas produções nos sectores da energia, da mecânica e da construção e informa-se dos programas dos seus concorrentes. Não toma as suas decisões senão após uma exploração minuciosa do meio industrial circundante. Mas, limitando-se a este meio circundante, pode descurar campos de actividade que lhe pareçam distanciados do seu e que são todavia susceptíveis de afectar a sua situação. A evolução dos rendimentos agrícolas ou da pesquisa petrolífera, por exemplo, tem efeitos que se transmitem pouco a pouco através da economia, e que, depois de terem afectado a produção dos tractores ou dos tubos, acabam por influenciar as vendas de aço.

A ideia directriz da planificação é a de integrar o conjunto

destes efeitos de interdependência, estendendo a toda a economia o comportamento do siderurgista em relação aos seus aprovisionamentos e às vendas. O instrumento deste grande estudo de mercado à escala nacional é constituído pelo quadro económico imaginado por François Quesnay, retomado por Leontief e aperfeiçoado em França por Gruson. O processo prático é constituído pelo acordo dos intervenientes nas comissões de modernização. Uma coordenação deste tipo poderia fazer-se de maneira indirecta através da influência dos grupos industriais dominantes, da publicidade dos projectos de desenvolvimento das grandes empresas e da multiplicação dos estudos de mercados. Mas continuaria a ser parcial e talvez suspeita de parcialidade. É pois vantajoso para todos que a confrontação das previsões e das decisões do sector privado se efectue segundo um processo público «sob o olhar benevolente, mas atento, dos governos»<sup>8</sup>.

São os efeitos desta confrontação que tinha em vista quando qualifiquei o plano de «reductor de incertezas»<sup>9</sup>. A mesma expressão é empregada por Pierre Uri, quando escreve que é possível «confrontando as previsões dos diferentes sectores, reduzir as incertezas que se ligam às vias cada vez mais diversas e complexas nas quais se comprometerá o prosseguimento da expansão»<sup>10</sup>.

*Reduzir não é eliminar.* Como todas as decisões humanas, o plano defronta-se com probabilidades. Por exemplo, do exame da evolução económica francesa recente verifica-se que a exe-

<sup>8</sup> François Perroux, *Notre république*, número de 1 de Março de 1963.

<sup>9</sup> Pierre Massé, Une approche de l'idée de plan, *L'Encyclopédie française*, t. IX «L'Univers économique et social», Paris, 1960, p. 9, 24, 3.

<sup>10</sup> Pierre Uri, *Dialogue des Continents*, colecção «À l'échelle du monde», Paris, 1963, p. 116.



cução do IV.º Plano foi contrariada por perturbações de diversas ordens: a amplidão dos repatriamentos da Argélia — homens e capitais — que teve um efeito inflacionista indiscutível, a reactivação da economia americana que exerceu um efeito no mesmo sentido, especialmente pelo aumento do custo das matérias-primas, o aparecimento das capacidades excedentárias à escala internacional que, pelo contrário, reduziu a actividade de certos sectores como a siderurgia. Outros problemas continuam em suspenso, tais como a evolução do Mercado Comum ou o destino da «negociação Kennedy». Num artigo publicado pela *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, o doutor Gocht acentuou estas incertezas<sup>11</sup>. Segundo este autor, unicamente podiam ser determinados de antemão alguns dados simples que correspondem a tendências «pesadas» da evolução: o número de pessoas que iniciam a vida activa e o número de crianças que atingem a idade escolar. Em contrapartida, as previsões referentes ao mercado do trabalho mantêm-se fundamentalmente aleatórias, pois dependem das migrações internacionais, da duração do trabalho, da actividade feminina, da expansão da produção, dos progressos da produtividade, etc. O doutor Gocht deduziu, pois, que vale mais a pena abster-se de previsões oficiais e deixar cada empresa pesquisar o futuro por conta própria.

