

Política económica e política de emprego: o modelo dos anos 50-60

I — INTRODUÇÃO

Durante duas décadas, os países industrializados capitalistas, designadamente os da Europa ocidental, registaram uma evolução económica sem precedentes e sem grandes possibilidades de repetição: elevados ritmos de crescimento do produto, acompanhados de baixas taxas de desemprego e inflação e sem grandes perturbações ao nível do equilíbrio externo.

Este texto pretende fixar as condições e os factores que permitiram tal evolução, como foi concebida a política económica durante os anos 50-60, quais os principais tipos de política utilizados e, finalmente, qual a concepção de política de emprego então dominante, suas relações com a política económica e instrumentos mais frequentemente manipulados.

Num outro texto, a divulgar noutra oportunidade, incluiremos a análise das condições de ruptura no modelo dos anos 50-60, evolução da situação económica europeia no post- crise, incidências na política económica e na política de emprego e, finalmente, as perspectivas que se abrem ao nível das estratégias para os anos 80.

Convirá sublinhar que a caracterização do modelo dos anos 50-60 se faz em termos globais, podendo, porventura, dar a ideia de que o modelo funcionou sem problemas. Houve perturbações, evidentemente, só que elas foram normalmente de natureza cíclica, de curta duração e de reduzido efeito. A sua repercussão fez-se sentir principalmente através de pequenas oscilações do ritmo de crescimento ou do nível de evolução dos preços. A especulação sobre *stocks* quando da Guerra da Coreia, o *boom* do investimento em 1955-57, a recessão britânica de 1956-57, a perturbação alemã de 1964 a 1967 (inflação «intolerável» em 1964 e 1965, quando a taxa de inflação subiu a 3,5 %! e depois o produto estagnou durante um ano), as pressões inflacionistas em Itália em 1963-64, as flutuações da economia francesa em 1952-58-63, foram sempre considerados simples acidentes de percurso, ultrapassáveis com o arsenal de instrumentos ao dispor da política económica. Não admirará, portanto, que a política económica se tivesse reduzido basicamente à política conjuntural.

A análise do comportamento das principais variáveis económicas entre o final da guerra e os meados da década de 60 permite, porém, chegar à conclusão de que o lado fraco do «triângulo de Sultan» se situava na articulação crescimento-inflação-equilíbrio externo. Fraqueza que no período 1965-73 se irá acentuando, para amadurecer, finalmente, em plena crise do petróleo.

No relatório McCracken podemos ler: «[...] a expansão económica que se seguiu à segunda guerra mundial está longe de ter sido um fenómeno passageiro.» Será?

II — O MODELO DOS ANOS 50-60

A) CONDIÇÕES E FACTORES DE CRESCIMENTO

1. CRESCIMENTO, PLENO EMPREGO, ESTABILIDADE DE PREÇOS E EQUILÍBRIO EXTERNO: O QUADRADO MÁGICO

Os chamados anos de ouro do capitalismo europeu foram ou não o resultado da verificação simultânea de um conjunto excepcional de factores favoráveis ao crescimento económico? Ou, pelo contrário, será o processo e o ritmo de crescimento dos anos 50-60 o comportamento normal do capitalismo e a actual crise um «acaso infeliz» de perturbações e erros inesperados, como pretende o relatório McCracken ¹?

Taxa de crescimento médio anual do produto interno bruto

[QUADRO N.º 1]

	1950-60	1960-68	1968-72
Europa ocidental	5,8	4,5	4,7
CEE	5,8	4,9	5,1
RFA	7,7	4,5	4,9
França	4,8	5,5	6,2
Itália	5,5	5,5	3,8
Reino Unido	2,8	2,9	1,8
EFTA	3,2	3,6	3,1
EUA	3,2	4,7	3,0
Japão	8,2	10,9	9,4
Países socialistas	9,6	6,7	6,1
Países em desenvolvimento... ..	4,7	4,8	6,1
MUNDO	4,3	5,5	5,8

Fonte: GRESI — Groupe de Réflexion sur les Stratégies Industrielles, La Documentation Française.

A observação do quadro n.º 1 permite retirar, desde já, as seguintes conclusões gerais:

- 1) O crescimento da economia da Europa ocidental durante a década de 50, ainda que inferior ao registado nos países socialistas e no Japão, excedeu, em termos de taxa de longo prazo, tudo o que até então se observara na Europa e nos Estados Unidos ².

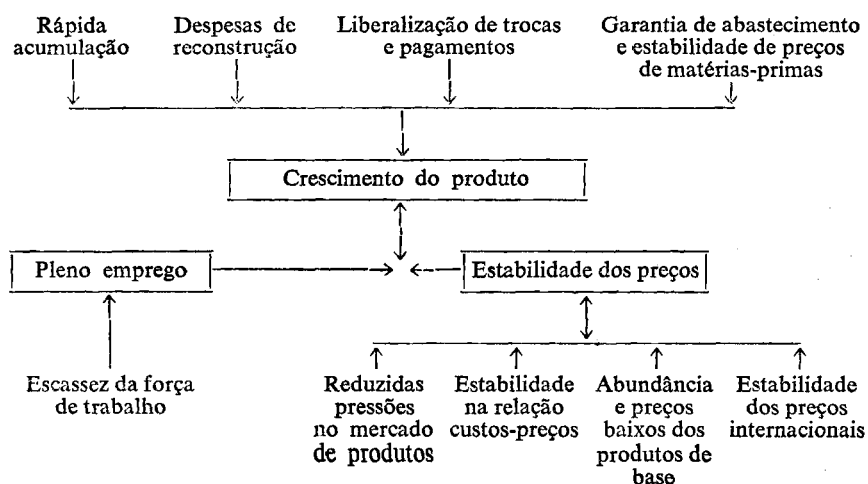
¹ *Pour le Plein Emploi et la Stabilité des Prix*, OCDE, Junho de 1977, relatório McCracken, cap. 2, parágrafos 90-101.

² Mário Murteira, confrontar com «Estruturas e tendências do crescimento económico», in *Análise Social*, n.º 53, 1978.

- 2) O ritmo de crescimento do produto europeu cai 1,3 pontos na década de 60, não sendo significativo o impulso verificado em 1968-72. A dinâmica e as perturbações constatadas entre 1960 e 1972 ficam a dever-se essencialmente às economias que vieram a integrar-se na CEE. De facto, os países que criaram a EFTA apresentam ritmos inferiores, mas com flutuações menos acentuadas. Convirá sublinhar que o Reino Unido até 1972 estava integrado na EFTA, tendo registado ritmos de crescimento do PIB que raramente ultrapassaram os 3 %. Obviamente, que o elevado crescimento da década de 50 não poderá ser imputado à integração europeia, já que a CEE e a EFTA foram criadas no final dos anos 50, 1957 e 1959 respectivamente. A explicação residirá preferencialmente nos factores e condições que a seguir referiremos, de que destacamos a liberalização de trocas e pagamentos e a rápida expansão da acumulação;
- 3) Enquanto na década de 50 o crescimento da economia europeia, manifestamente acima do ritmo de evolução da economia mundial e designadamente dos EUA, se fica a dever principalmente à RFA, Itália e França, para o final dos anos 60 verifica-se que a Itália perde força e a *performance* da economia britânica sofre novos reveses, enquanto a França regista ritmos crescentes. Nesta fase, que precede a crise do petróleo, a economia mundial marca ritmos bem superiores aos europeus.

Vejamos então a síntese dos principais factores e condições que, em nosso entender, permitiram o elevado e prolongado crescimento do post-guerra.

Evidente se torna que os factores são interdependentes e que a sua «afecção» aos objectivos mais típicos da política económica tem de ser analisada em termos de maior influência, de mais forte eficácia. A progressiva interligação das diferentes economias nacionais e da economia internacional introduz naturalmente limitações a uma análise exageradamente segmentada. Isto não justifica, porém, que nos fiquemos por avaliações globalistas, frequentemente infundamentadas, sem a preocupação de identificar e localizar causas, consequências.



A verificação quase simultânea de elevados níveis de realização em matéria de crescimento do produto, pleno emprego e estabilidade dos preços durante duas décadas fica a dever-se a uma *convergência excepcional de condições e factores que viabilizaram, tornaram credível e «exportável» uma política económica com raízes teóricas não convergentes*: enquanto a política de crescimento de médio e longo prazo, nomeadamente quanto a afectação de recursos, encontrava o seu suporte no pensamento neoclássico, a política de curto prazo, sempre predominante, centrava-se preferencialmente no pensamento keynesiano.

Taxas médias de desemprego e de inflação e saldos médios anuais da balança de transacções correntes nos principais países da OCDE

[QUADRO N.º 2]

Anos	Taxa de desemprego	Taxa de inflação	Saldo da balança de transacções correntes (1000 milhões de dólares)	
			C/ EUA	S/ EUA
1959-64	3,3	1,8	—	—
1965-69	2,7	3,3	0,56	0,53
1970-73	3,4	5,7	0,46	1,13

Nota — Dados referentes à RFA, Reino Unido, França, Itália, EUA, Japão, Canadá.

Fonte: *Pour le Plein Emploi et la Stabilité des Prix*, OCDE, Junho de 1977.

Confrontando os quadros n.ºs 1 e 2, podemos verificar que os principais países capitalistas, e dentre eles os países europeus, «se permitiram» crescer nos anos 50-60 a taxas médias que variaram, com excepção do Reino Unido, entre 4,5 % e 5,8 %, simultaneamente com taxas médias de desemprego a oscilarem no intervalo 2,7 % e 3,3 % e taxas médias de inflação entre 1,8 % e 3,3 %.

Ritmos elevados de crescimento do produto alternando com períodos de maior ou menor inflação e desemprego. Esta era a regra: *a inflação alternava com o desemprego, mas a elevados níveis de utilização da capacidade e com saldos positivos e crescentes na balança de transacções correntes*.

A República Federal Alemã substitui o terno 4 %, 8 % e 1 %, respectivamente para crescimento do produto, desemprego e inflação, do período entre guerras (1925-38), por um terno 6 %, 2 % e 2,75 %, no período 1955-65 ³.

A França passa de 0 %, 3 % e 0 % para 5,5 %, 1 % e 4,75 % respectivamente. A Itália, por sua vez, transforma 2 %, 4,5 % e 0 % em 6 %, 5 % e 3,5 %. Enquanto o Reino Unido apenas regista alteração significativa na redução do desemprego (9 % desce para 1,5 %), acompanhada por uma subida de preços (-1 % para 3,5 %), enquanto o ritmo de evolução do produto pouco se alterava (2,5 % para 3 %).

Uma conclusão importa, porém, desde já sublinhar: a inflação apresenta já ritmos crescentes a partir de meados da década de 60, passando a coexistir com desemprego acima dos 3 % (considerado então limite para o pleno emprego).

Mas como foi possível que, em vinte anos, a expansão tenha sido tão forte e regular, fazendo que o produto por habitante tivesse sido multiplicado por duas vezes e meia entre 1950 e 1972 e a participação da produção da Europa capitalista na produção mundial de bens e serviços passado de 37 % para 42 % em idêntico período?

2. PAPEL DETERMINANTE DA ACUMULAÇÃO

O crescimento foi essencialmente determinado por um ritmo excepcionalmente elevado de acumulação, reforçado pelas despesas de reconstrução, designadamente no quadro do Plano Marshall, pela liberalização das trocas, apoiada na estabilidade progressiva do sistema de pagamentos internacionais, e por um acesso fácil às fontes de matérias-primas, a preços baixos e estáveis.

Evolução da formação bruta de capital fixo nos principais países da OCDE — taxas de crescimento médio anual

[QUADRO N.º 3]

Países	FBCF — 1960-73	Stock de capital — 1960-73	Participação do investimento no PIB (termos reais)	
			1960	1973
RFA	5,3	6,1	12,2	13,0
França	7,5	5,4	10,1	12,9
Itália	5,6	5,6	11,4	11,4
Reino Unido... . .	3,9	4,0	10,3	11,4
EUA	5,5	4,7	9,3	10,9
Canadá	6,7	—	12,0	13,4
Japão	14,7	12,2	13,3	20,4
Média	7,2	—	10,7	13,1

Fonte: OCDE.

A comparação dos quadros n.ºs 1 e 3 confirma a tese anterior de que residiu na acumulação o principal factor de crescimento. Em 1973, a participação do investimento subia a 13 % do produto nos sete países de ponta do sistema capitalista, mais 2,4 pontos do que em 1960.

O carácter acentuadamente mais capital intensivo do crescimento pode verificar-se por um ritmo de expansão a longo prazo da FBCF, sistematicamente superior ao da evolução do produto, em particular nos EUA, Japão e França.

Este crescimento acelerado da acumulação, base do nível de crescimento do PIB, tem de ser analisado à luz da internacionalização crescente da produção e do investimento, nomeadamente no quadro Europa-EUA.

Se até à primeira guerra mundial o investimento internacional era basicamente dominado pelo Reino Unido e orientado preferencialmente para

actividades comerciais, exploração de matérias-primas e colocações financeiras, depois da depressão de 1929, e mais particularmente após o segundo grande conflito mundial, a liderança passa para os EUA e para o investimento produtivo, com evidência para as indústrias transformadoras⁴. Liderança que se exprime por uma orientação privilegiada do investimento americano para a Europa. Antes de 1950, o investimento directo americano destinava-se primeiramente ao Canadá e à América Latina. A estabilidade do sistema monetário e a criação da CEE forneceram condições para uma reorientação da natureza e do destino do investimento americano.

Em 1950, a Europa representava 14 % do investimento directo total e os activos das empresas industriais controladas por interesses americanos situavam-se em 4300 milhões de dólares. Vinte anos depois, o volume destes activos sobe a 24 500 milhões de dólares e a Europa passa a reter 1/3 do investimento directo dos EUA no estrangeiro. Nesta dinâmica, sem precedentes, do investimento americano na Europa há que fazer intervir o papel fundamental do novo operador do sistema capitalista: as sociedades transnacionais. Durante os anos 60, mais de 70 % dos investimentos directos dos EUA no estrangeiro foram destinados ao Canadá e à Europa ocidental, ao mesmo tempo que 60 % dos lucros, juros e *royalties* pagos a empresas americanas tinham a sua origem nos países do terceiro mundo. Curiosa transferência de recursos dos países pobres para os países ricos, e em especial para a Europa ocidental.

Os investimentos directos europeus orientaram-se, por sua vez, prioritariamente para outros destinos (os da França e do Reino Unido para a África, os da Alemanha para a América Latina). Os investimentos directos da Europa ocidental nos EUA apenas representam 30 % do seu investimento total neste país, já que a grande parte está em investimentos de *portefeuille*.

Os investimentos directos dos EUA na Europa ocidental constituem assim um elemento fundamental para a análise do «milagre europeu» dos anos 50-60. Sublinhe-se que tais investimentos se orientaram principalmente para os sectores de ponta: indústria eléctrica, electrónica, indústria automóvel e metalomecânica. *Para além de uma dependência financeira, os anos 50-60 geraram uma dependência, em relação aos EUA, nos domínios comercial e tecnológico. Não será ousadia dizer que o crescimento europeu nestas duas décadas foi um crescimento dependente. Os seus reflexos na actual crise são evidentes.*

Evidente se torna, porém, que a análise dos resultados deste modelo de crescimento dos anos 50-60 se não deve limitar ao papel da acumulação. Há que referir, ainda que sumariamente, outros factores e condições de crescimento, articuláveis ou não directamente com a dinâmica do investimento.

