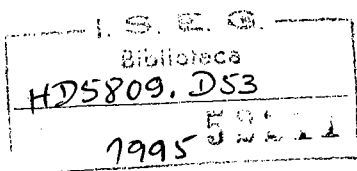


UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA  
INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO



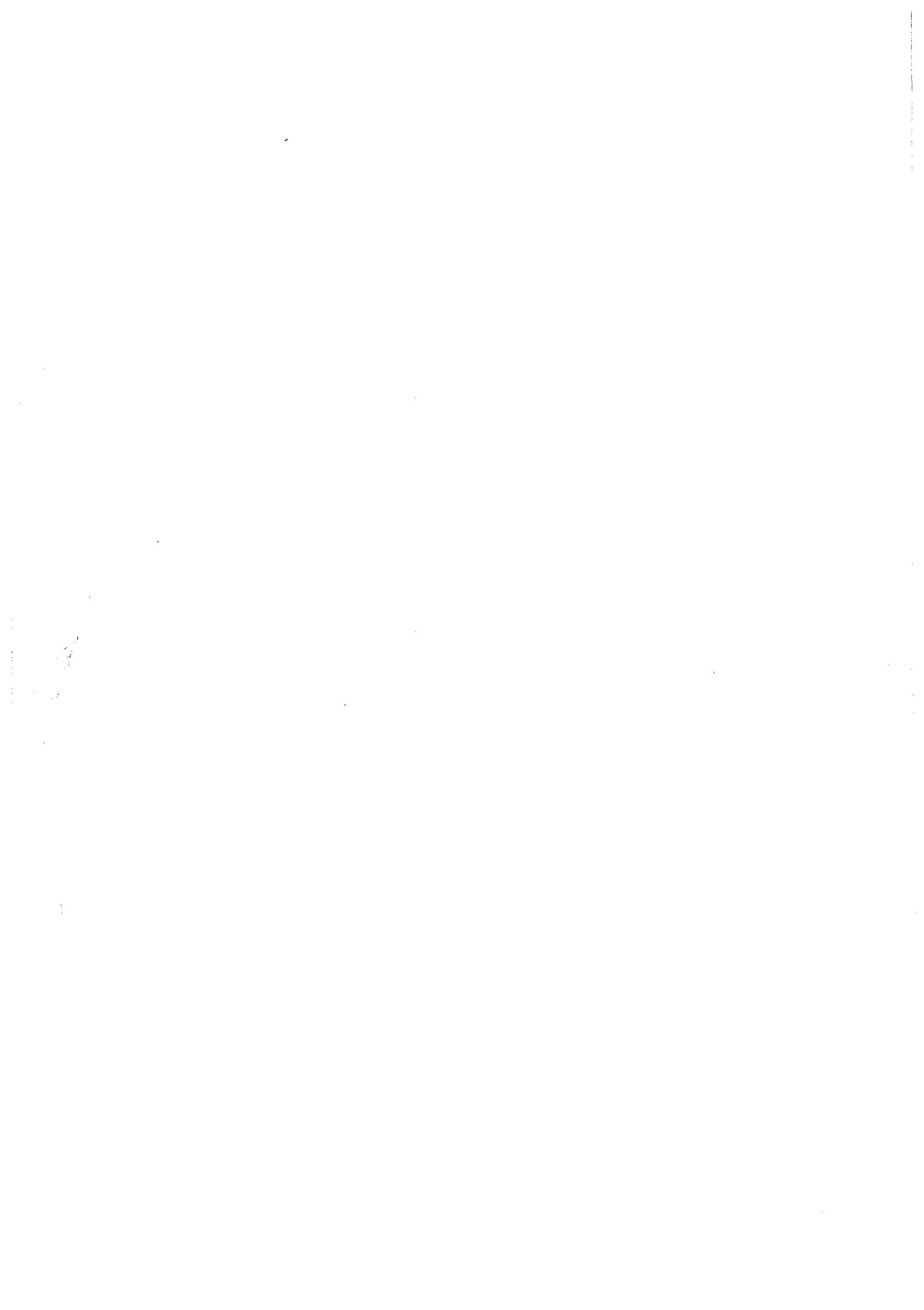
**AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS DE EMPREGO  
E FORMAÇÃO PROFISSIONAL**

DISSERTAÇÃO PARA DOUTORAMENTO

Dissertação orientada pelo  
Prof. Américo Ramos dos  
Santos apresentada ao ISEG  
para obtenção do grau de  
doutor em Economia

Mário Caldeira Dias

Julho de 1995





## NOTA PRÉVIA

*Agradeço a todos os que me incentivaram na tarefa, sempre árdua, da investigação de um tema que se julgou actual e pertinente.*

*Para além do indispensável suporte familiar, cumpre-me destacar o Prof. Francisco Pereira de Moura que, em primeiro lugar, me solicitou neste sentido e, com risco de omissões, os apoios e encorajamento da Dr.<sup>a</sup> Cândida Soares, do Dr. Acácio Catarino, do Dr. Alberto Churro e, na última fase, o contributo directo da Dr.<sup>a</sup> Teresa Sabido Costa, da D.<sup>a</sup> Fátima Silva e do Dr. Paulo Viegas.*

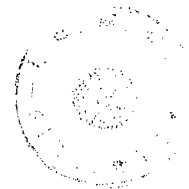
*Tive ainda o privilégio da orientação do Prof. Américo Ramos dos Santos e dos conselhos, após leitura, do Prof. João Ferreira do Amaral.*

*Como é óbvio, quaisquer erros e omissões são da minha completa responsabilidade.*

