Joaquim Aguiar

Inflação e pleno emprego

O objectivo principal deste texto consiste na tentativa de demonstração de que a estabilidade dos preços, o pleno emprego dos recursos e a distribuição de rendimentos definem um sistema integrado de decisão económica que não se pode desmembrar, sob o risco de definir uma incompatibilidade interna que torna o sistema económico capitalista potencialmente explosivo.

APRESENTAÇÃO E PLANO

Este texto retoma uma primeira análise das condições gerais da política económica, escrita no âmbito da metodologia da política económica, procurando justificar as conclusões teóricas aí atingidas.

Tendo em conta a necessidade de fazer a passagem entre o primeiro texto (ainda não publicado) e o que agora se apresenta, o primeiro capítulo consistirá numa tentativa de explicitar as condições da política económica construindo o *espaço próprio da sua problemática.*

Nesse espaço de problemática será introduzida uma proposta de teoria de decisão (ou seja, uma análise das condições de opção instrumental em função de determinados objectivos) que utiliza a noção de decisão não distributiva (portanto, não probabilizável) de G. L. S. Shackle.

De posse deste quadro geral, procuraremos analisar o que designamos por dilema contemporâneo da política económica: as situações de *stagflation*. Esse dilema será generalizável a toda a teoria económica, espaço problemático onde se define o conflito entre o pleno emprego dos recursos disponíveis e uma crescente pressão sobre o sistema de preços. Neste contexto, procuraremos analisar a sequência que se desenvolve das propostas de Keynes às dos *neoclássicos* (definição de uma taxa natural de desemprego que garanta o equilíbrio do sistema económico, apoiando-se na «teoria» implícita na curva de Phillips) e às dos neo-estagnacionistas (teoria dos limites do crescimento e utilização das propostas de *zero growth*).

Para isso teremos de estabelecer uma teoria do emprego e combiná-la com a teoria da inflação, de forma a poder retomar a questão no espaço intervencionista da política económica.

1. As condições gerais da política económica

Qualquer decisão de política económica exerce determinados efeitos no interior do sistema económico e, mais genericamente, no sistema social. Entretanto, não é possível postular uma linearidade estrita para qualquer dessas decisões, exactamente porque cada uma é parte de um sistema complexo (o sistema das políticas) onde se desenvolvem inter-relações fundamentais que podem modificar o sentido do *input* inicial, ou até transformar a sua composição.

Isto implica uma distinção entre *efeitos principais* e *efeitos secundários* das medidas de política económica, de onde decorre a necessidade de fundamentar uma *racionalidade fundamental* — aquela que satisfaz o efeito principal da medida de política, constituindo a sua teoria central —, que será acompanhada por um determinado conjunto de racionalidades secundárias, que se reportam aos efeitos secundários que essa medida *também* produz.

O estabelecimento destes dois tipos de racionalidades (ou destas duas zonas teóricas) tem uma enorme importância para a dedução das partes componentes de uma política económica, pois não é difícil mostrar que alguns dos seus *objectivos explícitos* (cada objectivo define uma parte própria no interior do conjunto que constitui a política) são *internamente incompatíveis*. Para que exista uma solução para tal sistema *é necessário que esteja definida uma ordem de prioridades dos objectivos*, o que equivale a afirmar a necessidade de uma ordenação das racionalidades que justifique as diferentes potências (teóricas) de cada objectivo.

É desta ordenação que surge a possibilidade de definir uma *rigorosa coerência* no estabelecimento concreto de uma política económica, pois só assim se pode atingir a sua teoria [1].

Passemos à explicitação dessas importantes distinções, utilizando para isso o quadro geral dos objectivos e instrumentos da política económica.

É frequente encontrarmos nos manuais de política económica uma distinção, que se pretende rigorosa, entre *objectivos* e *instrumentos* ou famílias de instrumentos. Referindo-nos ao manual de Kirschen, boa sistematização das várias informações desses manuais, encontramos os seguintes objectivos, escalonados numa ordem *semi-rígida* de prioridades:

1. Pleno emprego das forças produtivas e, em especial, do trabalho;
2. Estabilidade de preços;
3. Melhoria da situação da balança de pagamentos;
4. Expansão da produção;

5.a. Promoção da concorrência interna;

[1] É evidente (empiricamente) que se pode estabelecer uma política económica sem o apoio de uma teoria que a fundamente rigorosamente. Mas não haverá qualquer dúvida em afirmar que, nessas condições de instabilidade, essa política se tornará *errática*, oscilando perante qualquer perturbação. O contrário será mero efeito do *acaso*.

5.b. Promoção da coordenação;
5.c. Incremento da mobilidade do trabalho;
5.d. Incremento da mobilidade do capital;
5.e. Divisão internacional do trabalho;
6. Satisfação das necessidades colectivas;
7. Melhoria na distribuição do rendimento e da riqueza;
8. Protecção e definição de prioridades (para o desenvolvimento) de regiões ou sectores industriais;
9. Melhoria das normas do consumo privado;
10. Segurança do abastecimento;
11. Melhoria no nível ou na estrutura da população;
12. Redução das horas de trabalho.

São possíveis múltiplas leituras deste quadro, e cada uma delas faz ressaltar aspectos significativos dos seus conteúdos políticos, teóricos e operacionais, contribuindo para o esclarecimento do sentido profundo dos conteúdos da política económica. Por outro lado, esta listagem parece ser suficientemente completa para a podermos considerar como uma boa base para a exemplificação desses conteúdos. Finalmente, a ordenação (semi-rígida) de objectivos que aí se observa parece corresponder, com bastante fidelidade, à forma global das políticas económicas em sistema capitalista. Portanto, teremos de encontrar aqui a distinção que atrás referimos entre a racionalidade fundamental e as racionalidades regionais ou secundárias. É isso que procuraremos mostrar a seguir, exemplificando *algumas* das leituras possíveis deste quadro.

Leitura A (leitura espontânea):

Ao nível de uma primeira leitura, a estrutura captável estará necessariamente circunscrita aos aspectos descritivos, reproduzindo a seriação que é proposta inicialmente. Nesse sentido, dir-se-ia que o objectivo mais importante era o designado na posição 1, e assim sucessivamente. É o caso típico da leitura literal ou acrítica.

Em termos da importância científica da análise, este tipo de leitura terá o coeficiente *zero,* na medida em que não aumenta a informação transmitida no registo que é lido. Neste sentido, não se pode mesmo atribuir a esta espontaneidade a característica de leitura científica, mas é importante não esquecer que a enorme maioria das pessoas se limitam a este nível acientífico.

Mas a leitura ainda pode ser espontânea se se reduzir a uma reordenação dos elementos em *famílias,* atribuindo-se a essa junção uma relação, directa ou apenas suspeitada, de causalidade interna. Assim, por exemplo, poderemos dizer que «pleno emprego» e «estabilidade de preços» não pertencem à mesma *família de objectivos,* na medida em que a obtenção do primeiro objectivo desencadeia uma forte pressão sob o segundo, o que torna problemática a sua realização simultânea (por exemplo, aumento de pressões de acréscimo de salários a que não corresponde necessariamente um aumento de produtividade, até porque o pleno emprego exige

a utilização de elementos de qualidade marginal em termos de eficiência produtiva).

Neste sentido, podemos estabelecer as seguintes famílias:

(a) = 1, 4, 5a, 5b, 5c, 5d, 5e, 8, 12
(b) = 2, 3, 4, 5a, 5b, 5c, 5d, 5e
(c) = 4, 6, 7, 9, 10, 11, 12

Esta agregação não se deve considerar como uma divisão definitiva, pois talvez sejam possíveis outros agrupamentos mais restritivos. No entanto, apresenta algumas características que a tornam significativa.

Em primeiro lugar, são famílias internamente coerentes; em segundo lugar, constituem opções fundamentais para qualquer sistema económico; em terceiro lugar, apresentam zonas de recobrimento que traduzem conflitualidades e concorrências que terão de ser explicitadas em leituras mais elaboradas.

No nível espontâneo em que ainda nos situamos verifica-se que há zonas de cobertura entre as três famílias de objectivos, muito embora as mais significativas se definam entre as duas primeiras; de facto, há ainda um elemento comum às três (o objectivo de crescimento ou expansão da produção), mas a sua generalidade torna-o indispensável em *qualquer* família de objectivos. Neste sentido, poderemos considerar a família (c) como *residual*, pelo menos ao nível de uma primeira leitura.

Apesar dessas zonas de cobertura, é possível estabelecer uma relativa separação entre as famílias (a) e (b), na medida em que as relações causais que se estabelecem entre os seus respectivos elementos têm uma maior probabilidade teórica do que as que se poderão estabelecer entre elementos de famílias diferentes.

Por outro lado, pode-se afirmar que a família (a) é prioritária em relação à família (b) por duas razões: contém o objectivo 1 e os seus efeitos em relação à obtenção dos objectivos de (c) são mais potentes do que os de (b) e (c).