O desenvolvimento científico e técnico e a sua rápida integração nos processos produtivos, a especialização e as economias de escala impulsionadas por uma intensificação da divisão internacional do trabalho e a escassez de mão-de-obra estimularam ritmos elevados e regulares de evolução da produtividade. Não foi assim difícil fechar um dos lados do triângulo: crescimento e pleno emprego.

⁴ GRESI — Groupe de Réflexion sur les Stratégies Industrielles, cap. 2: «Les mutations de l'économie mondiale.»

3. ACESSO FÁCIL A PRODUTOS DE BASE

O acesso fácil e barato a matérias-primas e produtos intermédios constitui outro factor decisivo da análise explicativa daquilo a que podemos chamar o «modelo 50».

Índice geral do preço dos produtos primários, produtos alimentares, matérias-primas de origem agrícola (não alimentares) e matérias-primas de origem mineral (1963 = 100)

[QUADRO N.º 4]

Anos	Produtos primários (geral)	Produtos alimentares	Matérias-primas de origem agrícola	Matérias-primas de origem mineral
1950	110	100	122	90
1955	108	105	113	102
1960	99	94	105	100
1965	103	103	103	104
1969	104	106	101	104

Fonte: GRESI, cit.

Três aspectos importa realçar nesta síntese. O primeiro é a estabilidade impressionante dos preços dos produtos primários durante vinte anos, com excepção do período da Guerra da Coreia. Estabilidade que numa das componentes se converte mesmo em regressão. É o caso das matérias-primas de origem agrícola.

O segundo aspecto é a intervenção crescente das sociedades transnacionais de origem americana no abastecimento da Europa em produtos primários, quer em bruto quer transformados em 1.ª fase.

Também aqui o «milagre» se fez à custa de uma dependência crescente em relação aos EUA.

O terceiro aspecto a referir quanto à garantia de abastecimento e estabilidade dos preços dos produtos de base respeita aos custos energéticos. Será desnecessário frizar a importância desta variável no ritmo e tipo de crescimento da economia mundial, e em particular dos 20-25 anos de crescimento da economia europeia. Recordamos apenas este facto verdadeiramente espectacular: *o custo unitário das importações de petróleo bruto pela CEE, entre 1955 e 1969, baixou 20 % a 25 %, devido quer à redução dos custos de extracção do petróleo bruto, quer à quebra dos custos unitários de transporte, motivada pela introdução dos grandes petroleiros.* Este facto é decisivo para compreendermos a densidade energética crescente do investimento, a proliferação das mais diversas formas de consumir energia e, naturalmente, os efeitos que posteriormente se farão sentir quando da crise do petróleo. O abandono progressivo do carvão nas décadas de 50 e 60 fica também explicado perante o agravamento dos respectivos custos de exploração.

O preço dos combustíveis ao nível do consumidor, durante estes anos, evoluiu sistematicamente abaixo dos preços das restantes componentes do consumo privado. Na década de 60, o preço dos combustíveis em França aumentou 14 %, quando o índice geral subiu quase 50 %.

Também por aqui a economia europeia reforçou a sua dependência. Directamente quanto às fontes de energia. O modelo industrial e a concorrência internacional assim o determinaram. Indirectamente, através da dependência em relação às grandes companhias petrolíferas.

4. ESTABILIDADE DA RELAÇÃO CUSTOS-PREÇOS

A outra face do triângulo, crescimento-estabilidade de preços, não se ficou porém a dever apenas à estabilidade dos preços dos produtos de base. A relação custos-preços beneficiou igualmente da evolução dos salários reais perante o crescimento da produtividade.

Evolução da produtividade, salários reais e preços implícitos no PIB (taxas de crescimento médio anual)

[QUADRO N.º 5]

Países	Produtividade		Salários reais	Preços implícitos no PIB	
	1960-69	1969-73	1960-73	1960-70	1970-73
RFA	4,8	4,2	5,4	3,5	6,4
França	4,9	4,4	4,9	4,4	6,6
Itália	6,5	4,2	6,4	4,6	8,3
Reino Unido	2,3	2,7	3,2	4,3	8,1
EUA	2,6	2,0	2,5	2,9	5,0
Canadá	2,5	2,0	2,6	3,2	5,8
Japão	8,9	8,1	7,6	5,1	6,9

Fonte: OCDE.

Não é homogénea a evolução da relação salários-produtividade nos 20-25 anos da época de ouro do capitalismo, em particular do capitalismo europeu. Até meados da década de 60, os salários reais acompanharam, de uma maneira geral, a evolução da produtividade. Como já vimos, *a queda ou a estabilidade de outras componentes da estrutura de custos chegaram para compensar os desvios de reduzida dimensão verificados naquela relação.*

Quando a evolução salarial foi superior à da produtividade, os seus efeitos fizeram-se sentir mais através de ajustamentos na repartição funcional do rendimento do que mediante subidas significativas do nível de preços.

A taxa de inflação oscilou então entre 3 % e 4 %, enquanto a participação da massa salarial no rendimento nacional estabilizava ou apresentava uma tendência lentamente crescente.

A partir de meados dos anos 60 inicia-se uma alteração qualitativa cujas consequências estão ainda por clarificar, designadamente porque após a crise do petróleo se tornou cada vez mais difícil separar e identificar causas e consequências de diferentes transformações acumuladas.

Mesmo assim, é possível verificar que, por exemplo na RFA e no Canadá, a evolução superior dos salários em relação à produtividade se faz sentir mais por uma modificação da repartição funcional do que por ajustamentos através dos mecanismos de preços.

Participação da massa salarial no rendimento nacional (percentagem)

[QUADRO N.º 6]

Países	1953	1960	1969
RFA	52,4	54,6	57,2
França	50,7	51,3	54,8
Itália	43,3	46,9	51,4
Reino Unido	64,0	66,4	70,1
EUA	62,4	63,3	65,4
Canadá	56,7	59,0	62,3
Japão	45,6	45,4	46,6

Fonte: *Politique de Répartition dans la Planification à Long Terme du Développement*, ONU, 1974. Malcolm Sawyer, *La Répartition des Revenus dans les Pays de l'OCDE*, «Perspectives Économiques de l'OCDE», 1976.

Mas já na França, Itália e Reino Unido a transmissão parece ter sido paralela: alteração da repartição funcional, aumento das tensões inflacionistas. A este propósito justifica-se aqui uma nota marginal. É a tendência para uma certa uniformização da participação da massa salarial no rendimento nacional dos países industrializados capitalistas em função do crescimento económico. Após um período de expansão da parte relativa da massa salarial, cujo ritmo de evolução depende, não só do comportamento dos chamados *agentes económicos*, mas igualmente da composição e da estrutura sectorial do produto e da população activa, a tendência é para a estabilização e a uniformização ⁵.

Passemos agora a uma rápida interpretação das mutações, intensificadas a partir de 1965, na relação salários-productividade, sem prejuízo de uma análise posterior. Começemos pelo comportamento da produtividade. De 1965 a 1969-70 assiste-se ainda a um reforço do ritmo de crescimento da produtividade. *A partir de 1969 começa a manifestar-se de forma mais visível uma tendência para a redução dos altos níveis de expansão da produtividade. As causas e consequências desta transformação e suas relações com a evolução salarial e do investimento constituem, a nosso ver, os vectores de profundidade da crise actual do capitalismo, designadamente do europeu. Espécie de mistura explosiva que a crise do petróleo incendiou.*

Vejamos assim como evoluiu a produtividade referenciada, quer em relação ao trabalho (produtividade aparente do trabalho), quer em relação ao capital (inverso do coeficiente de capital).

No período 1953-60, a produtividade do trabalho no conjunto dos países da Europa ocidental cresceu a uma taxa média anual de 4,2 %, enquanto a produtividade do capital evoluiu a 1,2 % ⁶. Já no quinquénio seguinte (1961-65), enquanto a produtividade do trabalho cresce a 4,8 %, a produtividade do capital estagna. Finalmente, entre 1966 e 1970, assistimos à confirmação desta tendência. Enquanto a produtividade do trabalho prosseguiu a sua evolução a ritmo crescente (5,3 %), a produtividade do capital viu degradar o nível de 1966, já que evoluiu negativamente (-0,4 %).

⁵ *Politique de Répartition dans la Planification à Long Terme du Développement*, ONU, 1974.

⁶ *Overall Economic Perspective for the ECE Region Up to 1990*, ONU, ECE, 1975.

Que significa este comportamento? Significa que, *para fazer progredir a produtividade do trabalho, foi sendo necessário mobilizar anualmente um volume relativo de capital cada vez mais forte*. Aliás, foram o incremento da produtividade do trabalho e o progresso técnico que permitiram evitar que a queda da taxa de lucro se fizesse de maneira violenta perante uma intensidade de capital crescente.

*Esta necessidade progressiva de investimento pode explicar-se basicamente por três tipos de factores*⁷. O primeiro tem de ser pesquisado na composição da produção e suas alterações. Poupança de energia e protecção do ambiente passaram a exigir maiores imobilizações de capital por unidade de produção. O segundo assenta na rápida obsolescência dos equipamentos e sua acelerada amortização. Bastará dizer que em 1961-65 o investimento de substituição nos principais países da OCDE ocupava já 45,6 % da formação de capital fixo, passando para 46,3 % em 1966-70 e atingindo os 48,8 % em 1971-75, correspondente, só por si, a 10,8 % do PIB. A rápida rotação e a imobilização crescente do capital em investimentos de racionalização, em sobreposição aos investimentos de capacidade, impostas por uma competitividade internacional cada vez mais intensa, foram assim tornando-se coexistentes com um mercado cada vez menos dinâmico. Finalmente, haverá que referir a crescente intensidade capitalística dos equipamentos na generalidade dos sectores industriais.

**Evolução em índice da relação capital-trabalho
(indústrias transformadoras)**

[QUADRO N.º 7]

Países	1965	1969	1973
RFA	100	128,0	168,0
França	100	130,9	159,2(a)
Reino Unido	100	120,1	143,4
EUA	100	102,1	112,8
Japão	100	162,7	232,9

(a) 1972.

Fonte: relatório McCracken, in *op. cit.*

É patente a crescente dotação de capital por unidade de trabalho. Refira-se, à margem, a verificação de dois factos importantes. O primeiro exprime-se no aumento espectacular desta relação no Japão: mais do que duplicou em apenas oito anos. O segundo é a intensificação da dotação de capital por unidade de trabalho das principais economias europeias perante a economia norte-americana.

A explicação para a evolução que acabámos de traçar é complexa. Todavia, numa primeira aproximação poder-se-á afirmar que o *agravamento do preço dos equipamentos e a crescente predominância dos investimentos de racionalização (que normalmente libertam mão-de-obra) em relação aos investimentos de capacidade (que, em termos relativos, vão cada vez mais absorvendo mão-de-obra) devem ter jogado papel decisivo*. Não

nos parece que tal evolução possa ter origem influente nos preços relativos dos factores. Bem pelo contrário, é patente que o andamento do custo do trabalho se processou sistematicamente acima do custo do capital, a evidenciar, entre outras coisas, uma política monetária que estimulou, deliberadamente ou não, um recurso preferencial por maiores dotações de capital. Recordemos, por exemplo, os dados constantes do trabalho de W. Driehuis⁸ analisados em artigo anterior⁹. Na RFA e na Itália, de 1955-57 a 1971-73, a relação custos de trabalho-custos de capital mais do que duplicou, enquanto em França aumentou 66 % e no Reino Unido praticamente estabilizou.

5. QUEDA DA TAXA MÉDIA DE LUCRO

A articulação das variáveis salário real-produtividade, relação capital-trabalho-custos do trabalho/custos do capital e seus efeitos na participação da massa salarial no rendimento nacional e no nível de preços têm, naturalmente, subjacente o comportamento de uma outra variável com que encerramos esta análise simplificada do papel da acumulação como factor de crescimento nos anos 50-60: a taxa de lucro. Como teremos oportunidade de ver noutro ponto, a redução lenta, mas regular, da taxa média de lucro constitui um dos aspectos decisivos da entrada em crise do sistema capitalista.

Evolução da taxa média anual de lucro bruto

[QUADRO N.º 8]

Países	1960-64	1965-69	1970-73
RFA	12,3	11,9	11,7
França	9,3	9,8	10,0
Itália	5,5	5,5	4,4
Reino Unido(a)	5,5	5,0	3,5
EUA(a)	17,3	17,6	14,8
Canadá	15,9	16,4	15,3
Japão	12,7	13,5	13,2

(a) Taxas de lucro líquido.

Fonte: relatório MacCracken, *op. cit.* (ver metodologia em «Notas ao capítulo 5»).

A metodologia e a base de cálculo da taxa de lucro diferem significativamente de país para país, o que prejudica naturalmente comparações interpaíses. Todavia, não é difícil detectar uma *tendência para a redução da taxa média de lucro*, se exceptuarmos a França e o Japão. *Redução que, articulada com a evolução das restantes variáveis, implicou uma quebra na participação dos lucros brutos no valor acrescentado das sociedades.* Na RFA, esta participação desce de 27,5 % em 1960-64 para 26,8 % em 1970-73. Na Itália, de 32,1 % para 26,8 %. No Reino Unido, de 22,8 %

⁸ Wim Driehuis, *Substitution du Capital au Travail, Évolution Technologique et Effets sur l'Emploi*.

⁹ Américo Ramos dos Santos «A Europa e a questão do emprego: análise da evolução recente», in *Análise Social*, n.º 55.

para 17,4 %. Nos Estados Unidos e no Canadá, de 27,2 % para, respectivamente, 25,2 % e 26,1 %. Em contrapartida, na França subiu de 30 % para 32,4 %, o que deve ser igualmente imputado a alterações no coeficiente de capital. Efectivamente, neste país, o coeficiente de capital das empresas não agrícolas desceu de 1,73 em 1963 para 1,68 em 1973, comportamento oposto ao observado nos restantes principais países da economia europeia.

6. DESENVOLVIMENTO DAS TROCAS, INTERNACIONALIZAÇÃO DA PRODUÇÃO E CONCENTRAÇÃO DO CAPITAL

A reconstrução europeia, assente na aceitação tácita de que cabe ao Estado assegurar o pleno emprego através de um crescimento regular e rápido, encontrou também um dos seus principais factores dinâmicos no desenvolvimento e liberalização de trocas e pagamentos, estimulado pela criação da CEE e da EFTA. Este factor, que exerceu uma função de primeiro grau na consolidação do «triângulo» crescimento do produto-pleno emprego-estabilidade dos preços, irá também desempenhar um papel decisivo na gestação e propagação da crise.

Taxas de crescimento médio anual das exportações

[QUADRO N.º 9]

Países	1950-60	1960-68	1968-71
Europa ocidental	8,1	9,0	15,5
CEE	10,4	10,0	15,7
RFA	16,6	9,8	16,3
França	6,4	8,2	17,2
Itália	10,5	13,7	14,7
Reino Unido	4,8	5,1	13,3
EFTA	5,8	7,0	13,7
EUA	5,1	7,0	8,3
Japão	15,9	16,2	22,8
Países socialistas	10,8	7,7	10,0
Países em desenvolvimento	2,9	6,4	11,8
MUNDO	6,3	8,2	13,4

Fonte: CNUCED, citado em GRESI, cit.