*Lisboa, 19 Julho de 1995*

*Mário Caldeira Dias*





## ÍNDICE GERAL

	Pág.
<b>PREÂMBULO</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS DE EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL</b>	<b>7</b>
<b>I - INTRODUÇÃO / DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA</b>	<b>7</b>
1. O QUADRO GERAL	7
2. A POLÍTICA DE EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL ENQUANTO POLÍTICA PARCELAR, COMO CASO RELEVANTE	10
<b>II - CONCEITOS PERTINENTES RELATIVOS AO MERCADO DE TRABALHO</b>	<b>17</b>
1. AS TEORIAS	18
2. CONCEITOS	21
3. AS QUESTÕES SUBJACENTES	23
<b>III - O PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO</b>	<b>26</b>
1. O PLANEAMENTO E A POLÍTICA ECONÓMICA	26
2. O PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO	26
<b>IV - AS ESPECIFICIDADES DO MERCADO DE TRABALHO</b>	<b>28</b>
1. AS ESPECIFICIDADES	28
2. OS OBJECTIVOS E AS MEDIDAS ESPECÍFICAS	31
3. OS AGENTES	32
<b>V - O MÉTODO E CONTEÚDO DA AVALIAÇÃO</b>	<b>34</b>
1. A AVALIAÇÃO E O CICLO DE DECISÃO	34
2. O PROCESSO DE AVALIAÇÃO	35
<b>VI - A APLICAÇÃO DOS MÉTODOS DA AVALIAÇÃO A UM EXEMPLO CONCRETO</b>	<b>39</b>
1. AS FASES DE EVOLUÇÃO DA POLÍTICA DE FORMAÇÃO NO CONTEXTO DA SITUAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO	40
<b>VII - AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE FORMAÇÃO NO CONTEXTO DA SITUAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO</b>	<b>42</b>

## **CAPÍTULO II**

<b>CONCEITOS E TEORIAS DO MERCADO DE TRABALHO - O PALCO DE INTERVENÇÃO DAS POLÍTICAS SELECTIVAS DE EMPREGO E FORMAÇÃO</b>	<b>45</b>
<b>I - INTRODUÇÃO</b>	<b>45</b>
<b>II - CONSIDERAÇÕES GENÉRICAS SOBRE O CONCEITO DE MERCADO</b>	<b>49</b>
1. A PERTINÊNCIA DO CONCEITO DE MERCADO	49
2. AS FUNÇÕES DO MERCADO	53
2.1. A FUNÇÃO DE INFORMAÇÃO E O RACIONALISMO DO COMPORTAMENTO INDIVIDUAL	54
2.2. A FUNÇÃO DE REGULAÇÃO	58
2.3. A FUNÇÃO DE AFECTAÇÃO DE RECURSOS	59
3. O CONCEITO DE MERCADO E O CONCEITO DE SISTEMA	60
3.1. ALGUNS ASPECTOS RELEVANTES DO CONCEITO DE SISTEMA	60
3.2. O MERCADO ENQUANTO SISTEMA	66
<b>III - O MERCADO DE TRABALHO E O CONCEITO DE SISTEMA</b>	<b>70</b>
1. O MERCADO DE TRABALHO COMO SUB(SISTEMA) ESPECÍFICO	76
2. AS FUNÇÕES DO MERCADO A PROPÓSITO DO MERCADO DE TRABALHO	77
3. NATUREZA ESPECÍFICA DO OBJECTO DE TROCA, DA RELAÇÃO DE TROCA E DO COMPORTAMENTO DOS AGENTES NO MERCADO DE TRABALHO	81
4. SERÁ O MERCADO DE TRABALHO UM SISTEMA?: - DA FLEXIBILIDADE AO PARADIGMA DA QUALIDADE	88
5. CONCEITOS PERTINENTES RELATIVOS AO MERCADO DE TRABALHO	99
5.1. OS CONCEITOS DE TRABALHO E EMPREGO	100
5.2. CONCEITO E OBJECTIVO DO EMPREGO ENQUANTO BASE DA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS POR PARTE DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS	109
5.3. OS CONCEITOS DE EMPREGO E A EVOLUÇÃO DOS SISTEMAS ESTATÍSTICOS	112
5.4. ALGUMAS OBSERVAÇÕES COMPLEMENTARES EM RELAÇÃO AOS CONCEITOS ESTATÍSTICOS DO MERCADO DE EMPREGO	114
5.5. DEMARCAÇÃO CONCEPTUAL DO ÂMBITO DE INCIDÊNCIA DAS POLÍTICAS DE EMPREGO E FORMAÇÃO E DA RESPECTIVA AVALIAÇÃO	115
<b>IV - AS TEORIAS RELEVANTES NA EXPLICAÇÃO DA SITUAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO MERCADO DE TRABALHO</b>	<b>124</b>
1. AS ABORDAGENS TRADICIONAIS	126
2. A RENOVAÇÃO NEOCLÁSSICA	128
3. AS ABORDAGENS ALTERNATIVAS	132
4. AS TEORIAS NEO-UNIFICADORAS	136

## **CAPÍTULO III**

<b>A METODOLOGIA DA POLÍTICA ECONÓMICA E A TEORIA DA DECISÃO PÚBLICA</b>	<b>139</b>
<b>I - INTRODUÇÃO</b>	<b>139</b>
<b>II - O CONCEITO DE POLÍTICA ECONÓMICA E PLANEAMENTO</b>	<b>141</b>
1. A DIVERSIDADE DE DEFINIÇÕES	141
2. A POLÍTICA ECONÓMICA E O PLANEAMENTO	144
<b>III - O MÉTODO DA POLÍTICA ECONÓMICA NA SUA VISÃO TRADICIONAL</b>	<b>146</b>
1. O QUADRO LÓGICO	146
2. O PROCESSO DE ELABORAÇÃO	149
2.1. AS FASES	149
2.2. OS AGENTES	151
<b>IV - PERSPECTIVAS COMPLEMENTARES DE ABORDAGEM</b>	<b>152</b>
1. A MODIFICAÇÃO DO CONTEXTO	152
2. OUTRAS INTERPRETAÇÕES DO QUADRO LÓGICO DA POLÍTICA ECONÓMICA	154
<b>V - SOBRE O PAPEL DO NORMATIVO NA CONDUÇÃO DA POLÍTICA ECONÓMICA</b>	<b>160</b>
<b>VI - ANÁLISE DO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO</b>	<b>166</b>
1. JUSTIFICAÇÃO DO INTERESSE DO TEMA	166
2. A NECESSIDADE DE DEFINIÇÃO DE OBJECTIVOS	168
3. REGRAS ESCOLHA SOCIAL	169
3.1. O INDIVIDUALISMO METODOLÓGICO	171
3.2. AS CONDIÇÕES DE UMA REGRA DE ESCOLHA SOCIAL	172
4. A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA	178
5. OS GRUPOS DE INTERESSES	182
6. AS TEORIAS NORMATIVAS DA ESCOLHA PÚBLICA	183
6.1. A TEORIA DA JUSTIÇA DE RAWLS	184
6.2. A CONSTITUIÇÃO COMO CONTRATO SOCIAL	184
7. A BUROCRACIA	185
8. AS FUNÇÕES DE PREFERÊNCIA E SUA UTILIZAÇÃO	187