Concordamos apenas com o ponto de partida da análise — o desafio que nos lança o futuro. Mas antes de proceder a antecipações isoladas e discordantes, não será melhor ligar a combinação das informações e das apreciações num estudo de mercado à escala nacional? Pelo facto de participar, o Estado

<sup>11</sup> Rolf Gocht, Programmierung in der E. W. G — zu Ende gedacht, Die Auffassung des Bundeswirtschaftsministeriums, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 5 de Junho de 1963.

assume responsabilidades. Mas, na nossa ética, é mais importante contribuir para o bem comum do que manter-se a salvo dos riscos e das censuras. Quanto ao mais, as previsões do plano não são previsões do Estado; são as do conjunto dos participantes na elaboração dos programas: elaboração no curso da qual discussões abertas procuram analisar e reduzir as divergências dos pontos de vista. Todavia, as observações do doutor Gocht não são inúteis. Os planificadores não devem dar às previsões aleatórias uma aparência de certeza, que seria contrária à natureza das coisas. No que respeita ao texto do IV.º Plano, verifica-se que as probabilidades do futuro estão ali frequente e claramente marcadas. Faremos um esforço de esclarecimento ainda maior quando se proceder à elaboração de planos futuros.

Se o plano reduz a incerteza *ex ante* pelo seu mecanismo de confrontação e pelo seu esforço de coerência, redu-lo igualmente *ex post* pelo efeito estabilizador do conjunto das decisões que nele se inscreveu. O sentido próprio de uma decisão é o de transformar a disponibilidade em compromissos: reduz o campo dos possíveis e não pode ser modificado senão aceitando um custo suplementar, que se poderia chamar o «custo da contra-ordem». Quando surgem circunstâncias novas que, se tivessem sido conhecidas *ex ante*, teriam conduzido a uma escolha melhor adaptada, a decisão inicial não deve ser posta de parte senão quando o custo da inadaptação é superior ao custo da contra-ordem. Encontraremos em anexo um exemplo tirado da teoria da programação linear. Bem entendido, a influência estabilizadora que acabamos de pôr em evidência encontra-se e resulta de toda e qualquer decisão, mesmo isolada. Mas esta influência é singularmente mais forte quando se trata de um conjunto coerente de decisões, como, por exemplo, o conjunto de decisões de um plano.

Esta influência estabilizadora, embora seja poderosa, não elimina o imprevisto. O homem não domina os acontecimentos, mas pode ripostar aos golpes da sorte empregando uma estratégia de defesa dos objectivos através do esforço dos meios. Por exemplo, um começo de inflação ou de recessão pode ser combatido pela utilização do crédito, da fiscalidade e da despesa pública. Mas é evidente que a estratégia utilizada deve ser razoável. O respeito das ordens de grandeza é essencial, mas a superstição da decimal é absurda.

Nesta concepção, que é a única adaptada a um futuro incerto, o plano não constitui uma predeterminação rígida da futura evolução económica. No decorrer da sua elaboração, e depois de uma exploração tão grande quanto possível das possibilidades a enfrentar, os meios a utilizar são adaptados previsionalmente à realização dos objectivos. Mas daríamos provas de bizarra presunção se acreditássemos que em todas as circunstâncias a linha do futuro, efectivamente seguida, coincidirá com a linha do futuro visada. Quando aparece uma divergência entre a referência e a realidade, devemos analisar o desvio e tirar a devida consequência desta análise: seja aceitar o desvio porque é inevitável, ou mesmo porque é benéfico (uma colheita excepcional), seja procurar reduzi-lo, ou mesmo anulá-lo através do emprego de mecanismos correctores. É esta a essência da planificação activa.