A característica dominante desta leitura A encontra-se na sua *forma fechada*, que obriga a uma aceitação implícita da informação que existe no registo e que é preservada na forma por que é dada. Isto é, a determinação de famílias de objectivos é totalmente justificada pelos termos teóricos do próprio registo e nunca põe em causa a sua coerência e as suas possíveis zonas de incompatibilidade. Deste modo, apenas se pode recolher o seu *significado literal*, quaisquer que sejam as combinações que possamos obter.

O nosso trabalho nas leituras seguintes consistirá em tentar demonstrar que podemos ir muito mais longe na análise do significado destas famílias do que uma primeira e espontânea leitura permite supor.

Leitura B (ou do significado da distinção entre as famílias e das razões de prioridade):

Se as famílias (a) e (b) são distintas, a satisfação simultâ-
 nea das suas condições, se for possível, definirá um *equilíbrio muito*

instável, não apenas em termos dos resultados concretos de cada objectivo, mas também de todo o sistema. Efectivamente, o facto de as famílias serem distintas implica que elas não são intersustentáveis, pelo que qualquer afastamento do sistema dos objectivos de uma família tenderá a desenvolver um processo cumulativo que faz o sistema afastar-se cada vez mais da realização desses objectivos.

Em termos da teoria tradicional do sistema de equilíbrio da economia de livre concorrência, a generalidade dos objectivos das três famílias tinha uma solução *simultânea* e *estável.* Mas sabe-se, pela prática concreta do sistema capitalista, que os postulados da situação de equilíbrio automático se não realizam e que a satisfação dos objectivos que compõem as três famílias não é simultânea nem tão-pouco estável, admitindo-se que alguma vez seja possível. Sabemos, pela teoria keynesiana, que o caso estudado pela teoria clássica é apenas um caso particular entre vários possíveis e, de qualquer modo, necessariamente instável.

Daqui se conclui que a distinção entre as três famílias tem o importante efeito de afirmar a *instabilidade do sistema formado pelas três famílias de objectivos e de apontar para a necessidade de estabelecer a teoria da possível articulação das famílias para um certo intervalo de tempo.* Se a distinção é possível (e já mostrámos, ainda que brevemente, que é necessária), a simultaneidade de realização de todas as famílias é absurda ou ocasional num ponto único do tempo, sem possibilidade de reprodução.

Mas, se isto é assim, qual a razão das prioridades? Não se pode tratar de uma razão teórica interna ao sistema económico, pelo menos para as famílias (a) e (b), na medida em que não parece ser fácil estabelecer uma relação causal entre elas de modo a garantir que, obtida uma, logo se seguirá a realização da outra (resultado da sua incompatibilidade relativa).

Daqui se extrai o significado seguinte: a razão das prioridades não deriva da racionalidade económica estrita. Em termos económicos estritos, também a determinação de prioridades é instável, pois, conforme as circunstâncias práticas do económico, assim será prioritária (a) em relação a (b) ou vice-versa, continuando a considerar-se a família (c) como derivada

Mas, se a prioridade se continua a afirmar, a sua efectiva racionalidade localiza-se ao *nível do político:* dada uma certa situação do sistema social, assim poderá ser mais importante procurar obter o pleno emprego (e ainda aqui haverá que saber de quais *factores)* ou a estabilidade de preços (e de quais preços).

Esquecer esta passagem, evidente em termos lógicos, entre o que se define ao nível estrito do económico e o que se encontra quando se articula o económico com o político é fonte de lamentáveis confusões na literatura económica.

Leitura C (ou do significado das instabilidades dos sistemas de famílias e da ordenação de prioridades):

Deste cruzamento de leituras surge-nos uma primeira ocasião de leitura crítica, isto é, uma primeira oportunidade de discurso

inovador sobre o discurso do registo que analisamos (texto de Kirschen e colaboradores).

Se, em termos de estrutura económica (racionalidade económica em sentido estrito), a instabilidade do sistema de famílias de objectivos é o resultado que obtemos, então a primeira forma do *efeito principal da política económica consistirá na solução desta instabilidade alargando o campo de racionalidade,* pois é essa a única forma de encontrar uma solução objectiva.

Isto é, a solução encontra-se fora do registo, ou, se quisermos, nos espaços silenciosos do registo que estamos a consultar: a política económica realiza o equilíbrio possível entre os objectivos incompatíveis *utilizando os elementos de decisão que se situam na estrutura política.* Nisto consiste o alargamento da racionalidade na sua primeira forma.

Do mesmo passo, fica resolvida a questão da atribuição de prioridades. A decisão é efectivamente política, muito embora seja determinada, em última análise, pela situação económica, pois esta condicionará necessariamente a órbita de decisão da estrutura política.

Apesar de elaborada, esta leitura não faz mais do que recordar que a política económica é económica *e* política; da sua articulação emerge o espaço da racionalidade, alargado a um primeiro nível da política económica.

Leitura D (a determinação da racionalidade global da política económica):

A família (a) contém os objectivos fundamentais da *estrutura produtiva,* pois, ao assegurar o pleno emprego (1 e 8), permite prever uma expansão constante da produção (4), que deverá obedecer a certas formas específicas (5a, 5b, 5c, 5d, 5e) e possibilitar uma redução de horas de trabalho (12), que, aliás, será uma consequência necessária da compatibilidade do pleno emprego de factores e regiões e do desenvolvimento tecnológico. No entanto, é importante observar que a relação entre os elementos desta família *não é linear.*

Não é necessário que se atinja o pleno emprego de *todos* os factores para conseguir uma expansão do produto. Não é necessário que tenha de se definir uma compatibilidade entre expansão da produção e promoção da concorrência interna. Isto sugere que mesmo no interior desta família de objectivos relativamente homogénea se detectam diferentes formas de articular certas relações, o que nos reporta à leitura anterior.

O que aqui verificamos é a influência conjunta de racionalidades políticas, ideológicas e, em última análise, económicas.

Voltemos à família (a) e conjuguemos o «pleno emprego» (1) com a «promoção da concorrência interna» (5a). Será evidente que toda e qualquer forma de *atrito* no sistema económico impossibilita a realização de 1; se fosse possível cumprir integralmente 5a, todos os atritos desapareceriam e 1 seria possível. Daqui decorre que para atingir 1 é necessário realizar 5a? Sim e não.

Se nos limitarmos a teorizar a acção possível de um agente *estritamente* económico, a resposta será sim. Mas esse é um *conceito absurdo,* do mesmo modo que é absurdo referir 5a quando todo o sistema social está construído de modo a tornar impossível a realização da concorrência interna. A promoção da concorrência interna é uma *expressão ultrapassada* que, nos sistemas económicos contemporâneos, se traduz em *contrôle,* por parte da autoridade central, do poder de concorrência imperfeita que os agentes económicos detêm. O objectivo 5a não se pode separar do objectivo 8; entretanto, eles são internamente contraditórios, em termos teóricos.

Mas nenhuma contradição existe em termos operacionais, desde que saibamos desfazer-nos dos vestígios arqueológicos de concepções teóricas já ultrapassadas e consigamos articular o económico com o político (e, consequentemente, com o ideológico).

Assim se compreende a existência de *racionalidades regionais;* assim se define a necessidade de estabelecer com rigor o campo de racionalidade próprio de cada objectivo e as condições de compatibilização com os outros objectivos.

Simultaneamente, percebe-se que seja decisivo encontrar a origem dessa racionalidade (nomeadamente se é uma racionalidade tecnicamente económica ou se é uma tradução política de algo que se originou no económico, seja na produção, seja na distribuição, mas que a estrutura política transformou em função da articulação dos poderes sociais).

A família (b), menos homogénea, dá um maior peso a considerações *monetárias,* sendo a zona específica onde se definem as dificuldades da *overheated economy.* Inclui necessariamente o objectivo da expansão do produto (4), pois este é o elemento central de todo e qualquer sistema de objectivos do sistema capitalista (sem expansão da produção, a incompatibilidade entre *estes* objectivos é imediata, mesmo que as famílias sejam constituídas apenas por dois objectivos cada).

Mas também aqui há conflitualidades internas. Por exemplo, inclui os objectivos 5, formas particulares que a política deve satisfazer, mas nada impede que se defina uma incompatibilidade entre o equilíbrio da balança de pagamentos (3) e a divisão internacional do trabalho (5e) ou mobilidade do capital (5d). Aliás, essa incompatibilidade é hoje manifesta na economia americana, tendendo a tornar-se uma incompatibilidade internacional.

De novo se encontra a evidência de racionalidades regionais e, por outro lado, se verifica a necessidade de atingir uma racionalidade mais geral que justifique a decisão sobre medidas de política e que só pode ser obtida depois de conseguida a articulação entre as dimensões económica e política do sistema social.

No entanto, subsiste ainda uma questão particular, e que é decisiva para o nosso desenvolvimento ulterior: o problema da compatibilização teórica entre (a) e (b) e, em especial, entre 1 e 2. Em termos de teoria económica, essa compatibilidade é impossível a médio ou a longo prazo. Aqui se situa a importância da seguinte pergunta: porque é que aparecem estes objectivos simultanea-

mente (mesmo que em famílias diferentes), se não admitem solução teórica simultâna?

Já sabemos que a resposta se não pode encontrar no económico; mas, se estabelecermos as condições de uma racionalidade mais ampla, a resposta é possível.