## **CAPÍTULO IV**

<b>A ESPECIFICIDADE DAS INTERVENÇÕES NO MERCADO DE TRABALHO</b>	<b>193</b>
<b>I - INTRODUÇÃO</b>	<b>193</b>
<b>II - CARACTERIZAÇÃO DO ÂMBITO DE INTERVENÇÃO DA POLÍTICA DE EMPREGO - ASPECTOS GERAIS</b>	<b>195</b>
1. O CONCEITO E ÂMBITO DE INTERVENÇÃO DA POLÍTICA DE EMPREGO	196

2.	A SEGMENTAÇÃO DAS VERTENTES DE INTERVENÇÃO DA POLÍTICA DE EMPREGO	207
3.	O REFERENCIAL DO PLENO EMPREGO	212
<b>III -</b>	<b>OS OBJECTIVOS, AS MEDIDAS E OS AGENTES</b>	<b>219</b>
1.	OS OBJECTIVOS E A SUA EXPRESSÃO INSTITUCIONAL	219
1.1.	A OIT	220
1.2.	A OCDE	222
1.3.	CARTA SOCIAL DO CONSELHO DA EUROPA	224
1.4.	CARTA COMUNITÁRIA DOS DIREITOS SOCIAIS FUNDAMENTAIS DOS TRABALHADORES	225
1.5.	O FUNDO SOCIAL EUROPEU	226
1.6.	A REFORMA DOS FUNDOS ESTRUTURAIS	227
1.7.	A 2ª REFORMA DOS FUNDOS ESTRUTURAIS	229
1.8.	A SÍNTESE	232
2.	AS MEDIDAS	235
2.1.	A CLASSIFICAÇÃO O.I.T.	236
2.2.	A CLASSIFICAÇÃO MISEP	240
2.3.	A CLASSIFICAÇÃO NO ÂMBITO DOS FUNDOS ESTRUTURAIS	243
2.4.	A CLASSIFICAÇÃO DE MEDIDAS NA OCDE	245
2.5.	OUTRAS ABORDAGEMS	246
3.	SÍNTESE E SISTEMATIZAÇÃO DA ANÁLISE DOS OBJECTIVOS E MEDIDAS	249
4.	OS AGENTES E O PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO	256
4.1.	O PAPEL DOS AGENTES NAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS	257
4.2.	O PAPEL DOS AGENTES NO PROCESSO DE DECISÃO DA POLÍTICA DE EMPREGO	259
<b>IV -</b>	<b>A ESPECIFICIDADE METODOLÓGICA DA POLÍTICA DE EMPREGO</b>	<b>263</b>
1.	ECONOMIA DO TRABALHO E DOS RECURSOS HUMANOS	265
2.	PREVISÕES E PLANEAMENTO	274
3.	A PROSPECTIVA	282

## **CAPÍTULO V**

	<b>A AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS - OBJECTO E MÉTODO</b>	<b>285</b>
<b>I -</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>285</b>
<b>II -</b>	<b>DEFINIÇÃO E OBJECTIVOS</b>	<b>288</b>
1.	AS VÁRIAS ABORDAGENS DO PROBLEMA	288
2.	O CICLO DE DECISÃO E O PROGRESSO DOS CONHECIMENTOS	292
<b>III -</b>	<b>ASPECTOS INSTITUCIONAIS E METODOLOGIAS DA AVALIAÇÃO</b>	<b>309</b>
1.	CONSIDERAÇÕES GENÉRICAS	309
2.	ASPECTOS METODOLÓGICOS DA AVALIAÇÃO	317
2.1.	O PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO E PARTICIPAÇÃO NAS AVALIAÇÕES - MODALIDADES	323

2.2.	AS MODALIDADES TÉCNICAS DE ABORDAGEM DA REALIDADE	343
2.3.	OS INDICADORES	358
<b>IV -</b>	<b>MÉTODOS EXPERIMENTAIS E NÃO EXPERIMENTAIS</b>	<b>363</b>
1.	O PROBLEMA METODOLÓGICO DA AVALIAÇÃO	363
2.	A INCERTEZA NOS MÉTODOS EXPERIMENTAL E NÃO EXPERIMENTAL	368
3.	MÉTODOS EXPERIMENTAIS	370
4.	MÉTODOS NÃO EXPERIMENTAIS	378
<b>V -</b>	<b>A INCIDÊNCIA DA AVALIAÇÃO</b>	<b>388</b>
1.	A AVALIAÇÃO "EX-ANTE"	388
2.	A AVALIAÇÃO DOS PROCESSO DE EXECUÇÃO	390
3.	ESTUDOS DE AVALIAÇÃO DE EFEITOS OU AVALIAÇÃO PROPRIAMENTE DITA	399
3.1.	OS EFEITOS	401
3.2.	ALGUMAS QUESTÕES ADICIONAIS NO ÂMBITO DO EFEITO LÍQUIDO	412
4.	AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA EXTERNA	415
5.	OS EFEITOS/INDICADORES PERTINENTES	418
<b>CAPÍTULO VI</b>		
<b>UMA PERSPECTIVA DA AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS DE EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL APLICADA AO CASO PORTUGUÊS</b>		<b>421</b>
<b>I -</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>421</b>
<b>II -</b>	<b>A EVOLUÇÃO DO MERCADO DE EMPREGO DESDE A FASE DA PRÉ ADESAO</b>	<b>425</b>
1.	INDICADORES ESSENCIAIS NA ÓPTICA DA SITUAÇÃO DO MERCADO DE EMPREGO E RESPECTIVA EVOLUÇÃO	428
2.	AS VENTILAÇÕES OU DESAGREGAÇÕES	429
2.1.	OS SEXOS E OS GRUPOS ETÁRIOS	430
2.2.	DESEMPREGO DE LONGA DURAÇÃO	431
2.3.	AS REGIÕES	433
2.4.	OS SECTORES, AS EMPRESAS E AS PROFISSÕES	435
3.	A DIMENSÃO QUALITATIVA	439
4.	OS FLUXOS	443
5.	CONCLUSÕES	446
<b>III -</b>	<b>A EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS DE EMPREGO NO CONTEXTO DA SITUAÇÃO DO MERCADO DE EMPREGO</b>	<b>447</b>
1.	O PERÍODO DE PRÉ ADESAO	450
2.	O PERÍODO DE 1986 A 1989	451
3.	O PERÍODO DE 1990 A 1993	455
4.	O PERÍODO DE 1994 A 1999	461
<b>IV -</b>	<b>AS ABORDAGENS DA AVALIAÇÃO</b>	<b>468</b>
1.	RESULTADOS E PROCEDIMENTOS DA POLÍTICA DE EMPREGO E FORMAÇÃO	468
2.	O PROCESSO INSTITUCIONALIZADO DE AVALIAÇÃO	484