A relação entre os objectivos que se fixam e os meios que se empregam para os atingir constitui o cerne da planificação. E para tornar mais explícita essa relação muitos progressos e pesquisas são ainda necessários. Mas este ponto interessa mais aos peritos do que à opinião. Mesmo se os objectivos não são *ne varietur*, conservam uma importância política fundamental. Só um plano comportando objectivos concretos e claramente formulados pode constituir uma expressão acessível e estimu-

ladora de uma política económica a longo prazo. Estes objectivos não podem ser *garantidos*, mas devem ser *defendidos* por meio de uma razoável adaptação dos meios. A distinção, à primeira vista subtil, mas de facto real e significativa, aparece por exemplo nos capítulos do IV.º Plano que se referem à produção de carvão, de um lado, e aos equipamentos colectivos, do outro.

«A produção nacional (do carvão) passará de 58 milhões de toneladas em 1960 a 55 milhões em 1966, 53 milhões dos quais respeitam às Charbonnages de France. No decurso da execução do IV.º Plano, este nível deverá ser defendido da concorrência das outras formas de energia e contra todos os factores aleatórios por uma política apropriada de armazenagem, de preços, de equipamentos mistos ou de intervenções quantitativas»<sup>12</sup>. «A realização do conjunto destes programas faz parte integrante dos objectivos essenciais do plano. No entanto, no caso de se produzirem erros de contas, seja no ritmo de expansão, seja na manutenção dos equilíbrios fundamentais da economia, o Governo empenhar-se-ia, no âmbito do reajustamento necessário desta categoria (...) Inversamente, se o excedente das receitas orçamentais em relação às despesas de funcionamento do Estado viesse a ultrapassar o montante previsto, certos programas suplementares poderiam ser encarados»<sup>13</sup>.

Da análise precedente é possível retirar algumas conclusões. Tanto a prova dos factos como o aprofundamento das ideias levam a pensar que o plano continua a ser um instrumento essencial do desenvolvimento económico. Em contrapartida, o

<sup>12</sup> *Quatrième Plan de Développement Économique et Social (1962-1965)* Cadernos anexos ao *Journal officiel* de 7 de Agosto de 1962, 1, p. 7.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 12.

seu conteúdo e o seu alcance devem ser o objecto de um esforço de clarificação. Assim somos levados a considerar dentro do plano três partes, distintas e solidárias, que correspondem às três motivações da planificação numa sociedade livre.

A primeira traduz a consciência do desenvolvimento. Essa consciência produz e sublinha uma visão comum do crescimento económico, expressa nas suas opções principais por um conjunto de objectivos e de meios coordenados. Trata-se, em suma, de traduzir quantitativamente as opções fundamentais do desenvolvimento, indicadas na lei de 4 de Agosto de 1962 que aprovou o IV.º Plano, quer dizer: o ritmo de expansão da economia, a repartição da produção interior bruta entre consumo e investimento, a estrutura desejável do consumo final, a orientação da política social, bem como da política regional. Atendendo às inevitáveis incertezas, este quadro de conjunto deve ser completado por uma discussão dos perigos de desvio e por uma indicação, pelo menos sumária, das estratégias a utilizar nas diferentes hipóteses.

A segunda parte do Plano é uma afirmação de vontade colectiva no vasto domínio que resulta directamente das decisões do Estado. Em primeiro lugar, contém um programa de investimentos públicos que asseguram uma razoável satisfação das necessidades em matéria de educação, de cultura, de equipamentos urbanos e rurais. Exprime, por outro lado, sob uma forma que se determinará progressivamente, a política do Estado em matéria de transferências (prestações sociais, ajudas regionais, rendimentos agrícolas). Bem entendido, esta segunda parte do plano está ligada à primeira, pois que a amplitude dos programas e a audácia dos políticos estão condicionadas pelo ritmo de crescimento da economia. A repartição das satisfações sociais pode ser discutida, mas o seu nível depende do volume dos recursos provenientes do esforço produtivo, quer dizer, e

em última análise, da saúde económica do país. Devido a esta ligação, o programa dos investimentos públicos inscritos no Plano não pode considerar-se como completamente garantido. Uma primeira solução a adoptar consistirá em determinar um objectivo correspondente à taxa de crescimento visada pelo Plano, e juntar-lhe uma cláusula de salvaguarda do tipo da mencionada mais acima em relação ao IV.º Plano. Alternativamente poderia fixar-se um nível garantido correspondente a uma taxa de crescimento ligeiramente inferior, e completá-la com uma parcela optativa que apenas se tornaria executória em caso de êxito.