O pleno emprego não é uma necessidade técnica para a satisfação do objectivo-motor do sistema capitalista, que é o crescimento contínuo da produção. São actualmente possíveis processos de automação do sistema produtivo que não implicam instabilidade nos custos de produção, em especial se recordarmos que as unidades empresariais têm um *contrôle* bem definido da estrutura do mercado, o que torna desprezáveis os possíveis custos de obsolescência não amortizada do capital.

Por sua vez, a estabilidade de preços não é uma exigência técnica do sistema produtivo. A inflação beneficia prioritariamente o sector da produção e, por outro lado, a constituição de grandes unidades empresariais (definindo cadeias integradas de produção de acordo com as ligações de *input-output*) permite controlar os desequilíbrios sectoriais que o processo inflacionista possa desencadear [2].

Portanto, os objectivos 1 e 2 não são necessidades técnicas do sistema produtivo, mas sim condições fundamentais de *estabilidade política:* é na dimensão do político que eles encontram a sua exigência e a sua racionalidade. Curiosamente, esses objectivos irão produzir uma acentuada tensão instabilizadora no sistema económico, o que não deixa de ser paradoxal.

É aqui que se inscreve o dilema da política económica contemporânea post-keynesiana. E será ainda aqui que se irá localizar o renascimento clássico ou, na saborosa frase de Mrs. Joan Robinson, o neo-neoclassicismo.

2. A dinâmica e o significado das opções teóricas na política económica

Das páginas anteriores resulta a necessidade de estabelecer uma distinção entre a racionalidade regional (que poderíamos designar por estritamente técnica), que está associada a cada objectivo, e a sua racionalidade global, que resulta de uma compatibilização cuja lógica transcende o que é estritamente económico.

Vamos agora aproveitar esta distinção para conjugar os objectivos com os instrumentos que permitem a sua obtenção, de forma a podermos encontrar a lógica geral que constituirá a estratégia definida para um certo período num determinado espaço económico.

A cada objectivo estará necessariamente associado um conjunto de instrumentos que permitirão a realização desse objectivo. Retornando ao manual de Kirschen, verificaremos que para 12 ob-

[2] Sobre este ponto referimos um artigo nosso, com o título «Análise do conceito espontâneo de grupo económico», in *Análise Social,* n.os 30-31.

jectivos se encontram 63 instrumentos possíveis. Será evidente que nem todos os 756 agrupamentos possíveis de objectivos e instrumentos são teoricamente significativos, pelo que a questão fundamental da afectação de instrumentos a objectivos virá a ser bastante mais reduzida, especialmente se apenas considerarmos aqueles instrumentos que são importantes para a obtenção de um certo objectivo.

Trabalhando com a agregação em famílias, e incluindo apenas uma vez os instrumentos que se repetem em diferentes objectivos de uma mesma família, teremos os seguintes quadros:

Família (a)

Objectivos	Instrumentos
1, 4	1. Investimentos públicos
1	2. Taxa de redesconto
1	3. *Contrôle* de preços
1	4. *Contrôle* de salários
4, 8	5. Subsídios e transferências de capital do sector público para as empresas
4	6. Impostos directos sobre os lucros das empresas
4	7. Empréstimos às unidades de consumo e às empresas
4	8. Alterações no sistema tributário
4, 5e	9. Criação de instituições de âmbito nacional e internacional
5a	10. Alterações no sistema de concorrência
5e, 8	11. Direitos alfandegários
5e, 8	12. *Contrôle* das importações

Família (b)

Objectivos	Instrumentos
2	1. Equilíbrio orçamental
2, 4	2. Investimentos públicos
2, 4	3. Impostos directos sobre os lucros das empresas
2	4. Impostos indirectos sobre as transacções
2, 3	5. Taxa de redesconto
2	6. Revalorização do câmbio
2	7. *Contrôle* de preços
2	8. *Contrôle* de salários
3, 5e	9. Direitos alfandegários
3	10. Desvalorização do câmbio
3, 5e	11. *Contrôle* das importações
3	12. *Contrôle* do câmbio
3, 4, 5e	13. Criação de instituições nacionais e internacionais
4	14. Empréstimos às unidades de consumo e às empresas
4	15. Alteração do sistema tributário
5a	16. Alteração do sistema de concorrência

Família (c)

Objectivos	Instrumentos
4, 6	1. Investimentos públicos
4	2. Subsídios e transferências de capital para as empresas
4	3. Impostos directos sobre os lucros das empresas
4	4. Empréstimos às unidades de consumo e às empresas
4	5. Alteração do sistema tributário
4, 6	6. Criação de instituições nacionais e internacionais
6	7. Aquisição governamental de bens e serviços
6	8. Remunerações do sector público
7	9. Transferências públicas para as unidades de consumo
7	10. Impostos directos sobre os rendimentos das unidades de consumo
7	11. *Contrôle* de salários
7	12. Alterações no sistema de transferências para as unidades de consumo

Uma rápida análise destes três quadros permite confirmar resultados atrás obtidos na sucessão de leituras propostas do texto de Kirschen. De facto, o conjunto de instrumentos que está afectado à família (a) mostra que os objectivos mais importantes nesta família são o pleno emprego (1) e a expansão da produção (4); se recordarmos que o objectivo 4 é, por sua vez, um «objectivo instrumental», poderemos concluir que a família (a) está organizada em torno do objectivo principal pleno emprego.

No que se refere à família (b), os dois objectivos que têm um mais amplo domínio instrumental são a estabilidade dos preços (2) e a situação da balança de pagamentos (3), continuando a existir o objectivo instrumental 4. Tendo em conta a estreita ligação teórica que existe entre estabilidade dos preços e situação da balança de pagamentos desde que seja satisfeita a expansão da produção, poderemos afirmar que o objectivo principal desta família de objectivos é a estabilidade dos preços.

Finalmente, a família (c), agrupamento residual de objectivos, contém dois domínios fundamentais — satisfação das necessidades colectivas e melhoria da estrutura da distribuição —, que são ainda sustentados pela realização da expansão da produção. De qualquer modo, o que nos parece mais significativo nesta família é a reduzida dimensão do campo instrumental, mostrando as limitações da política económica para a realização do objectivo principal desta família, que será a melhoria da estrutura de distribuição, de forma a garantir uma melhor satisfação das necessidades colectivas.

Resumindo, podemos atribuir designações específicas às três famílias que constituímos na secção anterior e, o que é mais importante, *atribuir-lhes um significado específico no interior da teoria económica e afectar-lhes conjuntos instrumentais bem determinados*. Assim, a primeira família de objectivos será designada por *pleno emprego,* a segunda por *estabilidade de preços* e a terceira por *estrutura de distribuição;* de novo se recuperam as

características de objectivos fundamentais para as duas famílias e de objectivo residual para a última.

Nesta altura é necessário introduzir uma referência teórica que explicite melhor a distinção que se estabelece entre a fundamentalidade das duas primeiras famílias e a residualidade da última. Não se trata de recuperar a distinção clássica de John Stuart Mill entre uma lógica da produção e uma lógica da distribuição, entendidas como duas zonas distintas.

A nossa distinção — apesar das semelhanças formais — não estabelece duas zonas rigorosamente separadas, mas sim um *espaço triangular,* em que dois vértices são directamente conflituais — famílias (a) e (b) —, enquanto o terceiro será, em última análise, resultante da posição ocupada pelos dois primeiros.

Por outras palavras, não se estabelece nenhuma hierarquia definitiva entre as três famílias de objectivos, mas considera-se que a realização da última está condicionada pela forma específica de resolução das duas primeiras.

A maneira como a questão ficou posta nas linhas anteriores obriga-nos a esclarecer, nas suas linhas gerais, a *problemática da decisão em política económica.* Os seus diferentes objectivos não se apresentam em relação de causalidade linear, em que da realização do primeiro decorria a satisfação do segundo, e assim sucessivamente, mas sim uma *relação de interdependência sistémica* em que o movimento das interinfluências é resultante da forma particular da organização do sistema [3].

Não nos alongaremos aqui sobre as especificidades das propriedades sistémicas; apenas diremos que a escolha de um objectivo e dos consequentes aparelhos instrumentais pressupõe uma decisão que terá de ter em conta esse jogo de interinfluências, ou, por outras palavras, terá de ser definida num espaço lógico onde não há determinação absoluta das relações possíveis.

A decisão num espaço não determinado, isto é, num espaço onde não é possível definir uma *relação certa,* impede a utilização do conceito de probabilidade, pois esta só é aplicável quando há um certo padrão definitivo que não seja internamente variável [4]. Isto é, a decisão num sistema social é um processo que se desenrola na *incerteza* e é uma sequência de acções não *distribuível,* pois não é possível atribuir medidas para uma decisão certa, menos certa e incorrecta, *pois nenhuma delas é concebível quando a decisão é tomada.*

Por outras palavras, não há uma decisão mais ou menos provável para obter um certo objectivo; há, sim, uma cadeia de acções

---

[3] Sobre os efeitos da noção de sistema na teoria económica pode-se consultar uma análise nossa intitulada «Para uma análise sistémica da produção de teorias nas ciências sociais» e publicada em *Análise Social,* n.os 35-36, pp. 689-789.