2.1.	AVALIAÇÃO "EX-ANTE"	485
2.2.	AVALIAÇÃO DE ACOMPANHAMENTO OU DE O PROCESSO DA EXECUÇÃO	492
2.3.	AVALIAÇÃO DE IMPACTE	502
3.	O CICLO DE AVALIAÇÃO DE ACORDO COM UM QUESTIONÁRIO A INDIVIDUALIDADES INSTITUCIONAL E ESTRATEGICAMENTE POSICIONADAS	511
4.	BREVE REFERÊNCIA À UTILIZAÇÃO DA ANÁLISE CUSTOS-BENEFÍCIOS	525

## **CAPÍTULO VII**

<b>CONCLUSÕES</b>	533
<b>I - CONCLUSÕES GERAIS</b>	533
<b>II - CONCLUSÕES NO DOMÍNIO DA AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE EMPREGO</b>	536
<b>III - AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE EMPREGO EM PORTUGAL (COM MAIOR INCIDÊNCIA NA FORMAÇÃO)</b>	538
<b>IV - CARACTERÍSTICAS DESEJÁVEIS DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO NO CASO PORTUGUÊS</b>	539

## ÍNDICE SÍNTESE

	Pág.
<b>PREÂMBULO</b>	1
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS DE EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL</b>	7
<b>I - INTRODUÇÃO / DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA</b>	7
<b>II - CONCEITOS PERTINENTES RELATIVOS AO MERCADO DE TRABALHO</b>	17
<b>III - O PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO</b>	26
<b>IV - AS ESPECIFICIDADES DO MERCADO DE TRABALHO</b>	28
<b>V - O MÉTODO E CONTEÚDO DA AVALIAÇÃO</b>	34
<b>VI - A APLICAÇÃO DOS MÉTODOS DA AVALIAÇÃO A UM EXEMPLO CONCRETO</b>	39
<b>VII - AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE FORMAÇÃO NO CONTEXTO DA SITUAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO</b>	42
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>CONCEITOS E TEORIAS DO MERCADO DE TRABALHO - O PALCÓ DE INTERVENÇÃO DAS POLÍTICAS SELECTIVAS DE EMPREGO E FORMAÇÃO</b>	45
<b>I - INTRODUÇÃO</b>	45
<b>II - CONSIDERAÇÕES GENÉRICAS SOBRE O CONCEITO DE MERCADO</b>	49
<b>III - O MERCADO DE TRABALHO E O CONCEITO DE SISTEMA</b>	70
<b>IV - AS TEORIAS RELEVANTES NA EXPLICAÇÃO DA SITUAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO MERCADO DE TRABALHO</b>	124

### **CAPÍTULO III**

<b>A METODOLOGIA DA POLÍTICA ECONÓMICA E A TEORIA DA DECISÃO PÚBLICA</b>	<b>139</b>
<b>I - INTRODUÇÃO</b>	<b>139</b>
<b>II - O CONCEITO DE POLÍTICA ECONÓMICA E PLANEAMENTO</b>	<b>141</b>
<b>III - O MÉTODO DA POLÍTICA ECONÓMICA NA SUA VISÃO TRADICIONAL</b>	<b>146</b>
<b>IV - PERSPECTIVAS COMPLEMENTARES DE ABORDAGEM</b>	<b>152</b>
<b>V - SOBRE O PAPEL DO NORMATIVO NA CONDUÇÃO DA POLÍTICA ECONÓMICA</b>	<b>160</b>
<b>VI - ANÁLISE DO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO</b>	<b>166</b>

### **CAPÍTULO IV**

<b>A ESPECIFICIDADE DAS INTERVENÇÕES NO MERCADO DE TRABALHO</b>	<b>193</b>
<b>I - INTRODUÇÃO</b>	<b>193</b>
<b>II - CARACTERIZAÇÃO DO ÂMBITO DE INTERVENÇÃO DA POLÍTICA DE EMPREGO - ASPECTOS GERAIS</b>	<b>193</b>
<b>III - OS OBJECTIVOS, AS MEDIDAS E OS AGENTES</b>	<b>219</b>
<b>IV - A ESPECIFICIDADE METODOLÓGICA DA POLÍTICA DE EMPREGO</b>	<b>263</b>

### **CAPÍTULO V**

<b>A AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS - OBJECTO E MÉTODO</b>	<b>285</b>
<b>I - INTRODUÇÃO</b>	<b>285</b>
<b>II - DEFINIÇÃO E OBJECTIVOS</b>	<b>288</b>
<b>III - ASPECTOS INSTITUCIONAIS E METODOLOGIAS DA AVALIAÇÃO</b>	<b>309</b>
<b>IV - MÉTODOS EXPERIMENTAIS E NÃO EXPERIMENTAIS</b>	<b>363</b>
<b>V - A INCIDÊNCIA DA AVALIAÇÃO</b>	<b>388</b>



## **CAPÍTULO VI**

<b>UMA PERSPECTIVA DA AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS DE EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL APLICADA AO CASO PORTUGUÊS</b>	<b>421</b>
<b>I - INTRODUÇÃO</b>	<b>421</b>
<b>II - A EVOLUÇÃO DO MERCADO DE EMPREGO DESDE A FASE DA PRÉ ADESÃO</b>	<b>425</b>
<b>III - A EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS DE EMPREGO NO CONTEXTO DA SITUAÇÃO DO MERCADO DE EMPREGO</b>	<b>447</b>
<b>IV - AS ABORDAGENS DA AVALIAÇÃO</b>	<b>468</b>

## **CAPÍTULO VII**

<b>CONCLUSÕES</b>	<b>533</b>
<b>I - CONCLUSÕES GERAIS</b>	<b>533</b>
<b>II - CONCLUSÕES NO DOMÍNIO DA AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE EMPREGO</b>	<b>536</b>
<b>III - AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE EMPREGO EM PORTUGAL (COM MAIOR INCIDÊNCIA NA FORMAÇÃO)</b>	<b>538</b>
<b>IV - CARACTERÍSTICAS DESEJÁVEIS DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO NO CASO PORTUGUÊS</b>	<b>539</b>