Finalmente, o plano regista na sua terceira parte o balanço previsto correspondente ao último ano do período considerado, e se possível o balanço correspondente aos diferentes e sucessivos anos desse período, balanço esse que deve descrever a actividade económica por sectores (e, eventualmente um dia, por regiões). Nesta projecção, as importações somam-se à produção nacional, e as exportações figuram no quadro de emprego de recursos, ao lado das diferentes afectações interiores. O balanço geral assim estabelecido materializa o resultado do estudo de mercado à escala nacional, feito de forma combinada pelas administrações, pelas profissões e pelas organizações operárias. O ponto delicado e no entanto indispensável deste trabalho é o de distinguir as cifras que têm carácter de objectivos e as que têm simplesmente carácter de previsões. As primeiras devem em princípio aplicar-se às actividades programadas pelo Estado, bem como a certas actividades do sector privado que têm uma influência motriz no andamento da economia. As segundas devem compreender os programas pormenorizados dos sectores, isto é, devem dizer respeito às operações diversificadas dos diferentes sectores, embora as iniciativas devam permanecer tão livres quanto possível para se adaptarem com faci-

lidade às flutuações das circunstâncias. Evidentemente, estas previsões seriam normalmente reajustadas de ano a ano.

Acrescentemos que a qualidade e o vigor de uma economia não se reduzem à simples descrição das quantidades produzidas, investidas, consumidas ou trocadas com o exterior. Com produção igual, o país que dispõe de finanças mais sãs, de empresas mais poderosas, de equipamentos mais modernos, de trabalhadores melhor qualificados, dispõe de vantagens concorrenciais inapreciáveis em relação aos seus rivais. O prosseguimento perseverante do melhoramento da gestão e da modernização das estruturas conta tanto como o esforço de equipamento. O plano francês é, sem dúvida, um plano de investimento e de produção, mas é também um plano de acção sobre os custos e sobre as estruturas.

No final desta apresentação do plano francês, espero ter conseguido mostrar que este instrumento, complexo como a própria vida económica e bivalente como uma sociedade onde a iniciativa privada e a acção pública coexistem, firme nos seus objectivos essenciais e flexível nas suas previsões pormenorizadas, pode ser despido das suas aparentes ambiguidades por um esforço de reflexão. Foi este, afinal, o esforço que tentei realizar aqui, procurando mais ser compreendido do que convincente.

#### ANEXO

##### 1. O mercado generalizado

A teoria do mercado generalizado foi elaborada por G. Debreu<sup>14</sup> a partir de noções propostas por K. J. Arrow, por E. Baudier e por ele próprio.

<sup>14</sup> Gerard Debreu, *Theory of Value, an Axiomatic Analysis of*

Dizer que o futuro é incerto equivale a dizer que vários futuros são possíveis. Por este facto, vários sistemas de preços são igualmente possíveis, isto é, o mesmo objecto físico constitui, em duas eventualidades diferentes, dois bens económicos distintos que se trocam a preços distintos.

Esta concepção, apesar da aparência, não tem nada de revolucionária. Pareto ensinou-nos a reconhecer que um casaco hoje e um casaco dentro de um ano não constituem o mesmo bem. Avançando um passo, reconhecemos que um impermeável se está bom tempo e um impermeável se chove também não constituem o mesmo bem. Introduce-se assim a noção de mercadoria condicionada, ou, mais precisamente, de mercadoria de entrega condicionada, que é a base da nova teoria.