[4] A parte fundamental da obra do economista inglês G. L. S. SHACKLE é dedicada à problemática da decisão em sistemas humanos; nela se encontra a explicitação cuidada da impossibilidade de trabalharmos com noções probabilistas no estudo da decisão nestes sistemas. É aí que se encontra o núcleo teórico desta nossa análise da decisão não probabilizável, já por nós estudada no texto «A teoria da decisão e os grupos económicos»» (ainda não publicado).

mais ou menos *possível* em função do conhecimento disponível do decisor sobre as cadeias significativas de causalidade entre a sucessão das acções decididas.

Aliás, esta concepção da decisão na incerteza está no centro da moderna teoria económica, patente na célebre distinção da escala sueca entre o que é *ex ante* e o que é *ex post,* ou na importância das *previsões (expectancies)* em todo o modelo keynesiano. Não será surpreendente que Shackle seja um discípulo de Keynes ou que, inversamente, a teoria das probabilidades pouco nos possa dizer sobre o processo de decisão humana no interior de um sistema complexo como é o sistema social (em termos rigorosos, em todo e qualquer sistema aberto, onde não há regras de jogo fixas).

Mas se a utilização do conceito de probabilidade não é possível num sistema com forte indeterminação interna, isso não significa que não haja decisão, ou que ela não possa ser estudada. O que se segue é uma tentativa de apresentar uma formalização do processo decisório em política económica.

Os subsistemas fundamentais de um sistema de decisão (em universos não determinados) são: *objectivos, aparelhos instrumentais* e *estratégia.* Nesta sequência, a *estratégia* é o passo final e será entendida como uma articulação particular de objectivos em função dos aparelhos instrumentais disponíveis. A articulação dos aparelhos será designada por *sistema táctico.* Mas a decisão propriamente dita percorre todos os subsistemas, mesmo que a sua forma final apareça privilegiadamente ao nível da estratégia.

O sistema de decisão está subordinado a limites de coerção internos (os subsistemas, a sua articulação possível e a estrutura decisória) e externos. Estes últimos podem-se caracterizar no facto de o *output* do sistema de decisão ser, por sua vez, *input* do sistema mais vasto onde se exercerão os seus efeitos. No nosso caso particular, este sistema englobante será o sistema económico e, mais genericamente, o sistema social.

É evidente o efeito da coerção externa: a decisão variará conforme o sistema englobante a que a decisão se destina.

Dos limites de coerção internos são especialmente importantes os que se definem na estrutura decisória ou, simplificando, no decisor. Muito embora a decisão se defina numa zona de indeterminação, é evidente que alguém tem de introduzir uma qualquer relação de ordem no interior dessa zona, sem o que nenhuma decisão será possível, pois todas serão igualmente indeterminadas. Esse alguém é o decisor; essa a razão por que toda a experiência decisória (do tipo que aqui analisamos) é rigorosamente «pessoal» e, no limite, não teorizável. Noutros termos, depende da «visão» particular do agente decisor, que atribui graus de maior ou menor possibilidade de ordenação de uma zona que, *ex ante,* é indeterminada.

Esta limitação interna é especialmente importante como factor de dificuldade de teorização de um processo que, em última análise, se define como rigorosamente singular. Isto é, a coerção interna é ainda uma coerção à sua teorização.

Em certos casos, essa teorização é mesmo impossível, como

acontece em todos os casos de decisão que se limitam à órbita de actuação estritamente subjectiva. Noutros casos, em que há uma teoria própria, é possível generalizar, mesmo que em termos de simples esboço, as condições da decisão, aproximando-nos assim de uma teoria dessas condições. A questão da decisão em política económica pertence a esta última hipótese, generalizável no interior da teoria económica produzida para um determinado sistema (no nosso caso, para o sistema capitalista).

Para cada objectivo existe um conjunto de instrumentos que lhe está directamente afectado. Para que haja uma *maximização* desse objectivo, é necessário que seja possível a maximização da capacidade instrumental que permite atingir o objectivo que se pretende.

Se houvesse apenas um objectivo possível ou se pudéssemos encontrar uma relação de causalidade linear entre vários objectivos, a questão da decisão não levantaria qualquer dificuldade. Esta só surge perante a conflitualidade entre objectivos e/ou quando se torna impossível definir *ex ante* e rigorosamente a sucessão causal que as acções necessárias para a obtenção de um objectivo irão desencadear.

Mas, desde que essa dificuldade surja, decorre necessariamente um outro nível de indeterminação: serão todos os aparelhos instrumentais igualmente possíveis para a obtenção dos objectivos a que estão associados? Desde que a resposta não seja afirmativa (e raras vezes o poderá ser), estamos perante um outro nível de intervenção decisória.

No caso particular da política económica pode-se afirmar que: 1) há objectivos conflituais; 2) a sucessão de causalidade não é linear; 3) a operacionalidade dos diferentes aparelhos instrumentais não é idêntica.

Daqui decorre que as questões do processo decisório serão:

a) Determinação da possibilidade de maximização dos objectivos;
b) Análise da potência específica dos aparelhos instrumentais associados aos diferentes objectivos (nível de decisão táctica);
c) Escolha dos objectivos, com atribuição de uma ordem de prioridades (nível de decisão estratégica);
d) Retorno ao primeiro ponto e revisão do processo global de decisão em função da hierarquia estratégica obtida.

Esta descrição sugere imediatamente que estamos perante um problema de *minimax:* maximização dos objectivos em função da maior possibilidade dos aparelhos instrumentais, de forma a obter uma lógica (estratégica) de prioridades entre os objectivos. Como à ordenação de prioridades poderá não corresponder a ordenação de possibilidades instrumentais, uma estratégia eficaz (em termos técnicos) deverá procurar atingir um máximo de prioridade para um mínimo de ineficiência instrumental.

Colocados os problemas nestes termos, voltemos à problemática da decisão na política económica.

Em função de cada situação específica do sistema social em que se define a política económica, será diferente a determinação de índices de prioridade aos objectivos, exactamente porque serão diferentes as intenções operacionais dessa política. Essa especificidade do sistema social poderá ainda influenciar a potência dos diversos aparelhos instrumentais, pois a sua maleabilidade e a sua eficácia estão dependentes da resistência ou da capacidade difusora de certos canais sociais.

Isto significa que, para além da indeterminação que lhe é intrínseca, a política económica não tem uma solução única em termos teóricos, pois ela será sempre condicionada pela especificidade do sistema social onde é elaborada.

No entanto, é possível estabelecer teoricamente uma hierarquia de possibilidades instrumentais, isto é, uma ordem de facilidade de manipulação dos instrumentos disponíveis por parte dos agentes produtores da política económica. Na medida em que estes agentes poderão parecer genericamente identificados com as autoridades governamentais, essa hierarquia de possibilidades acabará por se traduzir na maior ou menor facilidade com que um governo pode alterar, por si próprio, a situação desses instrumentos ou utilizar os canais de difusão que eles contenham.

Será evidente que ainda aqui haverá que introduzir as *condicionantes políticas* (em sentido estrito), que se poderão opor à plena utilização de alguns desses instrumentos. Mas isto não é mais do que a singularidade típica que atribuímos a qualquer decisão em sistemas não determinados. Daqui não se pode, porém, inferir que não seja possível estabelecer, tecnicamente, uma ordenação dos aparelhos instrumentais em termos da facilidade com que podem ser manipulados.

No nosso caso, e tendo em conta o quadro dos aparelhos conceptuais associados a cada família de objectivos, verifica-se que o aparelho instrumental (onde se incluirão apenas os considerados *importantes*) da família (b) contém os aparelhos instrumentais das outras duas, para além de conter instrumentos cujos parâmetros nem sempre podem ser unilateralmente condicionados pelas autoridades governamentais (relação importações/exportações, taxa de câmbio). Por sua vez, o aparelho instrumental de (a) contém o de (c). Então, o aparelho instrumental de (b) contém o aparelho instrumental de (a) contém o aparelho instrumental de (c), o que permite uma imediata hierarquização da *possibilidade instrumental* associada a cada objectivo.

O mesmo resultado se poderia obter de uma forma mais rigorosa utilizando o método de Delfos. Este método consiste em estabelecer uma lista de instrumentos do tipo dos que encontramos em Kirschen e solicitar a um grupo de peritos que estabeleçam uma hierarquia em função da facilidade de manipulação desses instrumentos. Da média das respostas se poderia extrair a *melhor* hierarquia que a teoria disponível permite obter.

Fixada esta hierarquia, poderemos construir quadros que relacionem graficamente a *curva de possibilidade dos aparelhos instrumentais* com uma *curva de prioridade dos objectivos.*

Para exemplificação do *algoritmo gráfico* que aqui propomos escolhemos três das seis combinações possíveis de prioridades de objectivos: [(a), (b), (c)], [(a), (c), (b)] e [(b), (a), (c)] Na primeira e na última temos ordenações comuns de política económica nos sistemas capitalistas, onde os objectivos de pleno emprego e de estabilidade de preços são vizinhos; a segunda procura introduzir uma outra possibilidade de ordenação pouco habitual.