É bem evidente no quadro n.º 9 a influência das exportações no processo de rápido crescimento da economia capitalista, e em particular da economia europeia. *O ritmo de expansão das exportações, num período que ultrapassa os 20 anos, duplicou o ritmo de evolução do produto, chegando nalguns casos a aproximar-se do triplo.* A estabilidade dos preços internacionais e do sistema monetário internacional forneceu durante largo período (sensivelmente até meados da década de 60) um quadro «motivador» do rápido desenvolvimento do comércio internacional. Verificou-se no Japão o mais elevado expoente de crescimento das exportações. Sublinhemos, entretanto, alguns factos de interesse. O primeiro está patente num crescimento das exportações europeias largamente superior ao verificado na economia americana. Conclusão meramente aparente, já que haverá

que entrar em consideração com as exportações realizadas em território europeu por empresas de origem americana. Sublinhemos que 52 % da produção internacional (correspondente à produção realizada no estrangeiro) é imputada aos EUA ¹⁰. O *segundo* refere-se a uma clara superioridade das exportações oriundas da CEE perante as da EFTA. O que poderá ser explicado, nomeadamente, por uma maior presença nos países da CEE de capitais americanos virados para a exportação e por um intenso incremento das trocas mútuas no âmbito do Mercado Comum. O *terceiro* facto que importa agora frizar é o «cansaço» da economia britânica, que apresenta a mais baixa taxa de crescimento das exportações das principais economias europeias, a reflectir a sua progressiva redução de competitividade.

Principais exportadores europeus

[QUADRO N.º 10]

Países	1950		1973	
	Percentagem da exportação mundial	Posição mundial	Percentagem da exportação mundial	Posição mundial
RFA	3,2	6	9,9	2
Reino Unido	9,2	2	6,9	3
França	4,9	3	6,8	4
Itália	2,0	11	5,2	6
Países Baixos	2,3	9	4,9	7
Bélgica-Luxemburgo	2,7	7	4,3	8
Suíça	1,5	18	2,5	10

Fonte: GRESI, cit.

O quadro n.º 10 confirma a análise anterior. Em 1973, a Europa coloca 7 nos 10 principais exportadores do mundo (incluindo países socialistas). Depois dos Estados Unidos, a RFA, que sobe do 6.º para o 2.º lugar, com praticamente 10 % das exportações mundiais, o Reino Unido, que desce do 2.º para o 3.º lugar, o mesmo acontecendo à França, que, em virtude do «salto» alemão, desce do 3.º para o 4.º lugar. Igualmente espectacular a subida da Itália para o 6.º lugar, logo a seguir ao Japão (19.º em 1950), e da Suíça de 18.º para 10.º.

Como já afirmámos, um dos factores que permitiram esta evolução respeita ao desenvolvimento das trocas interzonas, principalmente no quadro da CEE. As trocas dentro da zona EFTA passaram de 18,3 % em 1955 para 29,4 % em 1973.

Desenvolvimento de trocas mútuas que, no caso da CEE, foi paralelo a um movimento de certa especialização industrial no seio das comunidades ¹¹. A mero título ilustrativo, diremos que, por exemplo, a França, em relação à RFA, à Itália e ao Reino Unido, tem uma forte posição geral nos produtos alimentares, óleos e gorduras, a RFA nos produtos químicos

¹⁰ GRESI, cit.

¹¹ Jean-Paul Laurencin. Veja-se, por exemplo, a este propósito «Estruturas comparadas do comércio externo da França, RFA, Itália e Reino Unido», in *Economia e Socialismo*, n.º 31, de Outubro de 1978.

intermédios, a Itália nos artigos manufacturados diversos e o Reino Unido nos aparelhos e instrumentos científicos.

Esta acentuação da divisão do trabalho no quadro das principais economias europeias mais não reflecte do que uma intensificação, sentida em particular nos meados dos anos 60, na divisão internacional do trabalho da economia mundial. Como já tivemos ensejo de referir, as trocas evoluíram a ritmos superiores aos da produção. Em 1955, as exportações representavam 8,5 % da produção mundial. Em 1973, esta posição eleva-se para 12,6 % e em 1974 para 15,8 %. Assistiu-se assim a uma *crecente internacionalização da produção, a uma maior interdependência da economia mundial, que na prática se concretizou fundamentalmente por um alargamento do número das economias dependentes perante um grupo cada vez mais forte de economias dominantes*. Internacionalização da produção favorecida pela liberalização das trocas, difusão do progresso técnico entre as economias dominantes, estabilidade dos pagamentos internacionais. Internacionalização que nestas economias reproduziu aparelhos industriais relativamente homogéneos, passando a especialização a ser mais intra-sectorial do que intersectorial.

Não admirará assim que, a finalizar esta breve caracterização do modelo dos anos 50, nos aproximemos da questão: se a internacionalização da produção e o desenvolvimento das trocas beneficiaram preferencialmente as economias dominantes, qual a via utilizada? Correndo o risco do lugar-comum, diremos que *foram as sociedades transnacionais o principal instrumento da internacionalização da produção e simultaneamente de concentração do capital no plano internacional*.

Em 1950, a produção exportada a partir de filiais de empresas americanas no estrangeiro representava já 2,4 vezes o volume exportado directamente a partir dos Estados Unidos. Em 1971, tal relação passa para 4 vezes. Na França e na RFA, em 1950, esta relação era praticamente insignificante. Em 1971, a França exportou, a partir das suas filiais no estrangeiro, praticamente o mesmo que a exportação directa e a RFA atingiu quase os 40 %.

Concentração do capital ao nível internacional.
Empresas cujo «chiffre d'affaires» ultrapassa os 500 milhões de dólares (a)

[QUADRO N.º 11]

Países	Número de empresas			Chiffre d'affaires (1000 milhões de dólares)			Emprego (milhares)		
	1956	1965	1974	1956	1965	1974	1956	1965	1974
RFA	10	17	27	5,6	20,1	104,3	739	1 573	2 393
França	3	8	17	0,9	6,9	54,4	56	546	1 327
Itália	1	5	6	0,5	4,1	25,3	77	306	729
Reino Unido	14	17	29	21,6	30,7	133,1	1 166	2 249	3 246
Países Baixos	3	4	6	11,8	15,1	66,5	523	797	1 145
Bélgica-Luxemburgo ...	1	1	5	0,4	0,7	12,4	23	25	137
Suíça	1	2	6	1,1	2,2	16,0	54	162	421
EUA	102	107	165	115,6	197,7	630,8	5 551	7 074	10 444
Canadá	4	1	8	1,7	0,8	18,3	103	60	277
Japão	0	8	37	0	6,7	106,8	0	551	1 512

(a) Correspondentes a 500 milhões de dólares em 1960. Actualizados pela taxa média de crescimento dos países da OCDE para os restantes anos.

Fonte: GRESI, cit.

Em 1974, pouco mais de 300 empresas (137 em 1956) realizavam um *chiffre d'affaires* de cerca de 1 300 000 milhões de dólares (160 000 milhões em 1956) e empregavam quase 20 milhões de trabalhadores (8,8 milhões em 1956). As empresas norte-americanas reclamam para si mais de 50 % destes valores. Para além da subida espectacular das empresas japonesas, é de sublinhar o reforço generalizado das grandes empresas europeias. *O desenvolvimento do comércio internacional e a crescente internacionalização da produção foram assim suportadas pela expansão concomitante das grandes empresas.* A título exemplificativo, citemos que, em 1925, as 100 principais empresas dos EUA detinham 34,5 % dos activos totais das empresas norte-americanas. Em 1947, a subida era ligeira (37,5 %), mas já o mesmo não se poderá dizer vinte anos mais tarde, quando, em 1968, o grau de concentração sobe para 48,4 %. Também em França as empresas com mais de 1000 empregados passaram a deter em 1970 mais de 46 % do volume de emprego das empresas francesas (com mais de 10 trabalhadores)¹².

Os anos de ouro do capitalismo, nomeadamente do europeu, foram também anos de grande expansão das sociedades transnacionais. E aqui se fecha o modelo dos anos 50-60. Quais as consequências deste facto na origem da crise e nas hipóteses de superação da mesma é o que veremos noutra oportunidade.

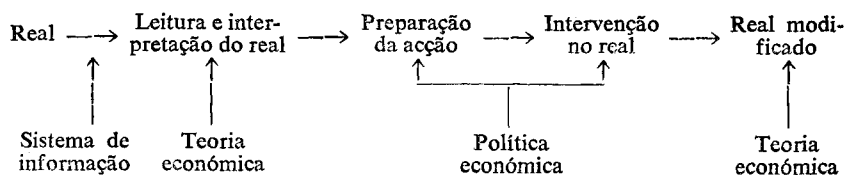
B) A POLÍTICA ECONÓMICA

1. UMA CONCEPÇÃO DE POLÍTICA ECONÓMICA

Analisadas as condições e os factores que possibilitaram 20-25 anos de forte crescimento, reduzida inflação e desemprego e desequilíbrios externos sem grande expressão e de curta duração, importa agora caracterizar nas suas linhas de força a política económica que simultaneamente reflectiu e enquadrou a evolução de tais condições e factores.

A política económica foi (e ainda é) concebida como sendo essencialmente um instrumento de correcção da evolução da economia, cabendo a verdadeira orientação ao mercado e aos seus mecanismos. E isto, mesmo quando a política económica foi sendo progressivamente objecto de uma formulação mais rigorosa, mais planeada. A política económica não podia assim deixar de ser um elemento específico da própria concepção de sistema económico e de encontrar o seu suporte teórico nos pensamentos neoclássico e keynesiano.

A mútua interacção entre a evolução da realidade e das suas determinantes, a intervenção nessa realidade e a base teórica que suporta esta intervenção pode ser simplificada representada do seguinte modo:



¹² *Données Essentielles sur l'Industrie*, INSEE, t. III, Julho de 1974.

De uma maneira bastante sumária, podemos dizer que a teoria económica, assente num determinado pensamento económico e seus pressupostos ideológicos e doutrinários, que «condicionam» a própria apreensão do real, procede à leitura e à interpretação da realidade com a ajuda de um sistema de informação.

Na base desta interpretação, cabe à política económica a preparação da acção, intervir e controlar os efeitos da intervenção. Se durante largo período a evolução da realidade está «conforme» à teoria e os desvios são curtos e de reduzida dimensão, à política económica cabe a pequena cirurgia local. Maiores ou menores impostos e despesas públicas. Política monetária expansionista ou restritiva. O «organismo» funcionava globalmente bem, a terapêutica e até mesmo a pequena cirurgia não deviam ultrapassar os limites do razoável.

Quando, a partir de certo momento, a realidade ultrapassa as barreiras «teóricas» e não reage às receitas e à pequena cirurgia, o que estará mal, a realidade ou a teoria? Voltaremos a esta questão.

Poderemos dizer que, em relação ao funcionamento global da economia, à política económica, assim concebida, é atribuída uma função supletiva.

Tendo por pano de fundo esta concepção, surgem diversas *noções de política económica*, mais ou menos elaboradas. Para J. Tinbergen¹³, a política económica «é a manipulação deliberada de certo número de meios postos em acção para a consecução de certos fins». Já E. S. Kirschen¹⁴ considera que a política económica «é o processo pelo qual o governo, à luz dos seus fins de política geral, decide da importância relativa de certos objectivos e, se necessário, usa instrumentos ou alterações institucionais para a consecução desses objectivos». Finalmente, citemos uma noção recente de E. Mossé¹⁵, para quem a política económica «é um conjunto de decisões coerentes, tomadas pelos poderes públicos e visando, com a ajuda de diferentes instrumentos, atingir objectivos relativos à situação económica de um conjunto nacional, infranacional ou plurinacional, podendo a perseguição destes objectivos ser procurada a mais ou menos longo prazo».

Seja qual for a definição, *o tipo de política económica prevalecente no pós-guerra nos países industrializados capitalistas apresenta os seguintes traços fundamentais:*

Processo de intervenção intencional e dirigida do Estado na vida económica, mas que pressupõe um circuito de decisão mais ou menos complexo.

Integração na política geral, em função da qual deve ser interpretada e avaliada.

A política económica pressupõe prioridades (uma função de preferência), uma hierarquia de objectivos, e deve ser formulada como um todo coerente. A acção sobre os instrumentos deve fazer-se na lógica dos objectivos claramente expressos.

¹³ J. Tinbergen, *Techniques Modernes de la Politique Économique*, Paris, Dunod, 1961, cap. I.

¹⁴ E. S. Kirschen, *Economic Policies Compared West and East*, North Holland, Amsterdão, 1974.

¹⁵ Eliane Mossé, *Pour Comprendre la Politique Économique*, Paris, Ed. du Seuil, 1978, cap. I.

O essencial da execução da política económica é atribuído aos agentes económicos e aos mecanismos de mercado, ainda que o poder de intervenção do Estado seja mais ou menos amplo.

Exigência de uma dimensão temporal e espacial.

Crescente interdependência internacional na formulação e execução da política económica.

A política económica não é, pois, uma qualquer forma de intervenção de raiz empírica. Exige a utilização de meios para atingir objectivos, mas numa base teórica e política.

Como veremos noutra oportunidade, uma das razões que são avançadas por alguns teóricos do sistema para explicar a aceleração da crise consiste precisamente na falta de rigor e nos erros de algumas das medidas de política económica decididas nos EUA e nas principais economias europeias (ver, por exemplo, o relatório McCracken).

Continuando a caracterizar no essencial a base conceptual do tipo de política económica que prevaleceu na Europa capitalista dos anos 50-60, importa agora sublinhar que o objecto da política económica é assim multi-determinado por diferentes factores. É o comportamento dos responsáveis da política económica (públicos e privados). São os meios ao dispor destes responsáveis (quantitativos e qualitativos), os fundamentos e a estrutura da economia. São as articulações no plano internacional.

Daí que alguns autores defendam que a política económica concreta deve ser enquadrada por uma visão sistémica da realidade. Generalizou-se assim a ideia de que, embora a economia de mercado tenha um tipo de política económica que lhe é específica, a política económica definida para um determinado espaço deve conceber este como um sistema dinâmico. *A política económica ela própria é uma componente ou factor de evolução do sistema, na medida em que lhe cabe corrigir desvios inaceitáveis. Cabe à política económica melhorar a capacidade de auto-regulação do sistema, ainda que bem cedo se generalizasse a convicção de que os sistemas económicos não são de facto «complexos coerentes de estruturas»*^{16, 17}.

O papel que a realidade «atribuiu» à política económica da quase totalidade dos anos 50-60 foi, como já dissemos, relativamente secundário, ainda que importante. *As políticas de regulação da procura constituíram o eixo fundamental e foram manipuladas preferencialmente para atacar fenómenos que então eram considerados naturais, mas isolados: instabilidade de preços, alargamento ligeiro do desemprego, pequenos e curtos desequilíbrios externos, dificuldades ao nível regional, enquadramento da evolução de salários e preços, bloqueamentos sectoriais...*

Embora, no plano da teoria da política económica, se considerasse o campo de intervenção como uma totalidade complexa, inter-relacionada, dinâmica, e se reconhecesse igualmente a necessidade de articular a política de curto prazo com a política estrutural, a verdade é a que a política económica dos anos 50-60 raramente assim foi concebida e formulada.