## ÍNDICE DE DIAGRAMAS, QUADROS E GRÁFICOS

	Pág.
DIAGRAMA P.1    DESENVOLVIMENTO DA INVESTIGAÇÃO	5
DIAGRAMA II.1    A AVALIAÇÃO E A ANÁLISE CONCEPTUAL DO MERCADO DE TRABALHO	48
DIAGRAMA II.2    O MERCADO - NATUREZA E FUNÇÕES	52
DIAGRAMA II.3    OS ASPECTOS SOCIAIS E ECONÓMICOS DAS QUALIFICAÇÕES	95
DIAGRAMA II.4    ÂMBITO DE INTERVENÇÃO DE POLÍTICA DE EMPREGO E PERSPECTIVAS DOS RECURSOS HUMANOS	98
DIAGRAMA II.5	101
DIAGRAMA IV.1    OS CÍRCULOS DE INFLUÊNCIA DA POLÍTICA EMPREGO	201
DIAGRAMA V.1    O CICLO DE AVALIAÇÃO	300
DIAGRAMA V.2    A AVALIAÇÃO E O PROCESSO DE MELHORIA DO CONHECIMENTO E DA DECISÃO/ACÇÃO	308
DIAGRAMA V.3    A INCIDÊNCIA DA AVALIAÇÃO - O CICLO DE DECISÃO	310
DIAGRAMA V.4    A AVALIAÇÃO INCORPORADA NO CICLO DE DECISÃO OU DE "PRODUÇÃO" DE MEDIDAS	314
DIAGRAMA V.5    A SEQUÊNCIA DAS FASES DE AVALIAÇÃO	322
DIAGRAMA V.6    ACORDO/DESACORDO NA UTILIZAÇÃO DE RECURSOS E OBJECTIVOS DA AVALIAÇÃO ENTRE OS SERVIÇOS CENTRAIS E OPERADORES REGIONAIS	338
DIAGRAMA V.7    VALÊNCIAS DE AVALIAÇÃO DE ACOMPANHAMENTO	399
DIAGRAMA V.8    VALÊNCIA DA AVALIAÇÃO II EX-POST	401
DIAGRAMA VI.1    ANÁLISE E PROPOSTA DE UM SISTEMA DE QUALIFICAÇÃO NO CONTEXTO DA INTERVENÇÃO NO MERCADO DE EMPREGO	424
DIAGRAMA VI.2    ASPECTOS RELEVANTES NA CARACTERIZAÇÃO DA SITUAÇÃO, EVOLUÇÃO E FUNCIONAMENTO DO MERCADO DE EMPREGO	427
QUADRO II.1    AS FUNÇÕES DO MERCADO E OS ATRIBUTOS DO SISTEMA	68
QUADRO II.2    A ESTRATÉGIA OFENSIVA E DEFENSIVA FACE À NATUREZA DOS FENÓMENOS	92
QUADRO II.3    A RELAÇÃO ENTRE AS CARACTERÍSTICAS E OS CONCEITOS DE TRABALHO	105
QUADRO II.4    TEORIAS, HIPÓTESES DE BASE E RECOMENDAÇÕES PARA A POLÍTICA	138
QUADRO IV.1    OS CÍRCULOS DE INFLUÊNCIA E OS CRITÉRIOS DE INTERVENÇÃO DE POLÍTICA DE EMPREGO	253
QUADRO IV.2    RELAÇÃO ENTRE OS CRITÉRIOS DE INTERVENÇÃO, OS OBJECTIVOS E AS MEDIDAS DE POLÍTICA DE EMPREGO	254
QUADRO IV.3    O POSICIONAMENTO DAS VÁRIAS ABORDAGENS DE SISTEMATIZAÇÃO DOS OBJECTIVOS E MEDIDAS	255
QUADRO V.1    INCIDÊNCIA E OBJECTO DE AVALIAÇÃO	312
QUADRO V.2    FASES DA POLÍTICA E FASES DA AVALIAÇÃO	316
QUADRO V.3    CONDICIONANTES DA CONCEPÇÃO DE AVALIAÇÃO	346
QUADRO V.4    MODALIDADES DE AVALIAÇÃO E CARACTERÍSTICAS	355
QUADRO V.5    AVALIAÇÃO DOS ASPECTOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS E ÂMBITO DE INTERVENÇÃO DA POLÍTICA DE EMPREGO	357

-a posição da política de emprego face à contradição expressa no duplo posicionamento dos indivíduos no mercado de trabalho:- enquanto componente da actividade económica ou factor de produção e como objectivo final de todo o sistema social;

-o conteúdo do processo de tomada de decisão pública e da vertente institucional e normativa, particularmente relevante no domínio em causa;

-as valências dos procedimentos de avaliação quando aplicados à política de emprego e formação e, nomeadamente, no que concerne ao seu processo de adequação aos problemas reais;

-a aplicação do quadro conceptual desenvolvido à realidade portuguesa e mais especificamente à política de formação devido à relevância dos meios utilizados,, procurando daí derivar as reorientações pertinentes no que se refere à política, em si mesma, e ainda às tarefas de avaliação.

O percurso metodológico reflecte, em simultâneo, o conjunto de questões relevantes, os objectivos analíticos em causa e o adequado encadeamento dos temas pertinentes.

Após uma síntese dos conteúdos das várias fases a percorrer descrevem-se as particularidades dos conceitos e teorias do mercado de trabalho como forma de delimitar o palco ou o domínio de intervenção da política de emprego. Tal objectivo decorre do quadro de referência do conceito abstracto de mercado, analisando as implicações sistémicas da dupla qualidade de recurso económico e de objectivo do sistema global que caracteriza o ser humano. O individualismo metodológico e o racionalismo individual contrapõem-se aos desígnios colectivos e normativos da acção do Estado.

Na medida em que a política de emprego se situa no “interface” entre o económico e o social e os objectivos analíticos prosseguidos se centram sobre uma faceta peculiar das políticas públicas, desenvolvem-se os aspectos da teoria da decisão pública que

fundamentem a sua integração na perspectiva da “normative economics”, ao mesmo tempo que se conclui pela validade das práticas de avaliação na ausência de critérios objectivos e estabilizados de agregação de preferências e de tomada de decisão pública.