O mercado generalizado não é mais do que o conjunto dos mercados onde se negociam estas mercadorias de entrega condicionada.

«Uma mercadoria, escreve Debreu,<sup>15</sup> é definida pelos seus caracteres físicos, o seu lugar de entrega e um acontecimento (quer dizer, a copa da árvore dos acontecimentos, copa esta que determina implicitamente a data de entrega). Um contrato entre um vendedor e um comprador toma a forma seguinte: o vendedor entregará ao comprador, que a aceitará, uma determinada quantidade de um certo bem ou serviço num lugar determinado e coincidindo com um acontecimento determinado. Se o acontecimento não se realiza, a entrega não se efectuará. O preço de uma mercadoria é o montante lançado a débito (crédito) do comprador (devedor)

*Economic Equilibrium*, Cowles Foundation for Research in Economics at Yale University, Monograph 17, Nova Iorque e Londres, 1959, Cap. 7: Uncertainty.

<sup>15</sup> Debreu, *op. cit.*, cap. VII, 3.

correspondente a cada unidade desta mercadoria que ele se compromete a tomar (dar). Esta inscrição é naturalmente irrevogável, apesar da entrega ser incerta».

Uma dúvida surge imediatamente ao nosso espírito. Que relação existe entre estes preços insólitos e os preços mais inteligíveis, que se estipulam nos contratos a prazo? Debreu responde-nos<sup>16</sup>: «Quando um agente compra a prazo no mercado cerealífero de Chicago 5 000 alqueires de trigo vermelho de inverno n.º 2, a entregar em Chicago na data  $t$ , é evidente que a entrega será feita qualquer que seja o acontecimento na data  $t$ . Podemos interpretar esta transacção como uma compra de tantas mercadorias quantos acontecimentos há na data  $t$ . O preço observado no mercado a prazo é pois uma soma de preços no sentido precedente (só com uma pequena diferença: o preço, tal como o definimos, é pagável na data em que o contrato é feito; o preço observado no mercado a prazo é pagável na data de entrega; um factor de desconto reconcilia estas duas noções)».

O preço que o consumidor aceita pagar hoje no mercado generalizado engloba os seus gastos em relação aos bens e serviços, a sua apreciação pessoal da verosimilhança dos diferentes acontecimentos, a sua atitude em face do perigo e o seu desconto psicológico do futuro. Quanto à empresa, ela não tem que julgar as verosimilhanças, nem que apreciar descontos psicológicos; não lhe traz vantagem o facto de se interrogar sobre se tem aversão ou gosto pelo perigo. A sua função é simplesmente a de estabelecer programas em que cada um faz corresponder uma decisão a cada eventualidade susceptível de sobrevir. O melhor programa é o que maximiza o ganho da empresa, a preços generalizados constantes. A empresa

<sup>16</sup> *Op. cit.*, cap. VII, 4.

poderia mesmo ir mais longe e dispensar-se de todo o cálculo. Bastava-lhe, observa Debreu, «numa economia em que o mercado dos valores fosse perfeito, anunciar o seu plano de produção (o seu programa no sentido acima), observar o preço das suas acções cotadas na Bolsa, e escolher o seu plano de forma a maximizar este preço»<sup>17</sup>.

Mediante estas convenções, e especialmente mediante a hipótese de que todos os acontecimentos possíveis no futuro podem ser enumerados e definidos, a descrição formal de economia do «incerto» identifica-se com a de economia do «certo», e permite então a generalização dos teoremas clássicos de equivalência entre o equilíbrio de preços e o óptimo no sentido de Pareto. O equilíbrio de preços é, lembremo-lo, uma situação na qual os produtores maximizam o seu lucro e nenhum consumidor pode melhorar a sua situação sem aumentar a sua despesa. O óptimo no sentido de Pareto é uma situação na qual é impossível melhorar a situação de um consumidor sem agravar a situação de, pelo menos, outro.