Um aspecto que parece ser evidente é a *natureza fortemente interdisciplinar da política económica*. Quer numa relação de «fora para dentro», já que inúmeras decisões que se tomam noutras áreas da política geral têm os seus efeitos na realidade económica. É o caso, por exemplo, das poli-

¹⁶ A. Marchal, *Estruturas e Sistemas Económicos*, Livros Horizonte, cap. I.

¹⁷ Montias, *The Structure of Economic Systems*.

ticas de educação e de defesa nacional. Quer numa relação de «dentro para fora», pois que muitas decisões de política económica afectam outros sectores da vida social e política. Uma política de preços e rendimentos atinge interesses de diferentes grupos e classes sociais, influenciando o seu comportamento social e político.

A política económica exige um trabalho onde, para além da análise económica, se têm de fazer entrar os contributos da estatística, economia, sociologia, história económica, ciência política, psicologia social. (Ver, a este propósito, *Política Económica*, de A. Watson)...¹⁸

Todavia, o principal suporte é naturalmente a análise económica. Para Tinbergen¹⁹, o processo de elaboração da política económica é inverso ao da construção da análise económica.

Enquanto na política económica os fins/objectivos são dados (por exemplo, estabilidade dos preços) e os meios/instrumentos são ignorados total ou parcialmente (quais os instrumentos a utilizar?), na análise económica, os meios/instrumentos são considerados como dados e os fenómenos (objectivos da política económica) total ou parcelar desconhecidos.

A política de crescimento apoiando-se nas teorias do crescimento, a política de preços e rendimentos nas teorias dos preços e da determinação do rendimento, a política de relações económicas internacionais na teoria do comércio internacional, constituem apenas exemplos. Como já antes dissemos, na retaguarda restam, porém, os pensamentos neoclássico e keynesiano não convergentes, designadamente nas articulações curto-longo prazo, micro-macroeconomia.

Poder-se-á dizer a concluir este ponto introdutório que a política económica dos anos 50-60 viveu bastante de concepções como as de Tinbergen dos anos 50. Progressivamente, a estabilidade e a coexistência de objectivos passaram a ficar em causa, como veremos quando, em próxima oportunidade, analisar a entrada em ruptura do modelo dos anos 50-60. *Os objectivos passaram gradualmente a ser cada vez mais dinâmicos e flexíveis. O campo de acção da política económica foi-se alargando e complexando.* Os ataques pontuais e mais ou menos fortes a manifestações de «doença económica» começaram a ter efeitos mais intensos, a exigir maior rigor, selectividade e prudência na manipulação dos diferentes instrumentos.

2. OBJECTIVOS E INSTRUMENTOS DA POLÍTICA ECONÓMICA

Uma das características que apontámos à política económica foi a articulação lógica e coerente objectivos-meios. Nem sempre, porém, esta articulação aparece claramente formulada, nomeadamente por imprecisão metodológica. Parece-nos assim oportuno delimitar alguns conceitos mais vulgarmente utilizados.

Em regra, os governos, como qualquer indivíduo ou instituição, prosseguem determinadas finalidades que normalmente correspondem às das forças políticas que os suportam. São *os fins* da política económica²⁰. Nos países que temos vindo a analisar, os fins que nas duas décadas foram colocados com maior frequência foram os seguintes: melhoria do nível de vida, desenvolvimento da personalidade, tratamento igual perante a lei,

¹⁸ A. Watson, *Política Económica*, Barcelona, 1965.

¹⁹ J. Tinbergen, *op. cit.*, cap. I.

²⁰ E. S. Kirschen, *Economic Policies...*, cit.

liberdade individual, protecção e melhoria do sistema da livre empresa, paz e segurança, ajuda internacional...

Um governo, em termos de política económica, não deve limitar-se ao simples enunciar de grandes finalidades. Deve convertê-las em variáveis predominantemente económicas. Transformar os fins em *objectivos*. Por exemplo, a melhoria do nível de vida pode ser traduzida em objectivos de política económica como: assegurar o pleno emprego, garantir uma justa repartição do rendimento, aumento dos tempos livres. O objectivo é o princípio da passagem do qualitativo ao quantitativo.

Inevitavelmente, surgem as classificações. Para uns, como J. Benard ²¹, *os objectivos podem ser* principalmente conjunturais e principalmente estruturais, numa clara preferência por um referencial temporal e tipo de transformações a que se ligam. Para E. Kirschen ²², *os objectivos podem ser*: a) puros; b) de bem-estar; c) quase objectivos (variáveis intermediárias).

Numa classificação que levanta algumas objecções (como seja a integração das variáveis demográficas nos objectivos puros da política económica), E. Kirschen identifica *três tipos de categorias entre os objectivos puros mais frequentes*: predominantemente de curto prazo, como o pleno emprego e a estabilidade de preços; os de longo prazo, de que se destacam expansão da produção, aumento dos tempos livres, melhor distribuição dos rendimentos, redução das disparidades regionais, protecção a certos sectores de actividade; objectivos demográficos quanto a melhoria da dimensão ou estrutura da população.

Quanto aos *objectivos de bem-estar e outros, que, não sendo propriamente de origem económica, mobilizam volumes significativos de recursos*, foram identificados sete objectivos principais: defesa nacional, segurança interna, educação, saúde, ajuda ao desenvolvimento, protecção do ambiente e melhoria das infra-estruturas de transporte.

No que se refere aos *quase objectivos*, que mais não são do que variáveis intermediárias que a conjuntura económica «promoveu» a objectivos, é neste grupo que vamos encontrar o quarto vértice do «quadrado mágico»: equilíbrio da balança de pagamentos. As restantes variáveis intermediárias que apareceram nalguns países da Europa capitalista e nos EUA lançadas para a primeira fila dos objectivos foram as seguintes: segurança de abastecimentos e promoção da concorrência.

É inegável, todavia, que *foram quatro os objectivos que nos anos 50-60 comandaram a política económica*: expansão da produção, pleno emprego, estabilidade dos preços e equilíbrio externo. É também evidente que *durante muito tempo se acreditou que estes objectivos eram, em grande medida, complementares entre si*. E aqui uma nota para assinalarmos que os objectivos podem ser *independentes* — quando os instrumentos utilizados para prosseguir um objectivo O_1 não têm efeito sobre O_j ; *complementares* — quando os instrumentos que actuam sobre O_1 têm um efeito positivo sobre O_j ; *complementares com tendência para o conflito* — quando o grau de utilização dos instrumentos para atingir O_1 ultrapassa limites a partir dos quais começa a exercer efeitos desfavoráveis sobre O_j .

Progressivamente, esses quatro objectivos foram-se tornando impossíveis de perseguir simultaneamente. O que se deveu quer à ruptura nas condi-

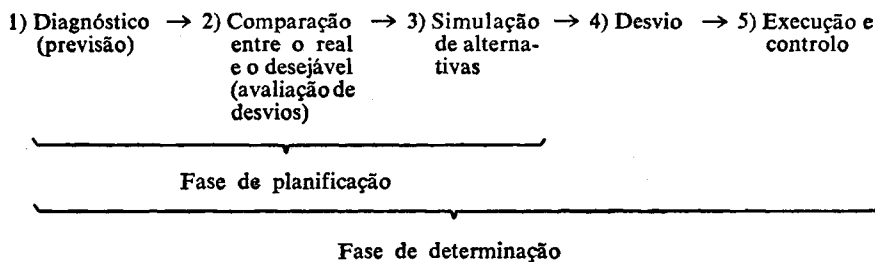
²¹ J. Benard, «Conflits et choix dans l'élaboration de la politique économique», in *Revue Économique*, n.º 5, 1962.

²² E. S. Kirschen, *Economic Policies*, cit.

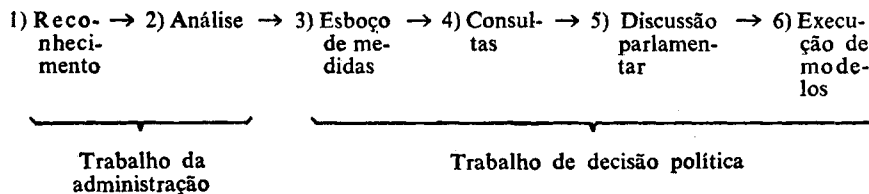
ções e factores de crescimento do modelo dos anos 50-60, como veremos mais tarde, quer a conflitos gerados por má utilização de instrumentos ou por decisões tomadas na esfera internacional, cujos efeitos rapidamente se fizeram sentir (por exemplo, manipulações das taxas de câmbio e de juro). Se a passagem dos fins a objectivos constitui um passo na definição metodológica da política económica, ficar por aqui não permitiria aos governos controlar as suas próprias decisões nem proceder à avaliação das soluções adoptadas. Daí a necessidade de concretizar os objectivos em *metas*. Por outras palavras, é fundamental definir a quantidade, a «dose» de objectivo que se pretende: 4 % ou 5 % do crescimento do PIB, 6 % ou 7 % da taxa de inflação, 5 % ou 6 % da taxa de desemprego... Só a fixação de metas transforma em acto a potencialidade quantitativa contida no objectivo. *Não é pois aceitável uma política económica expressa somente em objectivos*. Na análise das políticas económicas dos diferentes países que temos observado lá encontramos metas bem definidas. As próprias instituições internacionais já se habituaram também a fixar metas para os seus membros. São exemplos as Nações Unidas ao fixarem a meta de 6 % para crescimento dos países em desenvolvimento, ou a OCDE, que desde 1960 vem apresentando sucessivos cenários de crescimento para os seus países membros (4,1 % para 1960-64, 4,6 % para 1965-68, 5,1 % para 1969-72...).

Definidas as metas e desencadeadas as acções, temos os *resultados, as realizações*. Ou seja, os níveis atingidos nas metas. Peça essencial, cujo conhecimento nos permite avaliar a eficácia da política económica. Aliás, a identificação dos desvios entre as metas e os resultados e suas causas constitui uma fase essencial *da programação da política económica*, qualquer que seja o entendimento que se faça de tal programação:

J. TINBERGEN:



E. S. KIRSCHEN:



Quer se privilegie o trabalho técnico de preparação da política económica (Tinbergen), quer se dê maior atenção ao trabalho político-institucional (Kirschen), fica patente a necessidade de tornar a preparação e exe-

cução da política económica uma tarefa rigorosa e coerente, o que nem sempre aconteceu nos países industrializados durante os anos 50-60. Para além da perseguição de objectivos progressivamente em conflito, frequentemente se confundiram objectivos com instrumentos, se fez errada ou inoportuna utilização dos instrumentos. A política económica não é apenas um conjunto de objectivos e metas, exige a explicitação dos *meios*.

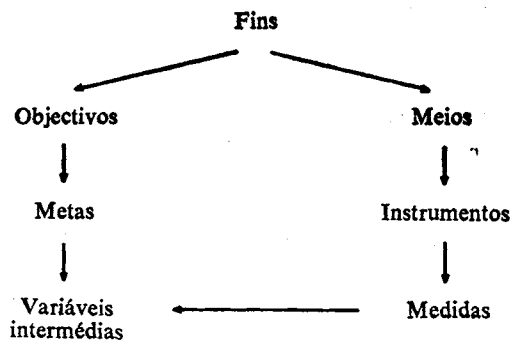
Também aqui convém clarificar algumas noções. Em primeiro lugar, *como definir instrumento?*

A definição de Kirschen²³ é suficientemente ampla: «[...] grandezas e estruturas económicas que um governo pode modificar directamente com o fim de obter determinado efeito.» Exemplos: taxa de câmbio, taxa de juro, impostos, taxa de redesconto, implantação de um sistema de preços...

Os meios ao dispor da política económica não se reduzem a instrumentos quantificáveis. Também os *meios qualitativos* devem ser considerados, sejam alterações nos fundamentos, sejam modificações na *estrutura* das economias. Entre os primeiros destacamos o direito de propriedade, o tipo de relações industriais, o tipo de divisão do trabalho, grau de descentralização. Entre os segundos podemos referir o grau de monopólio das diferentes actividades, o sistema fiscal, a estrutura da produção...

Identificado e escolhido o instrumento ou a alteração institucional, há que tomar a *medida*: uso de um instrumento particular em determinada circunstância para alcançar um ou mais objectivos. É, por analogia com as «metas», a quantidade de instrumento que se utiliza. Exemplos: subida de 2 pontos na taxa de juro, desvalorização de 5 %...

Evidente se torna que o maior ou menor recurso a alterações qualitativas e a intensidade de manipulação dos diferentes instrumentos decorrem da própria essência dos fins que enquadram a política económica.



Os instrumentos devem estar, assim, ao dispor dos decisores, não ser desejáveis em si mesmos como os objectivos e assegurar a perseguição das metas. A sua escolha não resulta, porém, apenas da sua disponibilidade e eficácia, mas sofre igualmente de influência de natureza ideológica, política e social.

²³ E. S. Kirschen, *Economic Policies*, cit.

Um objectivo pode ser alcançado na base de um ou mais instrumentos. Todavia, raramente uma medida atinge directamente um objectivo. Há, em regra, um *processo de transmissão* através de uma ou mais variáveis inter-médias. A eficácia, intensidade, com que o objectivo é atingido depende da rapidez e da precisão do instrumento.

Que instrumentos foram então utilizados preferencialmente nos anos 50-60 nos países industrializados capitalistas? Poderemos identificar *quatro famílias de instrumentos* mais frequentemente utilizados: *finanças públicas, moeda e crédito, taxa de câmbio, instrumentos de controlo directo*. Para uma listagem das componentes destas famílias, consultar qualquer dos trabalhos de E. S. Kirschen²⁴,²⁵. A estas haverá que acrescentar as *alterações institucionais* (nacionalizações, Reforma Agrária...) nos «fundamentos» ou na «estrutura» da economia. O recurso aos instrumentos de controlo directo, bastante frequente no pós-guerra, foi sendo cada vez menos utilizado, designadamente em consequência da internacionalização crescente da política económica e das «recomendações» das instituições internacionais.

A política económica não é, contudo, uma simples agregação de objectivos e instrumentos. A proliferação de objectivos e de instrumentos implicou que progressivamente se tivesse assistido a um agrupar de objectivos e instrumentos em sistemas mais ou menos coerentes, a que se chamou *políticas*: política orçamental, política monetária, política cambial, política de preços e rendimentos, política de emprego...

A política económica passou assim a ser concebida como um conjunto de políticas componentes. Se as políticas de âmbito sectorial, integrando um conjunto similar de variáveis económicas, permitem melhor detectar incompatibilidades dentro do sistema que abrangem, já a tentação e a possibilidade de transformar a política económica numa amálgama incoerente de políticas são bastante fortes. Tanto mais que, com não rara frequência, tais políticas foram cometidas a estruturas próprias da administração que fazem da «sua» política a totalidade da política económica. Os exemplos abundam.

Quantos programas de Governo, quantas políticas económicas não se limitaram a agrupar diferentes capítulos correspondentes a outras tantas políticas sectoriais; ainda que, em termos de exercício macroeconómico, o suporte tenha permanecido na gestão da procura e na acção sobre a oferta?

3. DA REGULAÇÃO DA PROCURA À FLEXIBILIDADE DA OFERTA

Remetendo para o mercado e para os agentes económicos o essencial na determinação do longo prazo, cabe assim ao Estado criar as condições políticas e sociais (o tão apreciado «clima» ao investimento dos keynesianos) e económicas (acção anticíclica, construção das infra-estruturas económicas...) para o crescimento. Esta a tese máxima da política económica dos anos 50-60.