Se as políticas parcelares se definem por sub-sistemas específicos de objectivos e instrumentos, articulados com o quadro geral da intervenção pública, por interesses e comportamentos diferenciados dos seus agentes e ainda por um conjunto de conceitos e métodos próprios, então afigura-se pertinente o tratamento da natureza e da acção da política de emprego, procurando identificar as modalidades de posicionamento e de solução da contradição sistémica atrás referenciada.

O núcleo da problemática visada encontra-se no estudo do objecto e método da avaliação na óptica da sua aplicação à política de emprego que, por sua vez, lida com fenómenos que caem no âmbito das ciências sociais.

Neste quadro, realçam-se como dificuldades maiores os obstáculos à aplicação dos métodos experimentais, as inter-relações entre os avaliadores e o objecto da avaliação e as dimensões qualitativas dos fenómenos em causa.

A gama de efeitos, os objectivos que lhe são atribuíveis, os indicadores e as modalidades de avaliação encontram-se entre as questões mais relevantes, para além da que respeita à identificação das relações entre o ciclo da avaliação e o ciclo da decisão.

Todos os desenvolvimentos anteriores se canalizam, apesar das dificuldades na colheita de dados e informações, para uma avaliação da política de emprego, em Portugal, de acordo com uma perspectiva tríplice:

-a da avaliação realizada por iniciativa institucional no contexto da evolução conjunta da situação do mercado de emprego e da política de emprego na última década por forma a constatar possíveis insuficiências no seu contributo para o processo de adequação das respectivas medidas à realidade;

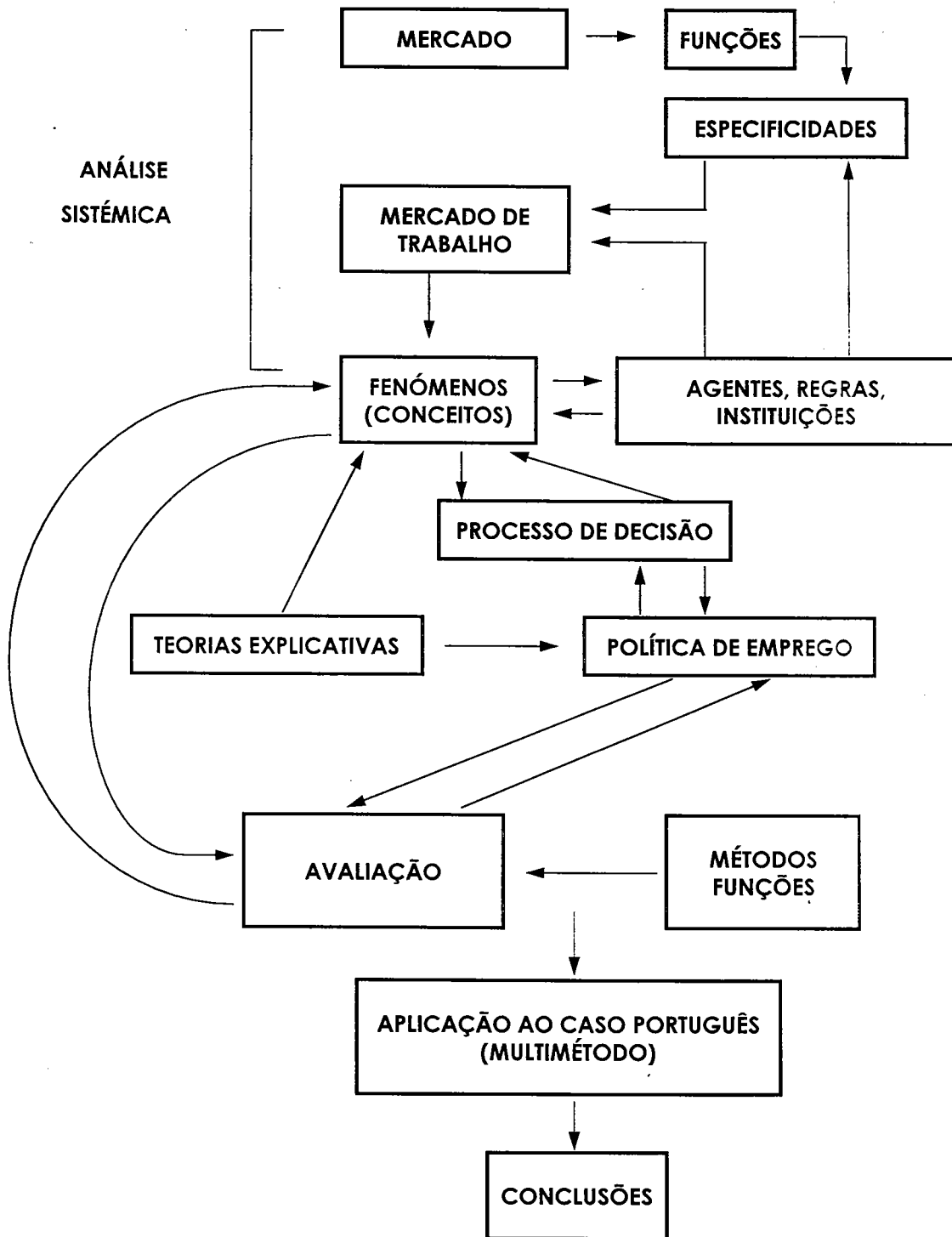
-a da avaliação, com os dados disponíveis e com prejuízo de uma óptica económica estrita, da política de emprego e, em particular, das medidas de formação tomando em consideração a intervenção do FSE e definindo um suporte teórico relativo à natureza das necessidades a satisfazer e às suas implicações para a condução da política:

-a da análise do ciclo completo da avaliação com base num inquérito a individualidades estrategicamente posicionadas para, a partir dessa posição e dos contributos recolhidos, derivar recomendações sobre a adequação dos dispositivos da referida avaliação.

O Diagrama P.1 sintetiza o percurso analítico proposto e prosseguido.

DIAGRAMA P.1

DESENVOLVIMENTO DA INVESTIGAÇÃO





## **CAPÍTULO I - AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS DE EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL**

**Este estudo, para dissertação de doutoramento, situa-se genericamente no âmbito da "avaliação das políticas de emprego e formação profissional" e mais especificamente no domínio da aplicação dos aspectos metodológicos da política económica ao mercado de trabalho, tendo em consideração as suas especificidades.**

O capítulo inicial destina-se a situar e a definir a pertinência do objecto da pesquisa e a estabelecer, de uma forma sintética, a justificação das suas componentes e o encadeamento lógico da sua sequência.