Entretanto será evidente que é possível generalizar o modelo a qualquer número de objectivos e de aparelhos instrumentais.

O modelo é construído com três eixos, dois verticais e um horizontal. No eixo da esquerda regista-se a ordenação dos aparelhos instrumentais por ordem *crescente* de possibilidades, no sentido atrás definido; no eixo da direita fixam-se os objectivos por ordem *decrescente* de prioridade; no eixo horizontal registam-se as famílias em *ordem natural.*

A conjugação do referencial da esquerda com o horizontal define a curva da possibilidade instrumental; o eixo da direita e o horizontal permitem obter uma curva de prioridades. A decisão óptima será encontrada no máximo de prioridade para um máximo de possibilidade. É um modelo típico de curvas de hierarquia, definidas em três eixos.

Analisem-se as representações gráficas das combinações escolhidas (ver página seguinte).

A decisão deverá ser tomada em *favor* dos objectivos em que exista um maior afastamento entre a curva de possibilidade e a curva de prioridade, pois isso equivale a escolher um objectivo que, tendo forte prioridade, dispõe também de um aparelho instrumental suficientemente potente para o realizar.

Nos casos em que a curva de prioridade está acima da curva de possibilidades, a decisão deverá ser negativa, por razões opostas.

Nos casos de igualdade estamos numa *posição de indiferença,* mas que ainda manifesta um *custo* — exactamente aquele que decorre do facto de não se aproveitar uma eventual separação das duas curvas que permita aproveitar o diferencial de possibilidade entre os aparelhos instrumentais dos diferentes objectivos.

Que conclusões podemos extrair destas formas gráficas?

1) Tendo em conta que a decisão de política económica é assumida num universo de incerteza, *todas* as diferenças entre as duas curvas devem ser aproveitadas, de forma a garantir uma maior margem de segurança.

2) Independentemente das condicionantes políticas existentes em cada país, a determinação das prioridades dos objectivos deverá ter em conta a possibilidade técnica de os atingir, sem o que não é mais do que demagogia.

3) Se admitirmos como correcta a ordenação proposta para os graus de possibilidade dos aparelhos instrumentais, conclui-se que:

(a), (b), (c)

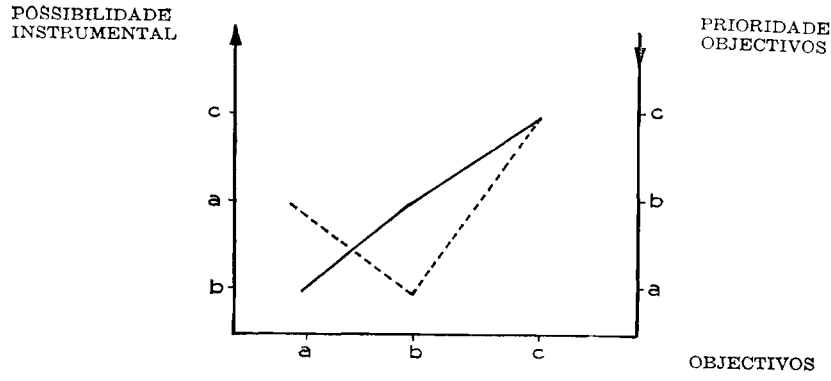


Fig. 1

(a), (c), (b)

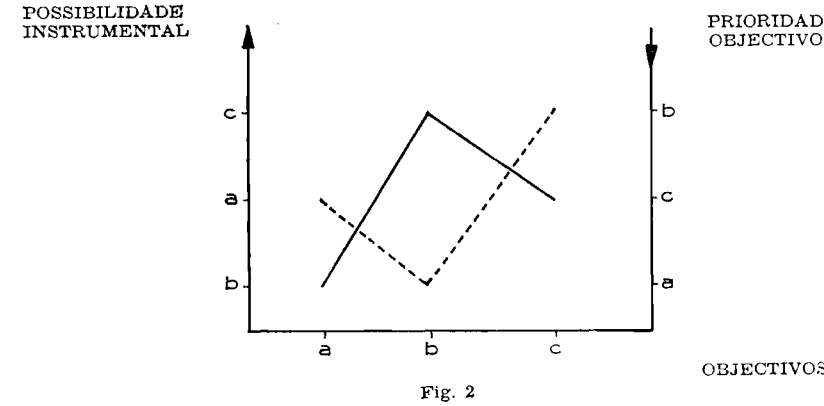


Fig. 2

(b), (a), (c)

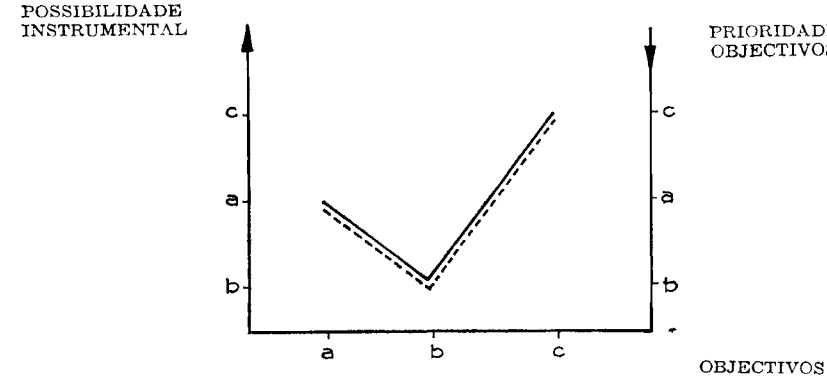


Fig. 3

a) A ordenação de prioridades na fig. 1 não é a melhor, pois o objectivo (b) tem um índice de possibilidade que não corresponde ao seu índice de prioridade — o que se manifesta no afastamento entre as curvas, com valores maiores para o índice de prioridade;

b) Na fig. 3, a situação de indiferença que se define só será positiva num sistema de *rigoroso equilíbrio*, em que a função da política económica se limita a procurar reproduzir as condições gerais do sistema existente;

c) A fig. 2 mostra como uma combinação de prioridades e possibilidades *pouco habitual* em termos teóricos pode ser *muito eficaz* em termos operacionais. Esta é uma das formas de mostrar que a base actual de política económica se mostra interna e externamente conflitual.

Com esta digressão por formas diferentes de conceptualizar a política económica não procuramos mais do que uma forma de mostrar que as posições ortodoxas não são, necessariamente, as mais eficazes, nem mesmo dentro do quadro de intenções de uma política global ortodoxa. Esta conclusão, que se tentou clarificar em termos abstractos, será agora estudada do interior das propostas específicas da política económica.

Entretanto, e retornando ao modelo proposto, não restarão dúvidas de que a sua excessiva simplificação (provocada por uma agregação demasiado ampla) não permite contemplar as *combinações possíveis* de objectivos e instrumentos que efectivamente se podem realizar. Mas isso não significa — quanto a nós — que o modelo não seja operacional e, o que é mais importante, que não possa ser devidamente alargado de forma a contemplar um maior número de combinações possíveis.

3. O dilema contemporâneo da política económica

A. — Questões gerais

1) *A questão teórica: exposição do dilema*

Num recente texto [5] escrito para a reunião da American Economic Association de 1971, Mrs. Joan Robinson procura explicitar as linhas gerais do que designa pelas «duas crises da teoria económica». Nesse rápido esquema, a primeira crise fica localizada na Grande Depressão, 1929-34, onde se verifica pela primeira vez a possibilidade de uma *situação generalizada de desemprego dos factores produtivos*. Essa crise terá encontrado uma solução provisória em Keynes — solução teórica e também operacional —, mas o prolongamento lógico dessas propostas conduziu a uma outra

[5] *The American Economic Review*, Maio de 1972, Papers and Proceedings of the LXXXIV Annual Meeting of the AEA, Dezembro de 1971, Richard T. Ely Lecture.

dificuldade: a incompatibilidade entre o pleno emprego (ou, melhor, entre situações de quase pleno emprego) e a estabilidade dos preços.

Esta dificuldade é uma sequência natural das teorias keynesianas e sabe-se que o próprio Keynes teve plena consciência dela, optando por uma política de inflação contra uma política de desemprego. As razões dessa opção são múltiplas, mas supomos que terão sido especialmente importantes o facto de Keynes ter elaborado a sua teoria depois de uma forte depressão, o de a sua posição teórica estar localizada numa órbita decisória de curto prazo e, ainda, o de estar associada ao corpo central dessa teoria uma hipótese de estagnação secular da actividade económica, por efeito de uma diminuição crescente da taxa de lucro (originada numa saturação dos mercados existentes).

Mas quer a opção por processos inflacionistas (ainda que relativamente controlados) tenha sido tomada por estas razões, quer por outras, não deixa de ser evidente que os post-keynesianos (enquanto grupo teórico distinto dos neoclássicos) mantiveram a base dessa opção, desde Abba P. Lerner — que justifica a possibilidade de uma dívida pública ilimitada — até J. Tobin, que ainda recentemente (Dezembro de 1971) considerava que, entre os dois males inflação e desemprego, o *menor* seria a inflação.