Se bem que este texto não seja propriamente de análise teórica da política económica, mas essencialmente de identificação da política econó-

²⁴ E. S. Kirschen, *Economic Policies*, cit.

²⁵ Id., *Política Económica Contemporânea*, Barcelona, Ed. Ocidente, 1965.

mica das duas últimas décadas, cabe aqui introduzir algumas noções e aspectos necessários à caracterização desta política.

O objectivo dominante foi, como vimos, a prossecução do crescimento, a expansão da produção. Directamente associado a este objectivo encontramos a obtenção do pleno emprego. Crescimento e pleno emprego aparecem assim como objectivos complementares. *Dá que o objectivo da política económica keynesiana consistisse em manipular a procura global de maneira que ela determinasse um nível de produção de pleno emprego, evitando que um excesso de procura pudesse gerar um processo inflacionista perante uma produção inelástica a curto prazo* ²⁶.

Por outras palavras, *a política económica resumiu-se, no essencial, à manipulação dos diferentes instrumentos que permitissem ajustar o crescimento efectivo ao crescimento potencial.*

Crescimento potencial que se pode definir como o ritmo de crescimento que seria realizado se o aparelho produtivo funcionasse na plena capacidade instalada, registando apenas o desemprego friccional ²⁷.

A política económica teve assim por finalidade última assegurar a regulação da procura, de modo que o crescimento efectivo pudesse corresponder permanentemente às possibilidades da oferta (crescimento potencial), cuja flexibilidade tinha de garantir.

Enquanto o crescimento efectivo depende do nível da procura, o crescimento potencial é função da oferta. A natureza e a intensidade dos desvios determinaram o tipo de instrumentos utilizados. Quando o crescimento efectivo ultrapassou o potencial, o ajustamento fez-se normalmente através da subida de preços, o que exigiu a intervenção de políticas restritivas. Quando o efectivo se colocava abaixo do potencial, cabia à política económica estimular a procura global de modo a reduzir o *gap* e absorver o desemprego existente. Como teremos oportunidade de ver noutro momento, esta vida calma da política económica está hoje totalmente alterada. As pressões inflacionistas e o seu cortejo de antecipações fazem-se sentir muito antes do potencial, obrigando a um alargamento acentuado da zona de sobreaquecimento.

Para já, o que importa sublinhar é a quase coincidência entre a política conjuntural e a política económica. Isto não significa, porém, que nalguns países se não tenham verificado programas ou acções visando o crescimento potencial a médio ou a longo prazo: política científica e de desenvolvimento tecnológico, políticas orientadoras do investimento, de produtividade... Raras vezes, todavia, apareceram claramente definidas ou integradas em programas coerentes de política económica, de acções concretas, mesmo nalguns países que adoptaram o planeamento a médio e a longo prazo como quadro da política económica.

A política económica foi então fundamentalmente concebida como a arte de fixar a dosagem; mais tarde introduzir-se-á a ideia da «dose selectiva» entre a acção sobre o consumo e a acção sobre o investimento. A explicação é simples: se os investimentos crescem e o consumo apenas o faz debilmente, gera-se um desequilíbrio a prazo por uma insuficiência da procura interna, a não ser que a procura externa cubra o *gap*. Se o consumo cresce depressa de mais, gera-se uma procura excedentária que

²⁶ Ed. Alphandéry e outros, *Les Politiques de Stabilisation*, Paris, PUF, 1974.

²⁷ P. Coulbois, *La Politique Conjoncturelle*, Paris, Cujas, 1974.

se transmite através da subida dos preços e/ou do recurso a acréscimos de importações e, conseqüentemente, desequilíbrio externo. *Daí a exigência da dose ideal, bem escalonada no tempo.* Bem depressa, a partir de meados dos anos 60, se começou a verificar que as condições de tal dose se estavam rapidamente deteriorando.

Não admira, assim, que trabalhos de natureza empírica tivessem identificado relações «evidentes» entre, por exemplo, as variações da produção e do emprego ou entre as variações da inflação e do desemprego. No primeiro caso podemos apontar um trabalho de A. Okun²⁸ sobre a economia norte-americana relativo aos anos 60, através do qual se concluiu que, num intervalo de desemprego entre 3 % e 7,5 %, a redução de um ponto na taxa de desemprego implicou um crescimento três vezes superior no crescimento da produção. Resultado que ficou conhecido como a Lei de Okun.

No segundo caso pode-se avançar como exemplo o estudo efectuado por A. Phillips²⁹ sobre a evolução dos salários e do desemprego na economia britânica para o período 1861-1957. A conclusão principal é a seguinte: se a procura de trabalho é elevada, e por isso fraco o desemprego, os empresários tendem a aumentar as taxas de salários para atrair a mão-de-obra de que necessitam. O inverso se passará quando a taxa de desemprego for elevada.

Esta relação, vulgarmente conhecida por «curva de Phillips», transformou-se num pólo de forte controvérsia, que não cabe aqui analisar. Sucederam-se as revisões e as réplicas à curva de Phillips. Parece-nos, porém, que com pouca frequência se tem reparado que as condições que permitiram a relação de Phillips estão hoje totalmente ultrapassadas.

A gestão da procura foi, assim, o «santuário» da política económica. Tudo ou quase tudo se resumiu a actuar sobre as receitas e as despesas públicas, a taxa de juro, a massa monetária, a oferta de crédito e, quando necessário, a taxa de câmbio. Assegurar o caminho do crescimento efectivo para o potencial. *A política de regulação da procura movimentou-se numa zona que se foi tornando cada vez mais estreita, limitada por uma alteração do nível de preços que não se transformasse em processo aberto inflacionista e por uma taxa de desemprego friccional.* Trata-se de evitar que os gaps inflacionistas e deflacionistas excedessem limites críticos.

O quadro teórico onde se movimenta a gestão da procura, através principalmente das políticas orçamental, monetária e de crédito, remonta às «velhas» curvas IS, LM. Sabendo que em cada ponto da IS se exprime um equilíbrio entre a poupança e o investimento e que em cada ponto da LM encontramos uma situação de equilíbrio entre a procura e a oferta de moeda, o essencial da política monetária resumia-se à gestão da LM e o da política orçamental à regulação da IS.

À política económica convertida em política da procura coube prioritariamente a função de assegurar que a articulação entre a política monetária e a política orçamental permitisse a intercepção das duas curvas no ponto mais próximo da plena utilização da capacidade instalada. A experiência dos anos 50-60 revela, porém, que com frequência este desiderato

²⁸ A. Okun, *The Political Economy of Prosperity*, The Brookings Institution, 1970.

²⁹ «The Relationship Between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom 1861-1957», in *Economica*, Novembro de 1958.

simples da política económica não foi conseguido. Frequentemente, as políticas orçamental e monetária foram concebidas e executadas autonomamente, naquilo a que Chaineau³⁰ chamou «a soberba indiferença das curvas».

Neste «quadro», as políticas deflacionistas e expansionistas foram caracterizadas essencialmente por:

POLÍTICA EXPANSIONISTA:

Política monetária e de crédito:

Transmissão:

$$+ \Delta M \rightarrow \Delta i \rightarrow + \Delta I \rightarrow + \Delta D \rightarrow + \Delta Y \left\{ \begin{array}{l} + \Delta I \\ + \Delta C \end{array} \right\} \begin{array}{l} \text{Interacção} \\ \text{multiplicador-} \\ \text{-acelerador} \end{array}$$

A acção positiva sobre a massa monetária (M), acompanhada de uma redução da taxa de juro (i), estimulava o investimento (I), que alargava o nível da procura global (D), permitindo a expansão da produção e do rendimento (Y), que, através da interacção do multiplicador-acelerador, gerava novos impulsos no investimento (I) e no consumo (C). Tudo muito simples. Para atingir esta «transmissão» mobilizavam-se diferentes instrumentos, tendo em consideração a «sensibilidade» das várias componentes da procura.

Se tivermos em consideração que a política monetária se orienta por objectivos facilmente observáveis e em relação aos quais a informação é rápida e abundante, como sejam a taxas de juro do mercado monetário, a massa monetária ou a oferta de crédito, os instrumentos mais utilizados foram as operações de *open-market*, modificação das taxas de reserva mínima, taxa de redesconto, enquadramento e selectividade do crédito. Poder-se-á dizer que a política monetária actuou, por um lado, na *liquidez do sistema bancário* (*open-market*, desconto do Banco Central, taxas de reservas obrigatórias, fixação de coeficientes na utilização do crédito global...). Por outro lado, interveio na *oferta dos intermediários financeiros e na procura dos agentes económicos não bancários* (fixação ou limitação da taxa de juro, enquadramento do crédito e sua selectividade...).

Política orçamental

Transmissão:

$$+ \Delta G \rightarrow + \Delta D \rightarrow + \Delta Y \left\{ \begin{array}{l} + \Delta I \\ + \Delta C \end{array} \right.$$

$$+ \Delta Tre \rightarrow + \Delta Yd \rightarrow + \Delta C \rightarrow + \Delta D \rightarrow + \Delta Y \left\{ \begin{array}{l} + \Delta I \\ + \Delta C \end{array} \right.$$

$$- \Delta T \rightarrow + \Delta Yd \rightarrow \Delta C \rightarrow + \Delta D \rightarrow + \Delta Y \left\{ \begin{array}{l} + \Delta I \\ + \Delta C \end{array} \right.$$

³⁰ A. Chaineau, *Monnaie et Équilibre Économique*, Paris, 1971.

A política orçamental atacava, quando expansionista, através de *três vias principais*. Em primeiro lugar, com as despesas públicas (G) e seu perfil de aplicação, que actuam directamente na procura global, o que reduz fortemente o processo de transmissão, aumentando assim a eficácia deste tipo de instrumento. Não admirará assim a polémica entre monetaristas e keynesianos sobre a eficácia das políticas monetária e orçamental, que aqui apenas cabe referir. Polémica infundável e para muitos estéril.

As segunda e terceira vias, respectivamente as transferências (Tre) e o nível de imposição (T), actuam essencialmente através do rendimento disponível, acabando o seu efeito por depender dos níveis das propensões a consumir e a investir.

Dentro destas vias foram múltiplas as possibilidades de intervenção: as diferentes componentes das despesas públicas (dos vencimentos dos funcionários às despesas na habitação), os tipos de transferências (empresas, particulares, exterior...), as várias formas de receitas públicas (tributação directa, indirecta...), formas de financiamento do défice orçamental...

POLÍTICA DEFLACIONISTA

Para não alongarmos este texto, poderemos dizer que os instrumentos e os processos de transmissão não diferem substancialmente dos apresentados quanto à política expansionista. Quanto aos efeitos, já não se poderá dizer o mesmo. A transmissão e os diferentes *lags* não são homólogos. Verificou-se que a transmissão da deflação é mais difícil e complexa do que os impulsos expansionistas.

À medida que os problemas se foram levantando foi-se tornando evidente que a gestão da procura numa óptica estritamente anticíclica era motivo de erros, como aliás se reconhece no relatório McCracken. Daí que, com frequência, certas medidas, nomeadamente de natureza orçamental, não sejam tomadas no momento oportuno, do ponto de vista da situação cíclica, mas venham a produzir efeitos em situação já diversa, gerando com frequência efeitos perversos, contrários aos objectivos perseguidos. Daí que para alguns se devam privilegiar, em matéria orçamental, os mecanismos de ajustamento automático às medidas discricionárias. Na mesma linha se revelou útil a utilização de indicadores como o «saldo orçamental de pleno emprego» (saldo orçamental que se verificaria se a economia utilizasse plenamente o seu potencial-montante de receitas e despesas se o pleno emprego fosse atingido)³¹ ou «efeito estimulante inicial» introduzido por Corrigan (soma algébrica dos efeitos iniciais exercidos sobre a procura pelas variações de despesas e receitas) para avaliar a eficácia da política orçamental. Ver a este propósito o já citado texto de Coulbois.

Como já dissemos, nem sempre a política monetária foi complementar da política orçamental, quer quanto à sua programação, quer quanto, por exemplo, às formas de assegurar o financiamento do défice orçamental. Mas como se articularam as políticas monetária e orçamental ao perseguirem não só o equilíbrio interno, mas igualmente o equilíbrio externo?

A perseguição do quarto objectivo — o equilíbrio externo — foi promovida através de acções visando *alterar indirectamente preços e rendimentos via ajustamento da taxa de câmbio*, ou *directamente, via intervenção*

sobre a procura. Por outras palavras, trata-se de uma reafecção marginal de recursos e, consequentemente, das trocas de mercadorias, serviços e capitais devidos à influência de modificações nos preços relativos, rendimentos e/ou taxas de câmbio ³². Assistiu-se com mais frequência à manipulação articulada da política monetária-política orçamental com a revalorização e a desvalorização.

Há que assinalar a introdução de restrições de natureza diversa (alterações tarifárias, fixação de quotas, restrições aos movimentos de capitais e de despesas no estrangeiro), subsídios à exportação, promoção do investimento e, nalguns casos, controlo de câmbios. Como último recurso, a venda de reservas monetárias ou entrada de capitais a longo prazo.

Com frequência se verificaram situações de conflito entre os objectivos de equilíbrio interno e externo, exigindo soluções combinadas. Assim, situações como *superavit* na balança de pagamentos e desemprego (política expansionista), *superavit* e inflação pela procura (revalorização), *défice* e desemprego (desvalorização) e *défice* e inflação pela procura (política deflacionista) permitiram normalmente a movimentação de um tipo único de políticas. A combinação de políticas deflacionistas e expansionistas com a desvalorização e a revalorização foi-se tornando cada vez mais frequente, sem prejuízo da aplicação do princípio de Meudell ³³.

Para além das políticas de acção sobre a procura foram também utilizadas complementarmente diferentes vias com o objectivo de aumentar a elasticidade, a flexibilidade da oferta: políticas de actuação sobre a oferta. Políticas complementares da acção sobre a procura que procuraram nomeadamente «dissipar» as pressões da procura sobre os preços.

A flexibilidade da oferta constitui-se num elemento importante das políticas de adaptação em termos reais, já que aquela maleabilidade visa o alargamento do potencial a médio prazo.

As políticas de flexibilidade da oferta procuraram, em regra, atingir ³⁴:

As estruturas de produção e de troca.

Os mecanismos de ajustamentos dos mercados.

O comportamento dos agentes económicos.

A gama de políticas utilizada para intervir nestes três domínios orientou-se essencialmente no seguinte sentido:

Políticas de concorrência: regras de concorrência, poderes de monopólio...

Políticas de produtividade: minimização de custos, organização de gestão...

Políticas de emprego e formação profissional: mobilidade, estabilidade do emprego...

Deixemos a política de emprego para o ponto seguinte e caracterizemos muito sumariamente as políticas de concorrência e de produtividade.

As políticas de concorrência, em mercados cada vez mais imperfeitos, procuraram assegurar aquilo a que podemos chamar a «concorrência

³² J. B. Cohen, *Balance of Payments Policy*, Penguin, 1970.

³³ Ed. Alphandéry e outros, *op. cit.*

³⁴ P. Coulbois, *op. cit.*

possível». Preferindo a regulamentação à intervenção directa nos mercados, poder-se-á dizer que as formas mais clássicas de protecção à concorrência se foram tornando inúteis e de reduzido significado. Em contrapartida, há que assinalar a necessidade crescente de intervir em domínios como a protecção do consumidor e o controlo da publicidade³⁵.