## 2. O efeito estabilizador das decisões

Toda a decisão exerce um efeito estabilizador. A escolha entre decisões alternativas é menos ampla *ex post* do que o era *ex ante*, porque o próprio facto de ter sido tomada uma decisão num dado momento, reduz o campo das possibilidades; por outras palavras, a disponibilidade foi transformada em compromisso.

É interessante esclarecer esta evidência por meio de um exemplo concreto, que vamos buscar ao domínio da programação linear.

<sup>17</sup> Debreu, *op. cit.*, cap. VII, 4.

Consideremos, por exemplo, o caso clássico em que um agente económico procura determinar os respectivos níveis das suas actividades com vista a maximizar o seu rendimento global, tendo em conta condições-limite que exprimem a limitação dos recursos disponíveis. No espaço das actividades, o respeito das condições-limite determina um poliedro em que cada ponto corresponde a um programa admissível. O programa óptimo corresponde ao vértice mais elevado do poliedro (com uma orientação tal que o gradiente dos rendimentos crescentes seja vertical e dirigido para o alto).

Na figura, onde o espaço das actividades se reduz a um plano, o ponto culminante óptimo é S e o gradiente dos rendimentos é SR. A solução é estável *ex ante* se o gradiente SR permanece compreendido no ângulo ASB. Se sai, o ponto culminante óptimo torna-se S' ou S'' consoante os casos.

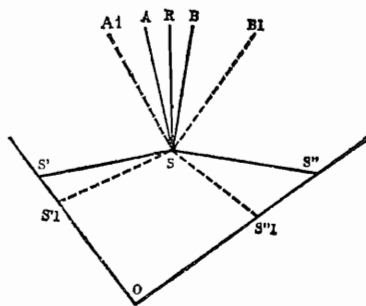


Fig. 1

Passemos agora da situação *ex ante* à situação *ex post*. O programa S, que era possível *ex ante*, continua possível *ex post*. Em contrapartida, os programas S' e S'', que eram possíveis *ex ante*, deixam de o ser *ex post*. Com efeito S' e S'' supõem uma outra distribuição dos recursos, diferente da

que corresponde a S. Por definição, esta outra distribuição é possível sem perdas no momento em que se escolhe o programa. Mas dizer que S está comprometido significa que a distribuição dos recursos começou a efectuar-se de uma maneira adaptada a S. Posteriormente, já não se trata de uma outra distribuição dos recursos intactos, mas de uma redistribuição de recursos já encetados que não é exequível senão ao preço de certas perdas como, por exemplo, o abandono de certos trabalhos; e a perda é tanto maior quanto mais avançado estiver o programa. E então, por causa desta mesma perda, deixa de ser possível atingir S' e S'', mas unicamente S'1 e S''1. O ângulo obtuso S' S S'', que em muitos casos concretos de programação tem uma grande abertura, tende a fechar-se, enquanto o ângulo agudo ASB se abre em A1 SB1.

Por outras palavras, enquanto *ex ante* uma pequena variação aleatória dos preços relativos — e, por conseguinte, da direcção do gradiente de rendimento — é suficiente para que S deixe de ser o vértice óptimo<sup>18</sup>, torna-se necessário, *ex post*, uma forte variação — e tanto mais forte quanto mais o programa estiver avançado — para se modificar a solução óptima. A decisão tomada tem um efeito estabilizador.

*Zeitschrift des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel.*  
Tomo 92, fascículo, 1, 1964.

<sup>18</sup> Apresentei no meu livro *Le Choix des investissements. Critères et méthodes*, Finance et économie appliquée, vol. VI, Paris, 1959, o exemplo de uma fraca variação aleatória dos preços que afectam uma fábrica marmotriz e modificam radicalmente, *ex ante*, a estrutura de um programa óptimo de equipamento eléctrico (cap. IV, p. 178 e 179).