### **I - INTRODUÇÃO / DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA**

#### **1. O QUADRO GERAL**

No contexto mais geral do papel do Estado na gestão do sistema económico e social, têm-se multiplicado, desde o pós-guerra, o âmbito e a gama de intervenções públicas nos vários aspectos da vida social, suportadas por um peso crescente das instituições vocacionadas para o efeito.

Transcenderam-se, desde então, largamente as funções do Estado inerentes ao funcionamento da "mão visível" de Adam Smith<sup>1</sup>.

Nas economias mistas do "Welfare State"<sup>2</sup>, as componentes sociais do processo de decisão alargaram-se e alteraram, de uma forma contínua e cumulativa, a estrutura das

---

<sup>1</sup> Smith, A. - A Riqueza das Nações - Lisboa - Ed. Fundação Calouste. Gulbenkian - 1980.

<sup>2</sup> Samuelson, P. - Le Malaise de la Science Economique Face à la Crise - Problèmes Economiques - DEZ. 1977 - pp 3-6. Este autor coloca a questão da interferência das questões sociais nas decisões públicas enquadradas por uma lógica de mercado.

relações do Estado com a sociedade introduzindo alterações qualitativas profundas no comportamento da política económica e, logo, no tipo de modificações produzidas<sup>3</sup>.

Várias metodologias propostas e mais conhecidas como o PPBS ou o RCB<sup>4</sup> constituem a expressão da necessidade de transposição para os processos de intervenção pública, **de um conceito objectivado de racionalidade**, enquanto guia da acção.

No caso do mercado este, por si próprio, resolve o problema da racionalidade pela via do significado relativo da diferença entre custos e receitas (lucro) de qualquer actividade económica e da comparação desta diferença em actividades económicas alternativas.

As contradições recentes relativas ao papel do Estado e o ressurgimento, agora reequacionado em alguns países<sup>5</sup>, do liberalismo manifestam a actualidade deste tema nas várias esferas de intervenção.

Tal verificação ocorre em paralelo com a expansão do papel das instituições e da própria institucionalização dos comportamentos traduzidas em regras implícitas e explícitas que, por sua vez, os enquadram também, de uma forma crescente<sup>6</sup>.

Neste quadro intervencionado, os comportamentos e a sua componente prospectiva tendem a fixar-se em torno de regras normalizadas de convivência impostas pela via do Estado ou simplesmente aceites. A construção de regras evolui em paralelo, e organicamente, com o jogo dos comportamentos<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> Ver, entre outros, a propósito da evolução da problemática da política económica:

-Culbois, P. - La Politique Conjuncturelle - Paris - Ed. Cujas - 1986.

-Lepage, H. - Amanhã o Liberalismo - Lisboa -Ed. Publicações Europa-América - 1988.

<sup>4</sup> Sfez, L. - Crítica da Decisão - Lisboa - Ed. D. Quixote - 1990.

<sup>5</sup> After the Market - The Economist - NOV. 1992 - pp. 15-17.

O artigo é motivado pelas propostas de Clinton após o encerramento do ciclo Republicano da "Reagonomics".

<sup>6</sup> Langlois, R.N. et al - Economics as a Process - New York - Ed. Cambridge University Press - 1986.

Cita-se: "...and this implies a need for economic theories in which institucional influences and constraints play a role." .p. 7

<sup>7</sup> Ver:

-Langlois.Op. cit. (6).

-Schotter, A. - "The Evolution of Rules" in Langlois R. N. (dir.) - Economics as a Process - New York - Ed. Cambridge University Press - 1986.

Citando: "...there are basically two views of institutions. In the first, which I call the rules view, social or economic institutions are seen as a set of rules that constrain individual behavior and define the social outcomes that result from individual action..." ... "...the other view, which I shall call the behavioral view, is represented by ...all of whom look at social institutions not as a set of predesigned rules, but rather as unplanned and unintended regularities of social behavior

Os agentes económicos movem-se, assim, num contexto convencional, e convencionalizado, norteados por antecipações e leituras da realidade evolutiva filtradas pela consciência efectiva dos seus interesses específicos, mais ou menos objectiva e mais ou menos desviada da sua relação com os interesses de conjunto. As diferenças de capacidade de pressão política interferem com a representatividade colectiva das decisões públicas.

Uma parte significativa das leituras da realidade é, ela própria e simultaneamente, convencionalizada e objecto de controvérsia a propósito da sua maior ou menor adequação às estratégias dos referidos interesses, socialmente significativos.

Ora, as regras do jogo resultam, cada vez mais, da interferência de interesses parcelares nas decisões que os afectam positiva ou negativamente<sup>8</sup>.

A representação destes interesses num cada vez maior número de instâncias institucionais e o facto das funções de preferência pública se procurarem colar ao conjunto das preferências da maioria dos eleitores, faz com que a diversidade alargada de políticas e de medidas seja dificilmente objecto de análise em termos da síntese dos seus custos e benefícios específicos, sobretudo se adoptar uma visão lata do conteúdo dos referidos custos e benefícios que incluam parâmetros extra-económicos ou não quantificáveis.

Resulta também, e por isso, difícil o estabelecimento dos custos de oportunidade de aplicação dos meios sociais à disposição de molde a poder comparar com alternativas, mais ou menos vantajosas, na sua aplicação.

Acresce a natural dificuldade no próprio reconhecimento das várias dimensões significativas das políticas de bem-estar social e do caso específico do investimento nos recursos humanos<sup>9</sup>.

---

(social conventions) that emerge "organically". Institutions are outcomes of human action that no single individual intended to occur". pp. 117-118

<sup>8</sup> Bernard, J. - *Conflicts et Choix dans l'Élaboration de la Politique Économique* - *Révue Économique* - SET. 1962.

<sup>9</sup> Juster, F. T. - *A Framework for the Measurement of Economic and Social Performance in The Measurement of Economic and Social Performance* - New York - Ed. Milton Moss - 1973.

**A procura de critérios de afectação de recursos num contexto de perturbação e de interferência com as regras de mercado assume uma particular relevância.**

O aperfeiçoamento das metodologias de avaliação das intervenções públicas constitui uma forma científica e operacional de melhorar permanentemente o processo de tomada de decisão pública na óptica da relação entre meios e resultados e entre meios e objectivos nos vários contextos em que se definem e, nomeadamente, no das políticas parcelares integradas no conjunto da actuação dos poderes públicos no tecido económico e social<sup>10</sup>.