Na sua versão mais clássica, as políticas de concorrência pretenderam eliminar lucros excessivos, garantir a difusão do progresso técnico, reduzir estrangulamentos e práticas inflacionistas, possibilitar uma melhor afectação de recursos. Por outras palavras, reduzir os poderes discricionários na economia. Não é difícil mostrar quão longe ficaram os resultados das intenções. Olhando para os anos 50-60, ao nível dos países industrializados capitalistas, rapidamente se conclui que, quer nos EUA quer na Europa, os poderes discricionários aumentaram a ritmos espectaculares, designadamente no que concerne à actividade das sociedades transnacionais. Nem a vasta regulamentação norte-americana (Sherman Act, Clayton Act, Coller Act...), nem o Tratado de Roma (artigos 85 e 89) e regulamentação complementar puderam evitar tal evolução. *Distorção de mercados, concentração do poder económico, abuso de posição dominante passaram a ser regras*. E aqui também residirá um elemento explicativo importante para o desencadear e o prolongamento da crise actual, como veremos noutro texto.

*Quanto às políticas de produtividade*³⁶, há que referir que nem sempre foram conseguidas as condições necessárias a uma política nacional de produtividade. Os resultados patentes no forte ritmo de crescimento da produtividade nos anos 50-60 devem ser explicados mais ao nível micro-económico do que em consequência de uma política de produtividade formulada à escala nacional.

As condições de eficácia de uma política de produtividade podem ser resumidas do seguinte modo: produção de massa, possibilidades de acção sobre os factores não proporcionais ao investimento (produtividade sem investimento) e clima de cooperação. As políticas de produtividade de âmbito nacional encontraram resistências, quer quanto a este clima de cooperação, já que tal discussão arrasta normalmente o debate sobre as políticas de rendimentos, quer quanto à necessidade de uma política nacional de produtividade exigir a articulação e a mobilização de diferentes acções sobre diferentes factores e a diferentes níveis. Ela junta, em particular, as acções de racionalização, os factores que influenciam as economias de escala e a gestão de recursos humanos.

Na primeira década do pós-guerra, a necessidade de incrementar a produtividade orientou-se essencialmente por três referenciais: reconstruir rapidamente o aparelho produtivo, adaptar de modo mais racional o trabalho ao homem e absorver os resultados da experiência americana nesta matéria. *Na segunda década, anos 60, o estímulo à produtividade resultou já de certa escassez de mão-de-obra, da aceleração do progresso científico e técnico, da extensão de mercados e do rápido impulso dos meios de informação.* O que, como vimos, se exprimiu por uma forte evolução da produtividade do trabalho perante uma estagnação da produtividade do capital.

³⁵ J. Neme, *Politiques Économiques Comparées*, Paris, PUF, 1977.

³⁶ *Productivité et Planification Économique*, Paris, OCDE, 1970.

As políticas de produtividade caracterizam-se assim por *três fases* durante os anos 50-60, cuja periodização se torna difícil de marcar, já que evoluiu bastante de país para país:

- 1.^a Prioridade às acções sobre mão-de-obra e matérias-primas-racionalização da produção.
- 2.^a Prioridade à melhoria dos métodos de gestão, em particular quanto à produtividade dos equipamentos, dimensão óptima, ordenamento das estruturas de produção, concepção do produto e sua comercialização.
- 3.^a Prioridade às actividades de investigação e desenvolvimento, informação económica, adaptação das estruturas de produção, difusão da inovação.

4. POLÍTICAS DE PREÇOS E RENDIMENTOS: COMPLEMENTO OU ALTERNATIVA?

A concluir esta caracterização muito sumária do tipo de política económica que predominou na Europa capitalista dos anos 50-60, vejamos os eixos fundamentais das políticas de rendimentos.

A política de rendimentos, ao intervir no processo de formação e redistribuição do rendimento, constituiu uma alternativa às políticas da procura? Raramente esta concepção chegou a ter adeptos. As políticas de rendimentos foram quase sempre formuladas na sua articulação com as políticas da procura e da oferta. Se os resultados foram brilhantes ou não, isso é outra coisa. Efectivamente, escassos foram os momentos em que foi possível reunir as condições institucionais para uma plena eficácia de tais políticas. Daí também que com frequência tivessem sido abandonadas, e depois retomadas, conforme a argumentação justificativa dos desaires e dos sucessos da política de rendimentos.

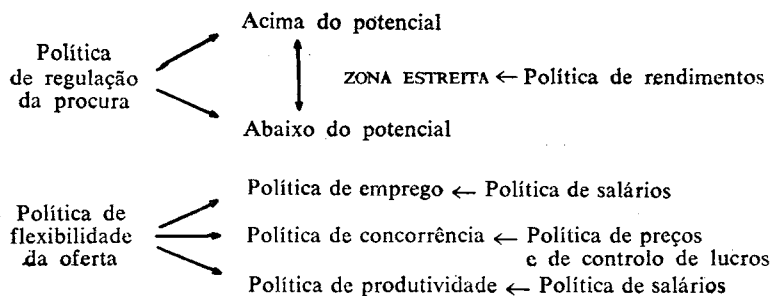
Ninguém negou ou nega a base aritmética, ética e económica das políticas de rendimentos³⁷. A conclusão de que a estabilidade dos preços só se obtém quando produto e rendimento têm uma evolução paralela e a necessidade de reduzir desigualdades forneceram o quadro orientador das políticas de rendimentos: razões de ordem económica e social³⁸. A política de rendimentos apareceu assim como uma aposta contra a taxa natural de desemprego de Friedman e uma necessidade contra as irregularidades das políticas tipo *stop-go*.

A política de rendimentos possibilita a actuação ao nível da formação dos próprios rendimentos, influenciando assim os preços na sua formação, e não quando o rendimento é despendido, como o faz a política monetária. Pretende-se assim que os rendimentos primários não cresçam mais rapidamente do que o produto real.

As políticas de gestão da procura, da oferta e de preços de rendimentos envolvem múltiplas hipóteses de articulação de que aqui damos apenas um simples exemplo.

³⁷ P. Coulbois, *op. cit.*

³⁸ G. Quaden, *O Neocapitalismo — Uma Política Económica do Capitalismo Contemporâneo*, Via Editora, 1978.



As políticas de rendimentos podem articular-se na gestão da zona estreita, quer, por exemplo, ao nível da política de crédito (crédito ao investimento, crédito a salários...), quer no que respeita ao controlo dos preços, pois que normalmente os preços são pouco sensíveis às políticas de austeridade.

Também a política de emprego e a política de salários podem ser articuladas, visando um melhor equilíbrio na evolução destas variáveis. A política de concorrência deve estar coordenada com as políticas de controlo dos preços e lucros. A articulação com a política de produtividade revela-se essencial para a formulação da política salarial e das suas normas.

Significa isto que a *política de rendimentos não pode ser um instrumento de conjuntura, mas uma intervenção permanente, e que não foi a regra*. As políticas de rendimentos foram quase sempre intermitentes e de curta duração, reforçando com frequência os mecanismos de «explosão» da conjuntura.

As várias experiências de políticas de rendimentos mostram-nos diferentes vias de elaboração e determinação desta política nos anos 50-60:

Persuasão: formulação de princípios e directivas gerais visando pressionar a opinião pública, como fizeram os EUA e a RFA.

Imposição: intervenção directa do Estado através da fixação de normas e *plafonds*.

Negociação: formulação através de acordo Estado-«parceiros sociais», como aconteceu no Reino Unido e nos países nórdicos.

O âmbito das políticas de rendimentos não foi uniforme. Todavia, é possível indicar as *grandes áreas de acção*:

Propriedade de factores e grau de distribuição da riqueza.

Repartição primária: retribuição à «contribuição» no processo produtivo.

Repartição secundária: mecanismos de redistribuição. Repartição após redistribuição.

Repartição pessoal: repartição primária e secundária ao nível individual e familiar.

Tendo presentes estas áreas gerais, vejamos então os *principais instrumentos* postos em acção pelas políticas de rendimentos (ver relatórios 1, 2 e 3 do Instituto das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social — UNRISD — ONU):

- 1.º *Medidas afectando a estrutura da propriedade e do poder*: tributação directa da riqueza e seu processo de transmissão; alterações no grau de propriedade pública (nacionalizações); reforma agrária.

- 2.º *Medidas afectando a empresa e a estrutura da produção*: tributação de lucros; impostos indirectos sobre a produção; política de preços; medidas sobre os rendimentos agrícolas; medidas de apoio às pequenas e médias empresas; políticas de salários; subsídios ao investimento; investimento público.
- 3.º *Medidas afectando a estrutura das remunerações e outros rendimentos*: medidas visando a redução das diferenciações salariais; medidas agindo sobre as diferenciações de produtividade; medidas de acção sobre os salários indirectos.
- 4.º *Medidas redistributivas na base das necessidades essenciais*: perfil redistributivo dos impostos; despesa pública em serviços sociais; segurança social; garantia de satisfação de necessidades essenciais.
- 5.º *Medidas afectando a mobilidade social*: política educativa e de formação.

Os EUA e o Reino Unido adoptaram políticas de rendimentos em 1962. A França, em 1964. Mas quantas tiveram o âmbito que acabámos de referir? Podemos garantir que nenhuma. A generalidade resumiu-se à política de salários com a adição de medidas avulsas no domínio dos preços ou de natureza fiscal.

A política de rendimentos foi assim indevidamente reduzida à política de salários. Não admirará, pois, o seu insucesso. Efectivamente, a política salarial não pode ser prosseguida isoladamente. O recurso às políticas de outros rendimentos e de redistribuição raramente foi utilizado de maneira coordenada. Também se não poderá conceber a política de salários exclusivamente na base de médias uniformes, como aconteceu até agora. O que acabou por agravar diferenciações salariais. Outro erro sistemático foi cometido quando se mobilizou a política de salários como meio de luta contra a inflação sem averiguação concreta das causas desta.

Significa isto que uma política de salários impõe *requisitos mínimos*:

Capacidade de o Governo dispor de um conjunto amplo de instrumentos que permitam controlar os rendimentos não salariais.

Possibilidade de articular a política salarial com medidas redistributivas. Rapidez e eficiência na superação de conflitos.

Identificação das causas de pressão inflacionista, na base de um sistema de informação económica bem oleado.

Algumas importantes *restrições* e dificuldades limitaram o alcance das políticas de salários: o tipo de estruturação das negociações colectivas e da estrutura sindical; as diferenciações salariais existentes à partida; ausência de consenso mínimo entre as diferentes partes envolvidas; introdução progressiva das reivindicações salariais após tributação e em termos reais.

Das experiências concretizadas podemos identificar *duas modalidades de política de salários*.

As políticas de regulamentação mediante congelamento ou enquadramento da evolução salarial. O congelamento de salários foi normalmente acompanhado de congelamento de preços e outros rendimentos e constituiu sempre uma solução temporária. O enquadramento consistiu em fixar *plafonds* (como na política monetária) unilateralmente pelo Governo ou mediante negociações nacionais de preços e rendimentos.

As políticas voluntaristas (que a OCDE designa actualmente por «políticas socialmente responsáveis»), que envolveram compromissos voluntários

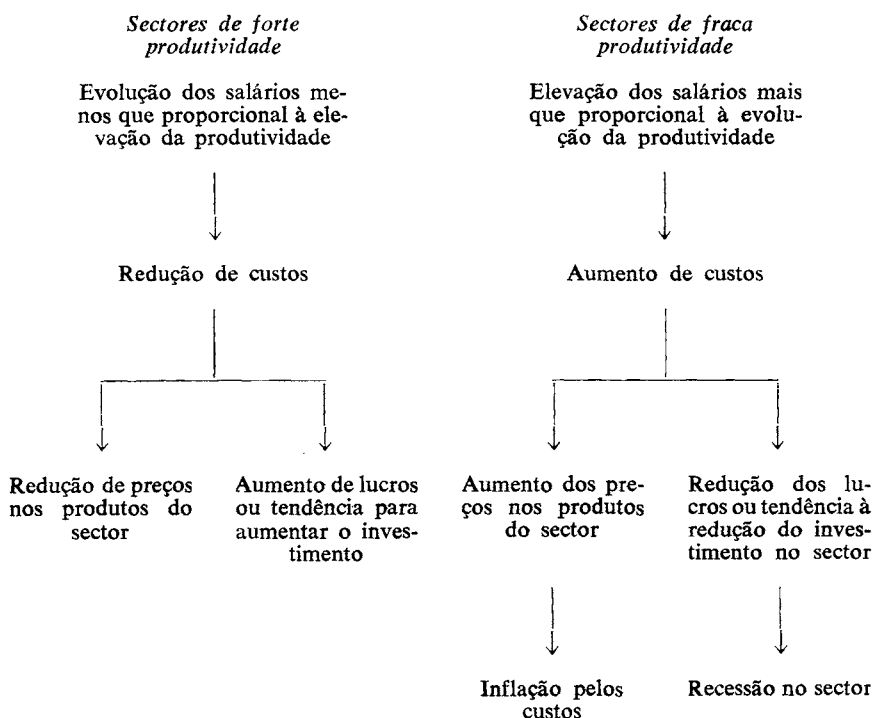
dos sindicatos, concertação ou mediação governamental em caso de conflito e a fixação de normas indicativas.

A necessidade de enquadrar a evolução salarial através de normas levou a uma polémica intensa a técnica da sua determinação, designadamente quanto aos sistemas Davidson e Wicksell ³⁹. Daí que se possa falar em *políticas uniformes de salários* e *políticas diferenciadas de salários*. A política uniforme, que liga a evolução dos salários à produtividade média nacional, evidenciou uma forte resistência à baixa dos preços dos produtos nos sectores de produtividade alta (um dos pressupostos), agravou desequilíbrios e diferenciações salariais e reduziu a mobilidade no mercado de trabalho.

A política diferenciada, que liga a evolução dos salários à produtividade do sector ou da empresa, introduziu desequilíbrios no mercado de trabalho por atracção de mão-de-obra nos sectores de alta produtividade e repulsão nos sectores de baixa e agravou igualmente diferenciações quando a mobilidade não foi elevada.