Será evidente, por outro lado, que não se trata de uma opção definitiva e absoluta: nenhum economista poderá defender a inflação em si mesma, assim como nenhum economista se deixa de preocupar com um sistema de preços que evolui para uma instabilidade crescente. A questão que essa opção procura resolver é uma *questão de política económica,* no exacto sentido em que esta procura definir uma articulação de prioridades de objectivos em função dos aparelhos instrumentais que a teoria económica (em sentido amplo) pode manipular.

Mas, por outro lado, compreende-se que aqui se inscreve um *dilema* que, possivelmente, não pode ser resolvido apenas com o jogo destes dois termos principais da oposição. De facto, a *opção relativa* por um dos dois objectivos principais terá pouco significado se não for acompanhada por mais qualquer coisa que permita contrabalançar os efeitos distorcedores inerentes a essa opção.

Preferir a inflação só pode ser considerado uma opção teoricamente correcta desde que se apresentem, simultaneamente, os meios para evitar o desaparecimento ou a forte diminuição do poder de compra dos rendimentos fixos e a destruição, a largo prazo, da estrutura monetária.

Preferir a estabilidade de preços só tem sentido desde que se proponham medidas para uma situação generalizada de desemprego e estagnação da actividade económica que decorrerá da contenção de oferta de moeda (especialmente do M_1 de Friedman).

Isto é, qualquer que seja a opção de base — qualquer que seja a primeira prioridade —, ela terá de ser acompanhada por outras medidas que, por vezes, poderão ser, a curto prazo, ainda mais importantes do que o objectivo escolhido com prioridade máxima.

Retomando Joan Robinson, poderíamos afirmar que, se a primeira crise foi resolvida com a teoria do *nível* do emprego, a segunda crise, a que teremos ainda de resolver, define-se em termos do *conteúdo* do emprego. E a resolução desta questão, como afirma Mrs. Robinson, pressupõe uma *teoria da distribuição,* zona subdesenvolvida típica da teoria económica, que é a consequência remota da célebre (e errada) distinção de J. S. Mill entre a teoria da produção e a teoria da distribuição. Dentro da teoria da produção (ou do estudo dos níveis de emprego dos factores), a conflitualidade entre pleno emprego e estabilidade dos preços é *definitiva.* Mas na conjugação das duas teorias (produção e distribuição) dentro de um único sistema increve-se a *possibilidade* de uma solução simultânea para os dois extremos do dilema que surgiria da introdução de outros elementos.

Em termos das três famílias de objectivos que encontramos na teoria disponível da política, estas considerações sugerem que essas famílias não são independentes, mas sim *opções* conjuntas diferentes cuja justificação própria é resultado da sua combinação, e não apenas de análises *isoladas* dos objectivos de cada uma das famílias.

Por outras palavras, a teoria da política económica é, no seu conjunto, uma matriz de combinações possíveis de objectivos, onde cada *vector* é uma unidade. Essa matriz de combinações é, por sua vez, a matriz de decisão interna que deverá ser articulada com a matriz (estrutural ou conjuntural) que define o sistema económico para onde se elabora a política.

Se utilizarmos a agregação atrás proposta, obteremos a seguinte *matriz de objectivos:*

V_1	(a)	(b)	(c)
V_2	(b)	(a)	(c)
V_3	(a)	(c)	(b)
V_4	(b)	(c)	(a)
V_5	(c)	(a)	(b)
V_6	(c)	(b)	(a)

Os primeiros dois vectores são típicos de combinações tradicionais, onde V_1 será a posição keynesiana e V_2 a dos monetaristas neoclássicos. Os dois seguintes são menos frequentes, mas ainda possíveis no espaço da teoria disponível. Aliás, procurámos mostrar atrás que V_3 é uma combinação com forte grau de exequibilidade em termos de política económica. No que se refere aos dois últimos, será fácil perceber que V_6 só poderá ser concebível numa economia muito desenvolvida (sociedade post-industrial); quanto a V_5, a sua pouca frequência (só conhecemos tímidos exemplos desta combinação nos trabalhos de Tobin e Galbraith para o programa político de Georges McGovern) não deverá impedir uma reflexão sobre os seus efeitos, pois talvez aí se localize um dos «pontos de fuga» da nova teoria da política económica.

De qualquer modo, a nossa análise assentará fundamentalmente nos três primeiros vectores, deixando para posterior desenvolvimento as potencialidades de V_5.

II) *O seu significado actual em Portugal*

Numa primeira análise poder-se-á concluir que a questão das opções no espaço das prioridades dos objectivos de política económica em Portugal será, nos seus traços gerais, idêntica à que se põe em qualquer outro país de economia capitalista. Aliás, essa conclusão poderia ser ainda reforçada com o facto de a economia portuguesa ser nitidamente *dependente* de economias capitalistas mais desenvolvidas, o que implica que esteja numa posição de *recepção* das dinâmicas que se originam nesses sistemas mais potentes; portanto, não haverá razão para estabelecer uma *especificidade* na situação portuguesa.

Parece-nos, no entanto, que essa interpretação de similarização não permite cobrir todos os aspectos de que se reveste a dinâmica pleno emprego/estabilidade de preços em Portugal. Não poderemos aqui — nem é essa a nossa intenção específica — construir uma argumentação quantitativizada que fundamente com rigor esta afirmação [6], mas esperamos que algumas notas de índole teórica sejam suficientes para localizar alguns dos pontos da «especificidade» que atrás indicamos.

Em primeiro lugar, refira-se uma prática tradicional da política económica portuguesa que caracterizou um longo período da nossa história económica e que pode ser designada por uma intenção de equilíbrio orçamental.

Esta intenção dirige-se a um instrumento muito específico da família de objectivos (b), ou seja, manifesta uma opção pela estabilidade dos preços como objectivo prioritário. Esta opção tem uma larga história e algumas justificações teóricas, mas importa-nos apenas referir que a dinâmica do desenvolvimento económico português, durante um vasto período, não foi directamente impulsionada e controlada pelas autoridades governamentais no sentido keynesiano, onde, como se sabe, a articulação dos desequilíbrios orçamentais tem um papel decisivo.

Este «liberalismo» económico teve como consequência directa uma relativa indeterminação das linhas de desenvolvimento, situação que se altera radicalmente nos fins da década de 1960. Na verdade, já nos fins da década de 1950 se tentara modificar as condições da não intervenção governamental, mas algumas variáveis exógenas acabaram por inutilizar esse esforço. Como consequência desta alteração, alargam-se as zonas de intervenção central com fortes apoios a investimentos estratégicos, o que veio modificar profundamente a estrutura da despesa global, aumentando necessariamente a pressão sobre a estrutura de preços.

[6] Tentaremos fazê-lo numa série de artigos sobre os grupos económicos em Portugal.

Mas a utilização do equilíbrio orçamental tinha por função não apenas garantir uma estabilidade interna de preços, mas também preservar a estabilidade do escudo na estrutura monetária internacional. Para que este objectivo — que ainda pertence à família (b) — fosse atingido, utilizou-se também um outro instrumento, a *contenção de reservas,* nomeadamente as que tinham sido enviadas para Portugal durante a segunda guerra mundial. A não utilização dessas reservas permitiu uma solidificação do escudo, mas implicou, por sua vez, uma taxa menor de desenvolvimento do que a que seria possível se essas reservas fossem efectivamente aproveitadas. A necessidade de recorrer ao crédito externo terá, no entanto, alterado esta situação, embora não seja possível determinar até que ponto se terá feito sentir essa modificação. De qualquer modo — e é isso que nos interessa salientar —, também aqui se geram movimentos que virão alterar o padrão de despesas, quer em termos absolutos, quer em termos relativos.

Estes dois tipos de pressão — complementares, mas distintos — são consequência natural de um processo de arranque para o desenvolvimento; diríamos mesmo que são as suas consequências típicas. Mas deverá existir uma *contrapartida* desta pressão, sem o que qualquer processo de desenvolvimento estará condenado a desencadear no sistema económico tensões que este não poderá suportar.

Esta contrapartida é constituída por uma alteração radical no tipo e no nível de utilização dos factores produtivos que permita, por fortes ganhos de produtividade, recuperar o grau de tensão criado no arranque do processo.

Se não se verificar esta alteração no tipo e no nível de aproveitamento dos factores produtivos, a única sequência previsível é a *destruição do sistema.*

Dois tipos de factores são especialmente importantes para uma evolução favorável do processo de desenvolvimento: o *trabalho* (através da sua reconversão técnica e sectorial, possibilitando uma mais rigorosa adequação da mão-de-obra à estrutura produtiva) e o *capital* (através da plena utilização da poupança disponível no sector produtivo). Da conjugação destes dois factores de uma *forma eficiente* depende a realização dos ganhos de produtividade necessários para compensar o aumento de tensão. Mas só uma conjugação *eficiente* permite atingir esse resultado; todas as outras conjugações podem aumentar ainda mais o efeito da tensão própria do processo de desenvolvimento.

Se a oferta de trabalho for artificialmente reduzida, ou se surgirem obstáculos à sua mobilidade técnica e sectorial, se a poupança disponível for canalizada para fora da estrutura produtiva (por exemplo, para jogos especulativos), a dinâmica que se desenvolve é cumulativa com o circuito de tensões, em vez de ser compensadora dessa inevitável zona de instabilidade.