Os *efeitos económicos das duas alternativas* aparecem claramente referenciados num texto já antigo de J. Courthéaux ⁴⁰:

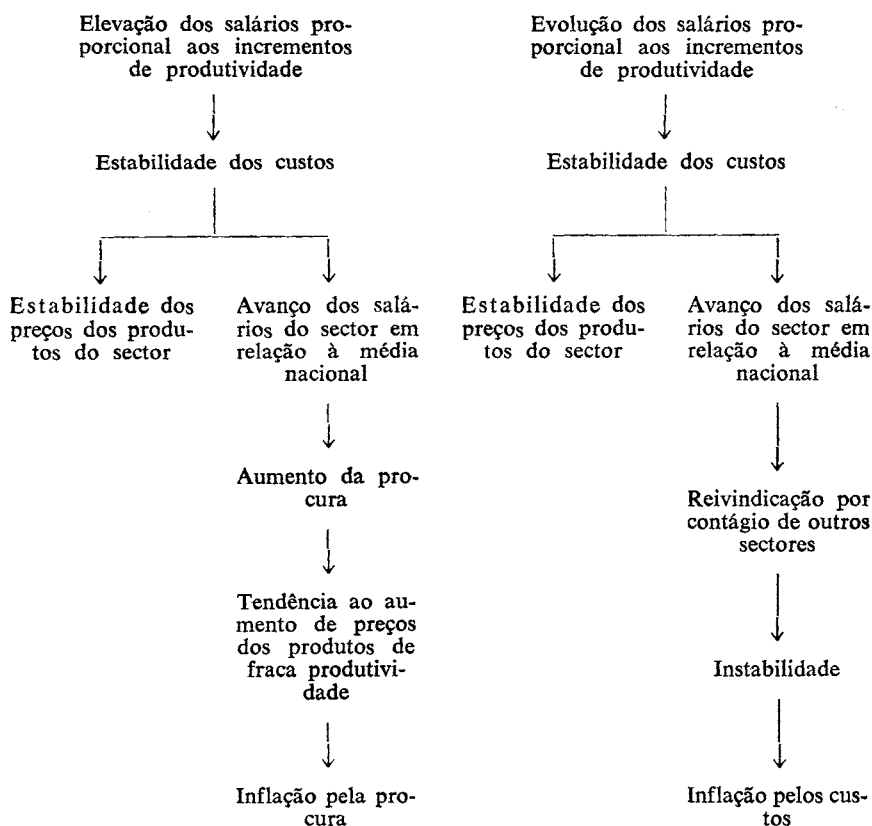
Progressão uniforme dos salários segundo a produtividade nacional



³⁹ P. Coulbois, *op. cit.*

⁴⁰ J. Courthéaux, *Politique des Revenus*, Paris, 1966.

Progressão diferenciada dos salários segundo a produtividade do sector



O diagrama revela de algum modo a *armadilha* da política de salários que foi frequentemente utilizada pelos monetaristas para atacar a política de rendimentos. A progressão uniforme gera nos sectores de baixa produtividade focos de inflação pelos custos, não compensáveis globalmente por reduções de preços nos sectores de forte produtividade, raramente verificados, ou recessão por quebra do investimento. A progressão diferenciada possibilita o aparecimento de pressões inflacionistas nos sectores de forte produtividade derivadas de estímulos à procura em consequência de aumentos salariais superiores à média nacional. Nos sectores de fraca produtividade, o atraso dos salários em relação à média nacional fundamenta reivindicações por imitação em relação a outros sectores, germinando um processo de inflação pelos custos.

Não admirará que, nestas circunstâncias, se tivesse generalizado a recomendação de *normas intermédias* entre a média nacional e as médias dos sectores.

Restará ainda acrescentar que a fixação de *salários mínimos* (e máximos) se foi generalizando, convertendo-se, talvez, *no instrumento mais utilizado da política de salários*.

Os critérios mais usados na fixação de salários foram o custo de vida, a capacidade económica dos sectores e empresas, as necessidades essen-

ciais e a estrutura salarial. Várias dificuldades no plano económico se foram colocando à política de salários mínimos: identificação da capacidade concreta de pagamento dos diferentes sectores, capacidade de oferta de bens de consumo de «massas», repercussões na estrutura salarial, determinação do orçamento mínimo individual e familiar, formas de actualização (revisão periódica/indexação).

Poder-se-á, todavia, afirmar que a fixação de salários mínimos constituiu o mais regular e menos controverso dos instrumentos da política de salários nas duas décadas que temos vindo a analisar.

C) POLÍTICA DE EMPREGO

1. SÍNTESE DA EVOLUÇÃO DO EMPREGO

Em texto anterior ⁴¹ já tivemos oportunidade de concretizar a evolução do emprego ao nível europeu nas décadas de 50-60. Seria assim injustificado repetir aqui os dados e os quadros nele considerados, já que importa essencialmente traçar os elementos concretizadores da concepção da política de emprego dominante nesses anos e dizer quais os instrumentos mais utilizados.

Parece-nos, porém, conveniente retomar as principais *conclusões* sobre tal evolução, pois é à luz delas que a política de emprego deve ser apreciada.

- 1.º Queda progressiva da participação da população europeia na população mundial (12,9 % em 1950, 10,8 % em 1970). Redução tendencial das taxas de fertilidade; estabilização na progressão da esperança de vida.
- 2.º Evolução moderada da população em idade de trabalhar, reflectindo a evolução demográfica. Subida generalizada da taxa de participação feminina e declínio relativo da taxa de participação masculina. Queda das taxas de participação nos extremos devida quer ao alargamento da escolaridade, quer à redução ou antecipação da idade de reforma. Queda mais acentuada nas taxas masculinas do que nas femininas.
- 3.º A população activa evoluiu mais rapidamente do que o emprego. Aceleração do êxodo rural, embora se registem situações bem diversas dentro dos países da CEE. O alargamento do volume de oferta de trabalho nos sectores industriais ficou a dever-se basicamente às transferências sectoriais de mão-de-obra, à imigração e às variações nas taxas de actividade.
- 4.º O crescimento da produtividade ficou a dever-se mais (85 %) ao processo de enriquecimento de factores do que ao processo de substituição capital-trabalho. A produtividade a partir de 1965 reflectiu o incremento da produtividade do trabalho em contraste com a queda ou a estabilização da produtividade do capital. A saída de sectores de baixa produtividade para sectores de alta produtividade exerceu uma influência significativa na evolução global da produtividade.

- 5.º Os custos de trabalho, à excepção do Reino Unido, evoluíram a ritmo superior ao dos custos de capital, o que poderá ter motivado a crescente intensidade capitalística dos investimentos, designadamente no que respeita a investimentos de racionalização.
- 6.º Os ganhos de produtividade transmitiram-se mais ao nível de remunerações do que na redução significativa na duração do tempo médio de trabalho ⁴².
- 7.º A taxa de desemprego raramente ultrapassou os 3 %-3,5 % até aos finais dos anos 60. A escassez relativa de força de trabalho foi compensada por um recurso maciço a trabalho imigrante, designadamente na década de 60;
- 8.º A subida tendencial da taxa de desemprego inicia-se antes da crise de 1973-74 e os períodos de pleno emprego vão sendo progressivamente obtidos à custa de taxas crescentes de inflação, nomeadamente a partir de meados dos anos 60. Por outro lado, os períodos de alta conjuntura foram sendo obtidos com taxas de desemprego igualmente crescentes.
- 9.º Durante o período em análise, o sexo predominou ainda como factor discriminatório do desemprego. Porém, progressivamente, à medida que o nível de desemprego se foi alargando, a idade foi ganhando importância como factor de discriminação.
- 10.º Progressivamente foi-se verificando que o número de ofertas por satisfazer se tornou menos sensível à conjuntura.

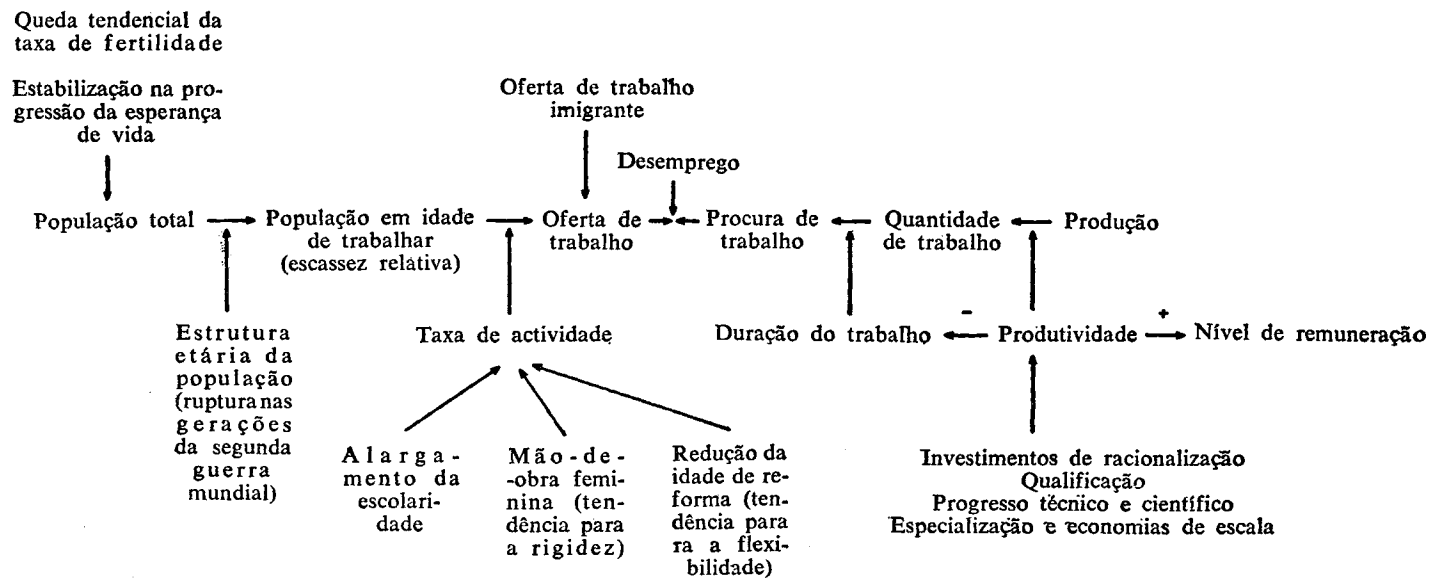
As conclusões que acabámos de sintetizar podem assim ser esquematicamente representadas ⁴³.

Sendo o diagrama extremamente simplificado, ele serve-nos todavia para evidenciar que nas décadas de 50-60, perante uma escassez relativa de mão-de-obra e fortes ritmos de crescimento da produção, o mercado de trabalho dispôs de vários *factores de flexibilidade* perante perturbações ou irregularidades no sistema, principalmente do lado da oferta de trabalho. Efectivamente, os fortes e duradouros ritmos de crescimento da produtividade e a sua transmissão preferencial para os salários, em relação à duração do trabalho, retomaram para a oferta de trabalho os principais mecanismos de ajustamento. O alargamento progressivo da escolaridade, a redução da idade de reforma e principalmente a flexibilidade da taxa de actividade feminina e de outros sectores do mercado secundário e marginal permitiram que o funcionamento do mercado de trabalho tivesse sido relativamente maleável, para o que foi fundamental o recurso à mão-de-obra imigrante.

Como teremos oportunidade de ver quando analisarmos a ruptura do modelo dos anos 50-60 e as perspectivas que se colocam para a ultrapassagem da crise, esta flexibilidade vai sendo progressivamente reduzida, quer do lado da procura de trabalho, quer principalmente do lado da oferta, com a rigidez crescente do comportamento das taxas de actividade feminina, que a maior flexibilidade na idade da reforma não chegará certamente para compensar.

⁴² R. Mundell, *The Appropriate Use of Monetary and Fiscal Policy for Internal and External Stability*, IMF, Staff Papers, vol. ix, Março de 1969.

⁴³ G. Caire, «Politique structurelle en vue du plein emploi», in *Les Déterminants Structurels de l'Emploi et du Change*, Paris, OCDE, 1977.



Neste quadro de funcionamento do mercado de trabalho não admira que se tivesse instalado uma *certa concepção de política de emprego*: cabe à gestão da procura o papel básico de determinação do nível de emprego. A política de emprego é assim uma política derivada da política de actuação sobre a procura e o seu objectivo principal é olear os mecanismos do mercado de trabalho, de maneira que o mercado seja transparente, e responder com eficácia à política económica.

2. UMA CONCEPÇÃO DE POLÍTICA DE EMPREGO

A política de emprego até ao aparecimento e difusão do pensamento keynesiano resumia-se ao regime de protecção dos trabalhadores dos efeitos do desemprego. A crise de 29 veio mostrar que o desemprego pode existir de maneira duradoura e que o reequilíbrio não é automático ⁴⁴, abrindo assim caminho à teoria geral de Keynes.

Como já vimos, o período de euforia que se seguiu à segunda guerra mundial colocou o pleno emprego como objectivo de primeiro grau, directamente derivado da prioridade à expansão da produção.

A política de emprego carece de autonomia nestes primeiros anos do pós-guerra. A promoção do pleno emprego cabe à política económica. A política de emprego tem então como atribuições essenciais organizar o sistema público de colocações, lançar primeiras acções de formação profissional, apoiar os desempregados. *O emprego é o produto do crescimento*. Nesta fase ainda bastante embrionária, a política de emprego assume *simples funções de gestão do mercado de trabalho*. À boa maneira neoclássica, concebe-se o mercado de trabalho como imperfeito, cabendo à política de emprego limar algumas das imperfeições, criando condições para uma forma de concorrência próxima do mercado dos produtos. *A política de emprego era definida essencialmente como um meio de assegurar uma maior transferência do mercado de trabalho*.

No limiar dos anos 60 começam a vir à superfície alguns problemas com maior intensidade: desequilíbrios pontuais ao nível sectorial e regional, integração dos jovens no mercado de trabalho, adaptação ao progresso técnico (desemprego tecnológico, extensão da formação profissional...), necessidade de controlar a transferência de mão-de-obra rural.

A concepção de base continua a ser a mesma: concentrar esforços no crescimento económico para que este absorva o desemprego. *A política de emprego deverá ser assim um instrumento de crescimento económico. O seu campo de acção será alargado, visando nomeadamente a mobilidade do mercado de trabalho* ⁴⁵.

A progressiva execução de acções que comprovem esta extensão pode ser exemplificada: programa de transferência e readaptação profissional dos trabalhadores das minas de carvão na RFA, o Industrial Training Act no Reino Unido, em 1964, programas de apoio ao emprego de grupos especiais, intervenção em programas de desenvolvimento regional e de recuperação de zonas atrasadas...

A política de emprego tem de ser assim activa. E, como meio institucional para a execução de tal política, alargam-se os tradicionais serviços

⁴⁴ J. Mouly, «L'emploi dans la pensée relative au développement économique», in *Revue Internationale du Travail*, 1973.

⁴⁵ Mário Murteira, *Economia do Trabalho*, Clássica Editora, 1969.

de colocações ou implantam-se rapidamente novas instituições públicas ou tripartidas na linha de recomendação n.º 88 de 1948 da OIT sobre serviços públicos de emprego.

O *paradigma* desta «política activa de mão-de-obra», como mais correctamente deve ser designada, deve ser localizado na Recomendação da OCDE de 1964: *A Política de Mão-de-Obra como Instrumento do Crescimento Económico*. Fazemos uma transcrição de uma parte significativa desta recomendação: «Para a realização do crescimento económico devia ser conferido um papel importante à política de mão-de-obra, que contribui ao mesmo tempo para o aumento da capacidade de produção da economia e para a sua utilização. Paralelamente aos programas fundamentais que visam o ensino e a formação dos jovens, é necessário prever programas de formação para as pessoas em idade activa, a fim de responder às necessidades em qualificações novas e facilitar a adaptação às modificações observáveis na estrutura da economia. Paralelamente aos progressos científicos e técnicos é necessário tomar medidas com vista a facilitar a aceitação de novas técnicas pelos trabalhadores afectados. Paralelamente às políticas fiscais e monetárias que visam manter níveis elevados de emprego e de actividade em geral, é necessário tomar medidas particulares e selectivas, para assegurar ao mesmo tempo a criação de empregos nas regiões que dispõem de excedentes de mão-de-obra e para encorajar as deslocações de mão-de-obra dessas regiões para os sectores mais produtivos e em expansão.»