Numa situação deste tipo, o conflito teórico entre pleno emprego e estabilidade de preços atinge proporções muito graves. A redução da oferta de trabalho (consequência, por exemplo, de um processo de emigração de massa) produz um pleno emprego

artificial do factor trabalho, aumentando a possibilidade de tensões nos custos (salários); por outro lado, o trabalho disponível poderá não ter a qualidade suficiente para permitir os ganhos de produtividade que decorreriam da sua reconversão técnica e sectorial de forma a aproveitar as melhores capacidades tecnológicas que adviriam do processo de desenvolvimento.

Simultaneamente, a utilização da poupança realizada para alimentação de sistemas especulativos (por exemplo, através da subscrição de acções cujo interesse específico consiste na sua revenda, e não na retribuição natural pelo dividendo) produz um pleno emprego *artificial* do sistema financeiro, com fortes tensões no crédito e que se traduz na subtracção de importantes massas monetárias do circuito de produção.

Nestas condições, o pleno emprego é artificial e a estabilidade dos preços torna-se um objectivo irrealizável, pois a tensão sobre o sistema de preços é crescente, não sendo possível, sequer, utilizar os benefícios de um pleno emprego *efectivo* de todos os factores existentes num certo espaço económico nacional.

Como se compreende, actualmente, uma análise deste dilema em Portugal não só tem uma importância teórica, mas também, e sobretudo, é uma questão prática vital. O dilema terá de se manter, e, com ele, a impossibilidade de solução simultânea, ou haverá um terceiro elemento que possa alterar esta dinâmica?

III) *A dualidade de objectivos e a sua relação com a arqueologia teórica dos ciclos económicos*

Voltando ao centro teórico do nosso dilema, será legítimo perguntar qual a razão da primazia simultânea desses dois objectivos, se uma breve reflexão é suficiente para mostrar que é extremamente difícil realizar ambos ao mesmo tempo.

Ao contrário do que se pode supor à primeira vista, não nos parece que sejam apenas razões políticas e ideológicas que estão na base da atribuição de máximas prioridades a dois objectivos que tecnicamente são concorrentes e não complementares, apesar de ser possível encontrar vários teóricos que o afirmam sem margem para dúvidas.

Quanto a nós, esta dualidade de objectivos tem uma fundamentação teórica que deriva da história da teoria (e política) económica, e mais especialmente da política anticíclica.

Como se sabe, a forma típica da política global anticíclica pertencia ao tipo de *stop-go:* resumidamente, estabilizar os preços em períodos de alta, mesmo com risco de uma deflação, e promover o emprego em períodos de depressão, mesmo com riscos de uma inflação. Isto é, ambos os objectivos eram importantes, *mas em períodos distintos do ciclo.*

Uma leitura apressada das propostas keynesianas poderá ter estado na origem de uma concepção de simultaneidade de dois objectivos, garantida por um mais perfeito *contrôle* da actividade económica por parte das autoridades centrais. Mas essa leitura teria

esquecido dois pontos fundamentais: primeiro, que a teoria keynesiana é uma teoria de curto prazo e onde, portanto, a distinção entre períodos tem uma reduzida importância; segundo, que, no interior da teoria keynesiana, o conceito de *propensão* (ao consumo, ao aforro e ao investimento) desempenha um papel de primeira plana e que esse conceito só é operacional fora do curto prazo desde que estreitamente associado a uma teoria da distribuição, sem o que se torna um conceito aleatório. Daqui resulta que a aglutinação de períodos distintos provoca uma incompatibilidade de objectivos que é teórica e operacionalmente incorrecta.

Para além de tudo isto, acresce que, por um curioso «acaso» da evolução económica, vivemos actualmente um período que encontra uma designação para a sua complexidade no termo híbrido de *stagflation;* nestes períodos assiste-se, simultaneamente, a um período de estagnação do nível de produção (com alto nível de desemprego dos factores trabalho e capital) e a uma forte pressão na estrutura dos preços, com importantes distorções da sua composição normal de equilíbrio.

Isto é, contrapondo-se ao *processo desejado* de um alto nível de emprego com estabilidade de preços, aparece-nos um *processo real* onde há um elevado nível de desemprego e uma forte instabilidade do sistema de preços, o que se repercute ainda numa instabilização das relações económicas internacionais.

Paradoxalmente ou não, a aglutinação dos objectivos teve um resultado líquido exactamente inverso daquele que se pretendia nos domínios da teoria e da política.

B. — Questões específicas

1) *A teoria do emprego*

Explicitadas as linhas gerais do campo teórico em que nos situamos, será altura de tentar uma explicitação dos dois domínios que aí se recobrem; começaremos pelo emprego, e em especial do factor trabalho.

O modelo de Hicks e a concepção de Keynes

O modelo de Hicks [7] do mercado do trabalho é um dos melhores exemplos da síntese neoclássica onde este tipo especial de mercado é teorizado como uma estreita aproximação dos sistemas de concorrência perfeita: o trabalho é considerado um produto homogéneo, não há custos de informação nem de mobilidade, o sistema de tensões entre compradores e vendedores é estável e definido em termos de concorrência atomística.

O facto de, em termos abstractos, esta teoria produzir modelos muito manipuláveis e facilmente operacionalizáveis não deve impedir a verificação do seu total irrealismo. Efectivamente, nem

[7] J. Hicks, *The Theory of wages*, 2.ª ed., Londres, 1963.

o trabalho é um produto homogéneo num dado mercado, nem os custos de informação e mobilidade são desprezáveis, nem tão-pouco a concorrência entre compradores e vendedores é atomística.

No entanto, é evidente que este modelo pode ser bastante melhorado com a inclusão de algumas fricções específicas e mais evidentes, como, por exemplo, a distinção entre áreas geográficas e entre sectores. Com o primeiro tipo de distinção minimiza-se a importância do grau de informação sobre as condições do mercado e os custos de mobilidade, enquanto com o segundo se minimiza o efeito da falta de homogeneidade do trabalho oferecido no mercado. Estas alterações conduzem à constituição teórica de submercados que funcionam como vectores de uma matriz geral que representará o mercado global de trabalho. Mas a questão de *articulação* entre estes vectores continuará a levantar numerosos obstáculos, como, por exemplo, a questão da permanência de *diferenciais de salários* num determinado espaço económico. Efectivamente, as restrições impostas à definição de cada vector acabam por implicar uma acumulação de «resíduos» que tornam inadequada a matriz macroeconómica final.

Daqui resulta que qualquer sistema teórico efectivamente operacional terá de conter na sua formalização a série de atritos que destrói a possibilidade de ajustamentos automáticos, mas a que nunca se poderá realisticamente atribuir a categoria de simples resíduos.

A primeira formulação (se bem que não se possa considerar como rigorosa) de uma teoria do mercado de trabalho com incorporação de atritos terá sido a que Keynes propôs na *General Theory*... A base do seu argumento (que, aliás, é comum a outros modelos que compõem a teoria keynesiana) é que o mercado de trabalho é um caso de *non-clearing*, ou seja, onde há atritos específicos que impedem a situação de equilíbrio do mercado que se define na total utilização dos produtos que aí surgem (pleno emprego, teoricamente necessário para os clássicos, como se sabe). Como, por outro lado, há outros atritos estruturais (no mercado de produtos, no mercado de capitais, no mercado internacional), é perfeitamente possível conceber uma situação do sistema económico em que haja um equilíbrio de vectores onde cada um deles contém margens de atrito específicas. Por outras palavras, o sistema pode encontrar uma situação de equilíbrio muito diferente da que se postula no modelo de *clearing markets* ou de concorrência pura.

Qual o efeito de uma teoria de atritos?

Na *General Theory*... (p. 17), Keynes afirma que a procura de trabalho está inversa e unicamente relacionada com o nível dos salários reais. Neste sentido, as variações do nível de emprego deverão reflectir variações opostas do nível dos salários reais. Daqui decorria que, para um dado nível de salários nominais, a redução do nível de desemprego exigia uma inflação do nível de preços, de tal forma que o nível de salários reais fosse compatível com uma maior quantidade de emprego. Assim se justifica a conhecida definição de *desemprego involuntário* (sempre que o nível de desemprego pode ser reduzido por uma expansão da pro-

cura efectiva que permitiria elevar os preços e diminuir o salário real) e a implicação de política económica que aqui se contém: uma elevação geral do nível de preços é um método neutral e global para reduzir o salário real.

Será evidente reconhecer que o mesmo efeito se poderia obter com uma diminuição, generalizada a todos os sectores e tipos de emprego, do salário monetário. No entanto, isso não é possível por virtude de um dos *atritos básicos* do mercado do trabalho: os preços que aí se verificam são *administrados:* fixos durante períodos determinados e com acentuadas diferenças relativas sectorial e regionalmente.

Por outro lado, os contratos de trabalho são definidos em termos monetários, o que tem um efeito bem determinado na oferta sectorial de trabalho: haverá uma variação positiva da oferta de trabalho sempre que o salário monetário se elevar num certo sector em relação a outro. É isto que permite a Tobin [8] afirmar que a constituinte fundamental da curva da oferta de trabalho são os salários *monetários* relativos, o que permite recuperar a célebre noção keynesiana da ilusão monetária.

Daqui surge uma possível discrepância no interior do mercado do trabalho: se a procura está relacionada com o nível dos salários reais e a oferta é condicionada pelo nível relativo de salários monetários, qual será o significado do mercado?

Em primeiro lugar, é importante notar que a procura de trabalho é condicionada pela procura efectiva do produto: cada sector empregará o número suficiente de operários para produzir a quantidade de produtos que pode vender. Mas então é possível admitir uma situação em que a procura efectiva é inadequada à produção possível, o que levará a uma situação em que o produto marginal do trabalho é superior à taxa de salários real. Neste caso, o nível do emprego não será influenciado por diminuições da taxa de salários real (ao contrário do que, aparentemente, Keynes afirmara), mas será sensível a alterações do nível de procura agregada.

Em segundo lugar, registe-se que esta noção, rigorosamente anticlássica, é a única *compatível* com a estrutura geral da teoria keynesiana, pois mostra como se pode ter uma situação de desemprego mesmo quando a taxa de salários real é compatível com um equilíbrio global. A questão que aqui se inscreve é, claramente, a da procura efectiva — e ninguém hesitará em afectar esse conceito a Keynes.

Em resumo, a introdução dos *atritos* no mercado do trabalho permite clarificar um conjunto de questões que são, normalmente, separadas nas análises teóricas:

a) Uma situação de desemprego clássico, onde há taxas de salários reais excessivas e onde a elevação do nível geral

---

[8] «Inflation and unemployment», in *the American Economic Review,* Março de 1972, p. 3.

dos preços, através da ilusão monetária, é uma medida política eficaz;

b) Uma situação de desemprego não clássica, onde é uma deficiência da procura efectiva que provoca um desajustamento entre a oferta de trabalho potencial e a procurada;

c) A existência de uma actividade de comparação sectorial de salários por parte da oferta de trabalho, o que obriga a admitir a possibilidade de desequilíbrios em mercados determinados.

Daqui se concluirá que o possível equilíbrio do mercado do trabalho será um *equilíbrio estocástico,* subordinado a um conjunto diferenciado de atritos e onde se encontram dois componentes fundamentais: um componente de equilíbrio (o fluxo permanente dos diversos fluxos entre os mercados particulares produz um agregado que pode ser estável) e um outro de desequilíbrio (constituído pelos diferentes sistemas de choques intersectoriais que mantêm certos mercados de trabalho numa situação de desequilíbrio).

Então, e esta é a conclusão fundamental desta secção, uma decisão tomada para o mercado global do trabalho pode não atingir o seu objectivo específico, porque desprezará pontos estratégicos particulares que poderão ser decisivos [9].

II) *Um atrito estrutural: a curva de Phillips*

Uma das mais importantes contribuições econométricas para a teoria keynesiana terá sido o célebre artigo de Phillips publicado em 1958 e onde se estabelece uma relação entre o nível de desemprego e a taxa de variação das taxas monetárias de salários.

A conclusão fundamental da forma dessa função consiste em que quanto menor é o nível de desemprego mais rápidas e significativas são as alterações nas taxas monetárias de salários; alternativamente, o preço de um nível de emprego superior é uma maior inflação.

Como contrapartida directa desta afirmação está a dedução lógica dos neoclássicos de que existe um nível de emprego que permite anular a tensão inflacionista nos salários monetários e que designam por *taxa natural de desemprego:* aquela que não produz tensões no mercado do trabalho.

Tendo em conta as várias formas das curvas propostas por Phillips, concluir-se-á que essa taxa natural se definirá para um desemprego de 5 % a 6 % da mão-de-obra activa, o que constitui necessariamente um dos instrumentos a utilizar para garantir a estabilidade dos preços (e não o único, porque este apenas permite actuar nas tensões da inflação-custos).

---

[9] Esta análise encontra confirmação nos importantes textos de LEIJONHUFVUD *On Keynesian Economics and the Economics of Keynes,* Oxford University Press, Nova Iorque, 1968, e *Keynes and the Classics,* Londres, Institute of Economic Affairs, 1969, e de TOBIN «Inflation and unemployment», in *the American Economic Review,* Março de 1972, p. 3.

No entanto, e paradoxalmente, uma recente análise do mercado de trabalho inglês, publicada no *The Economist* de 23 de Setembro de 1972, pp. 66-67, mostra que se deu *uma inversão* deste efeito Phillips e que *para maiores níveis de desemprego se verificam variações da taxa de salários crescentes,* tendência que se mantém há cinco anos.

A única explicação para esta *alteração radical* da teoria disponível parece encontrar-se numa análise inversa da função, que se passaria agora a ler do seguinte modo: *quanto mais depressa crescem as taxas de salários maior é o nível de desemprego.*

Efectivamente, um aumento de tensões nos custos (qualquer que tenha sido a sua origem efectiva) obriga os sectores a procurarem uma melhoria das taxas de produtividade, de forma a ser possível absorver essas tensões *sem diminuir a taxa de lucro* ou, pelo menos, sem a alterar, e especialmente quando o volume de vendas está estacionário ou diminui por estabilização da procura (típico do componente *stag* de *stagflation*).

Para que esse aumento de produtividade seja conseguido, e num intervalo de tempo reduzido, a única solução económica consiste em lançar mão dos recursos tecnológicos e, no mesmo processo, despedir trabalho. Este processo de distribuição não levanta grandes dificuldades, até porque é uma tendência «natural» da automação progressiva das estruturas produtivas.

Tudo isto leva a crer que a taxa natural de desemprego aumentará progressivamente, enquanto o custo fundamental da produção passará a ser encontrado na articulação específica da taxa de lucro com a taxa de juro, passando para segundo plano a questão da taxa de salários.

Que são graves as implicações políticas desta inversão do efeito Phillips, supomos evidente; mas, por outro lado, esta inversão vem modificar em grande medida a composição teórica da política económica, e em especial o grau de importância da *estrutura de distribuição.* Tentaremos mostrá-lo a propósito da dinâmica da *stagflation.*

III) *A «stagflation» e a política económica*

Como já atrás explicitámos, à dicotomia das fases do ciclo económico (expansão/depressão) corresponde uma dicotomia de objectivos de sentido inverso (estabilidade de preços/pleno emprego), o que caracterizava a política económica na fórmula genérica do *stop-go.*

No entanto, já atrás referimos que na generalidade das economias capitalistas ocidentais se assiste a uma estranha conjugação de elevação do nível dos preços com um alto valor de desemprego no mercado de trabalho (chegando a atingir 6 % nos Estados Unidos) e um elevado grau de capacidade produtiva não utilizada (segundo Tobin, cerca de 20 % nos Estados Unidos). Isto implica que a dicotomia tradicional deixa de fazer sentido, do mesmo modo que se encontram profundamente alteradas algumas

dicotomias secundárias (como a que se definia no efeito Phillips entre a taxa de variação dos salários e o nível de desemprego).

Subitamente, a teoria da política económica atinge uma situação de rarefacção teórica, onde colidem aleatoriamente hipóteses opostas. Como dizia H. Wallich em 1971, «as técnicas tradicionais já não são utilizáveis. Têm de se desenvolver novas técnicas que tenham em conta os processos efectivos dos mercados», pois estes últimos atingem potências próprias que já não são compatíveis com os princípios gerais das teorias que herdámos. Tudo isto se confirma se analisarmos os dois últimos *Reports of the President's Council of Economic Advisers,* comentados na *The American Economic Review,* onde uma sensação de incerteza é o que nos resta depois da sua leitura atenta.

Analisando o vector duplo constituído por esta falência teórica em solucionar uma situação aberrante e híbrida em termos teóricos, mas nem por isso menos efectiva, o que foi dramaticamente salientado pelo relatório do Clube de Roma — M. I. T. sobre os *Limits to Growth,* supomos ser evidente a necessidade de reformular o corpo de prioridades dos objectivos, dando cada vez mais importância *à alteração da estrutura distributiva,* até porque, como já vimos, o aparelho instrumental que lhe está associado é bastante potente e facilmente manobrável pelas autoridades centrais.

Neste aspecto, acreditamos que virá a ter um enorme efeito a recente colaboração entre Tobin e Galbraith na preparação do programa económico de McGovern (independentemente das atribulações políticas do programa, ficará a sua base teórica), onde se manifesta claramente uma opção pela articulação do objectivo de pleno emprego com o de distribuição, de forma a possibilitar, por uma via não clássica e post-post-keynesiana, o *contrôle* de um crescimento desorganizado da produção e da instabilidade de preços que se origina na forte pressão da procura efectiva que tem uma *composição artificial* (défices orçamentais com grande peso no armamento, consumo induzido por mecanismos publicitários descontrolados, movimentos internacionais de capitais puramente especulativos, utilização da poupança interna unicamente no circuito financeiro, etc.), ao mesmo tempo que se assiste à rápida desvalorização do trabalho não técnico.

Este é o desafio (e não o dilema) da política económica contemporânea e o que teremos de resolver urgentemente, sabendo adaptar as conclusões ao estado específico de desenvolvimento das potencialidades produtivas de cada país.