Esta passagem é significativa da concepção dominante na política de emprego dos países industrializados, designadamente europeus, e que prevaleceu sem grandes oscilações até ao aparecimento dos primeiros efeitos da crise de 1973-74. A política activa de mão-de-obra, deixando de ser passiva, defensiva, mantém relações ténues com a política económica. *É uma política paralela, derivada, subordinada*. Trata-se de adaptar a mão-de-obra às exigências do crescimento e do progresso técnico.

No mesmo ano, a OIT aprovou a sua Convenção n.º 122: *Política de Emprego*, cuja concepção e âmbito ultrapassam a Recomendação da OCDE. A natureza da OIT, como organismo do sistema das Nações Unidas, abrangendo, portanto, os mais variados tipos de países, tem permitido que esta Organização esteja sistematicamente à frente em matéria de concepção do desenvolvimento e da política do trabalho. Não admirará, por isso, que a Convenção n.º 122 defina política de emprego de maneira mais completa e menos subordinada aos objectos da política económica. No seu artigo 1.º podemos ler: «Com vista a estimular o crescimento e o desenvolvimento económicos, elevar os níveis de vida, responder às necessidades de mão-de-obra e resolver o problema do desemprego e do subemprego, todo o mundo formulará e aplicará, como um objectivo essencial, uma política activa visando promover o pleno emprego, produtivo e livremente escolhido».

Poderemos rapidamente constatar que a política de emprego não é aqui concebida de modo subordinado, mas sim articulado com a política económica. Os objectivos a perseguir aparecem misturados (crescimento, nível de vida, desemprego...) — só mais tarde, em 1976, na Conferência Mundial de Emprego, haverá uma clarificação conceptual —, mas é evidente que a política de emprego, para além do pleno emprego, deverá ter como objectivo o crescimento e a melhoria do nível de vida.

A experiência veio mostrar que esta Convenção da OIT, tal como outras de natureza semelhante, são remetidas pelos países industrializados mais para a especulação teórica do que para a prática política. Com algum pudor, são admitidas ao nível da recomendação para os países em desenvolvimento.

A concepção de base da política de emprego nos países europeus industrializados esteve sempre mais próxima da Recomendação da OCDE de 1964 do que da Convenção n.º 122 da OIT. Isto é, a política de emprego como instrumento do crescimento e da acção anticíclica, sem prejuízo da existência de objectivos e instrumentos específicos dessa mesma política.

Em termos mais formais, poder-se-á dizer que, nesta concepção, a política de emprego é basicamente o meio de promover o funcionamento do mercado de trabalho, de modo a reduzir ao mínimo o coeficiente h da equação de Hansen, que reflecte o desequilíbrio estrutural do mercado de trabalho: a relação entre a procura e as ofertas de emprego por satisfazer ⁴⁶. *Quanto mais baixo for h mais o equilíbrio do mercado de trabalho se realiza a um volume menor de desemprego.*

Partindo de uma visão neoclássica do mercado de trabalho, Hansen fixa a seguinte relação:

$$\Delta w = K(v - u) + w$$

em que

Δw = elevação dos salários monetários.

v = relação entre o número de ofertas por satisfazer e a população activa.

u = taxa de desemprego.

w = elevação autónoma dos salários.

A diferença $v - u$ representa a procura excedentária no mercado de trabalho e o coeficiente K mede a flexibilidade média dos salários em relação à procura excedentária ⁴⁷. Hansen admite que a relação entre v e u é de tipo hiperbólico, o que implica

$$v = h \frac{1}{u} \quad h > 0 \quad h = \text{coeficiente de desequilíbrio estrutural no mercado de trabalho.}$$

ou

$$\Delta w = K \cdot h \frac{1}{u} - Ku + w$$

equação que é do tipo da relação de Phillips. A forma e a inclinação da curva dependerão da maneira como os salários monetários reagem em relação a:

Procura excedentária (K).

Grau de desequilíbrio estrutural no mercado de trabalho (h).

Comportamento autónomo dos salários (w).

⁴⁶ B. Hansen, «Excess, demand, unemployment, vacancies and wages», in *Quarterly Journal of Economics*, Fevereiro de 1970.

⁴⁷ P. Coulbois, *op. cit.*

Nesta concepção, cabe à política de emprego reduzir o coeficiente h e, assim, promover o pleno emprego, acompanhado de menores pressões sobre os salários.

Três grandes vectores se deduzem para a política de emprego: melhorar a transferência do mercado de trabalho, promover a mobilidade profissional e estimular a mobilidade geográfica dos trabalhadores. Isto exige um sistema aperfeiçoado de informação e previsão do mercado de trabalho e implica um meio institucional eficiente ao qual esteja atribuída a execução destas tarefas de forma coerente e integrada: os serviços públicos de emprego.

Até à crise de 1973-74, esta concepção deu os seus frutos e permitiu, no essencial, um melhor funcionamento do mercado de trabalho dos países europeus industrializados, mesmo quando se verificou a imigração maciça, através principalmente de uma intervenção na oferta de trabalho. A passagem a uma concepção mais alargada, desenvolvendo a manutenção e a promoção do emprego, começará a ver a luz do dia quando os efeitos da crise se começarem a fazer sentir. O «salto» para a gestão da procura de trabalho, o mesmo será dizer a articulação directa entre a política de emprego e a política económica, passará a estar na ordem do dia, como veremos noutro texto.

3. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA DE EMPREGO

A concluir, iremos passar em breve resumo o tipo de instrumentos de política de emprego utilizados com maior frequência nos anos 50-60. Convirá sublinhar que estamos ainda antes do eclodir da crise de 1973-74 e, portanto, os instrumentos a que faremos referência situam-se basicamente na organização do mercado de trabalho e na gestão da oferta de trabalho. Não nos referimos a qualquer acção em abstracto, com efeitos no emprego, mas tão-somente àquelas que foram manipuladas com a intenção deliberada de prosseguir objectivos de emprego.

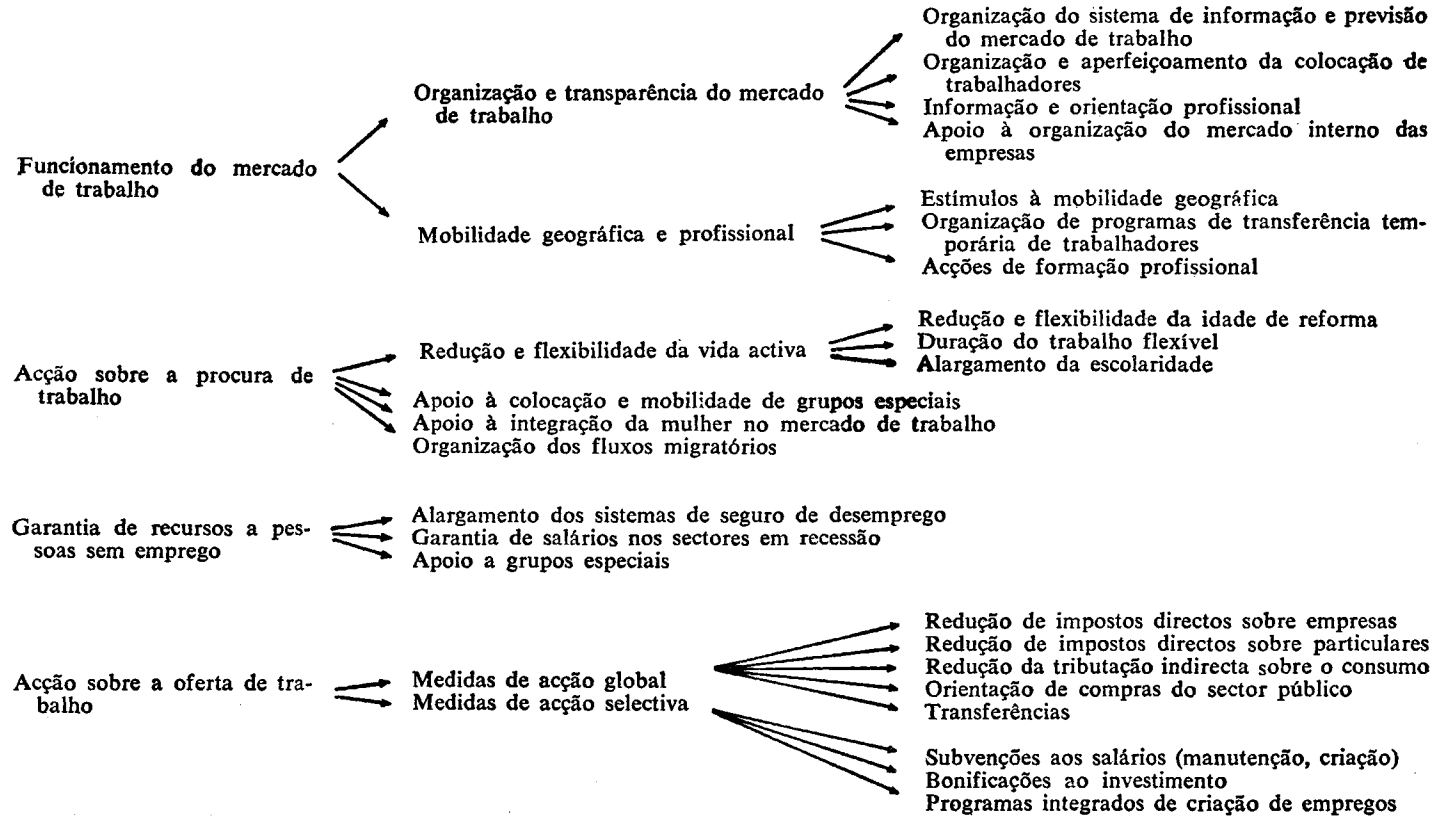
Organização do mercado de trabalho, transparência e mobilidade constituem, como já frizámos, os eixos fundamentais que enquadraram a política de emprego nas décadas de 50 e 60.

Quanto ao funcionamento do mercado de trabalho, podemos distinguir dois grandes grupos de medidas: a) organização e transparência do mercado de trabalho; b) mobilidade geográfica e profissional de trabalhadores.

No primeiro grupo destacamos: 1) organização do sistema de informação e previsão sobre a evolução do mercado de trabalho; 2) organização e aperfeiçoamento da colocação de trabalhadores; 3) informação e orientação profissional visando facilitar a adaptação da mão-de-obra ao progresso técnico; 4) apoio à organização do mercado interno das empresas, designadamente quanto à organização da função pessoal e à mobilidade interna, incluindo a formação, reciclagem e reconversão profissionais ao nível da empresa.

No segundo grupo notamos em especial a presença de: 1) estímulos à mobilidade geográfica de trabalhadores e suas famílias, designadamente através da concessão de subsídios de transporte, instalação e residência; 2) organização de programas de transferência temporária de trabalhadores, nomeadamente ao nível das migrações internas; 3) execução de acções de formação profissional: aprendizagem, formação de base para adultos, re-

Principais instrumentos de política de emprego utilizados nos anos 50-60



conversão, aperfeiçoamento e reciclagem profissionais. Acções executadas em centros públicos ou em cooperação com entidades privadas.

As acções sobre a *oferta de trabalho* privilegiaram: a) redução e flexibilidade da vida activa; b) apoio à colocação e mobilidade de grupos especiais (jovens, trabalhadores idosos, diminuídos físicos...); c) apoio à inserção da mulher no mercado de trabalho, quer através da colocação quer da melhoria das condições de trabalho, procurando igualmente certa flexibilidade da taxa de actividade feminina; d) organização dos fluxos migratórios, através designadamente da do recrutamento e colocação pelos serviços públicos de emprego e de formação profissional.

Uma nota particular para as acções visando a redução e a flexibilidade da vida activa que começaram a ter maior generalização já no final dos anos 60. O prolongamento da escolaridade obrigatória, a articulação entre o sistema escolar e a entrada na vida activa, a formação permanente ao longo da vida activa, a introdução do horário flexível, as férias intercalares, o trabalho a tempo parcial, a reforma antecipada, temporária ou diferida, são apenas exemplos de acções que visam a flexibilidade e a redução da vida activa.

Quanto a *garantia de recursos a pessoas sem emprego*, podemos anotar: a) o alargamento dos sistemas de seguro de desemprego; b) garantia de salários nos sectores em recessão; c) medidas especiais em favor de grupos mais desfavorecidos.

Nos últimos anos da década de 60 começaram igualmente a intensificar-se algumas acções visando a procura de trabalho: a) *medidas de acção global* visando essencialmente, através de medidas de natureza fiscal e de orientação das despesas públicas, estimular o nível da procura e daí derivar o aparecimento de novas oportunidades de emprego. Merecem destaque: 1) redução de impostos directos sobre as empresas. O que nem sempre se revelou eficaz, o mesmo se podendo dizer da redução de contribuições para a segurança social, cujos efeitos na criação de empregos foram pouco significativos; 2) redução de impostos directos sobre particulares, normalmente com efeitos mais positivos no estímulo da procura geradora de novos empregos, designadamente nos escalões mais baixos; 3) o mesmo se dizendo da redução da tributação indirecta sobre o consumo; 4) orientação das compras do sector público e do sistema de pagamentos de modo a estimular o aparecimento de novos empregos; 5) transferências para particulares e empresas. b) *Medidas de acção selectiva*, com particular evidência para: 1) subvenções aos salários, quer para manter quer para criar empregos, de âmbito nacional, sectorial ou regional, que se generalizaram após a crise de 1973-74 e têm sido criticadas por distorção da concorrência e competitividade; 2) bonificações ao investimento privilegiando o emprego; 3) programas integrados de criação de empregos em sectores ou regiões em dificuldades.

Resta referir que o *meio institucional* utilizado para dar execução à política de emprego foi o *serviço público de emprego*. Desde o princípio do século que existem serviços de colocações, quer públicos quer privados (agências, serviços dos sindicatos...). Na Grã-Bretanha, já em 1909 fora criado um serviço de colocações e em 1919 a Convenção n.º 2 da OIT fala em «sistema de serviços de colocação pública e gratuitos sob o controlo de uma entidade central». É, porém, a seguir à segunda guerra mundial que se generaliza o serviço público de emprego com base na Convenção n.º 88

de 1948 da OIT, que trata especificamente do serviço público de emprego. Nalguns países, como é o caso da Bélgica, este serviço é de natureza tripartida.

Os serviços públicos de emprego, que terão a sua época alta nas décadas de 50 e 60, obedecem a alguns *princípios* fixados na Convenção n.º 88: *a)* estruturação nacional sob coordenação de um serviço central; *b)* especialização por profissão dos candidatos; *c)* utilização voluntária; *d)* neutralidade e não discriminação; *e)* cooperação em outros organismos públicos e privados.

A estruturação interna dos serviços públicos de emprego não difere, obedecendo, em regra, a um figurino comum que corresponde às suas atribuições: informação do mercado de emprego, colocação, orientação profissional, migrações...

No que respeita à preparação e execução das acções de formação profissional, as soluções foram bastante diversas. Integração nos serviços de educação, dependência dos serviços públicos de emprego, autonomia... A articulação com os serviços públicos de emprego não tem sido fácil, já que, entre outras razões, estamos num sector onde a informação e a previsão sobre a evolução do mercado de emprego são fundamentais.

Maio de 1979.