A justificação prende-se com o facto de a avaliação assumir como objectivo essencial, de modo muito sintético, **a adequação crescente das intervenções face a desvios de execução (processuais e de resultados) ou de concepção de políticas, em razão de conhecimentos insuficientes da realidade em evolução, deste modo melhorados.**

Trata-se de uma racionalidade adaptativa centrada na evolução da relação entre meios e objectivos num domínio em que as imperfeições do mercado, invocadas, nomeadamente a propósito da conhecida "NAIRU"<sup>11</sup>, caminham a par com motivações e resultados esperados da intervenção pública que extravasam os aspectos meramente económicos.

## **2. A POLÍTICA DE EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL ENQUANTO POLÍTICA PARCELAR, COMO CASO RELEVANTE**

Uma das vertentes do crescimento das intervenções estatais referenciáveis à metodologia ou à teoria da política económica<sup>12</sup> tem consistido na delimitação de sub-áreas ou sub-conjuntos de problemas com um grau socialmente reconhecido de

---

<sup>10</sup> Ver, sobretudo, a propósito das relações entre as políticas parcelares e a política pública:  
-Watson, D. - Economic Policy - Cambridge - Ed. The Riverside Press - 1965.

<sup>11</sup> Gerosky, P. et al. - Market Imperfections and Employment- Estudo sobre Emprego/Desemprego - Paris - OCDE - 1993.

<sup>12</sup> Destacam-se, entre outras, as obras referentes à metodologia da política económica:  
-Tinbergen, J. - On the Theory of Economic Policy - Ed. North Holland - 1952.  
-Tinbergen, J. - Techniques Modernes de la Politique Économique -Paris - Ed. Dunod - 1961.  
-Kirschen, E. S. - Política Económica Contemporânea -Barcelona - Ed. Occidente - 1965.  
-Peston, M.H. - Theory of Macro Economic Policy - Ed. Philip Allan - 1974.

autonomia e coerência, traduzido no binómio instrumentos específicos/objectivos específicos articulado através de variáveis intermédias a outros sub-conjuntos adjacentes ou a objectivos mais globais de índole macro-social e estratégica e com horizontes temporais diversos.

A conjugação da autonomia com a articulação com os aspectos globais resulta da adopção de uma visão selectiva, supletiva e complementar de problemáticas mais globais, porque está na base, nas três vertentes, de um processo de demarcação restritiva da zona de intervenção ou de responsabilização institucional<sup>13</sup>.

A relativa autonomia na especificação de problemáticas, ou sub-conjuntos de instrumentos e objectivos próprios, pode também, e a jusante, ser expressa pela constatação de que a relação entre a utilização de meios e os resultados obtidos se esgota no âmbito de intervenção das políticas parcelares, sem prolongamentos, reconhecidos enquanto tal, em efeitos nas variáveis que lhe estão mais directa ou indirectamente associadas.

Os critérios de selecção dos alvos de intervenção, incluindo as vias da supletividade e da complementaridade, delimitariam, neste caso, o terreno de análise deixando na sombra os efeitos indirectos.

Em suma, a autonomia poderia ser entendida num duplo sentido:

- o da demarcação de sub-conjuntos suficientemente autónomos de problemas/objectivos e instrumentos;
- o da restrição da análise da relação entre a utilização dos meios e os resultados ao mesmo campo sendo, contudo, difícil de ignorar as relações de sobreposição e interdependência com outros âmbitos e níveis de intervenção.

---

<sup>13</sup> Ver para o caso específico da política de emprego:

-Catarino, A. - Políticas de Emprego: As Respostas Necessárias in Revista de Emprego e Formação N° 1 - Ed. IEFP - JAN. 1987 - pp. 5-16.

-Dias, M. C. - A Inovação no Domínio das Políticas in Revista de Emprego e Formação N° 2 - Ed. IEFP - MAI. 1987 - pp. 15-22.

A política de gestão do mercado de trabalho e a política ou as medidas de emprego e formação profissional - **ou só de emprego se considerarem as qualificações uma dimensão qualitativa da mão-de-obra ou do emprego ou ainda do posto de trabalho** - constituem desde a crise de 1929-33, sobretudo a partir dos anos 40, um domínio de desenvolvimento das mencionadas políticas parcelares (**aliás, utilizaremos sempre, de forma indiferente, as expressões de política de emprego ou política de emprego e formação profissional**).

O seu aparecimento representa, nos termos da teoria da política, um alteração qualitativa da intervenção pública ou da relação do Estado com a sociedade, na medida em que são criadas instituições - **os Serviços de Emprego** - que de um modo permanente e sistemático se passam a preocupar e a responsabilizar-se por um determinado grupo de problemas delimitado e socialmente reconhecido enquanto tal, ou seja, reconhecido como socialmente relevante através do poder político instituído. A relevância crescente deste domínio deve-se, nomeadamente, às seguintes razões<sup>14</sup>:

- ao peso da variável emprego, enquanto **ponto de passagem de interacções significativas entre a economia e a sociedade**. A relação de compromisso entre as exigências da economia (competitividade e criação de emprego) e o trabalho enquanto factor de integração social estão bem expressas na introdução ao Livro Branco da Comissão Das Comunidades Europeias: Esta mesma preocupação com os recursos humanos é visível em textos da O.I.T. (Towards the Full Employment) e na iniciativa da OCDE sobre o Emprego/Desemprego.

- à ausência de um contexto de pleno emprego, que sublinha a importância e a necessidade do conhecimento dos resultados da utilização dos meios, no sentido da diminuição dos conflitos entre os objectivos típicos da política

---

<sup>14</sup> Ver entre outros:

-Harbison, F. ; Myers, C.M. - Educação, Mão-de-Obra e Crescimento Económico - Ed. Fundo de Cultura - 1965.  
-Comissão das Comunidades Europeias (versão portuguesa) - Livro Branco sobre o Crescimento, a Competitividade e o Emprego - Boletim das Comunidades Europeias - Suplemento 6/1993 - Bruxelas - 1993.  
-OCDE - Nota do Secretário Geral - Estudo sobre Emprego/Desemprego - Paris - 1992.  
-OIT - Towards the Full Employment - doc. de trabalho WSSD/04 - Genève - 1994.

macroeconómica (p. ex., visíveis nas perturbações do andamento errático das curvas de Phillips). Tal necessidade é tanto mais sentida quanto mais significado ou peso relativo adquiram certas medidas, como sejam as relativas à formação profissional em Portugal, nos últimos anos;

-à crescente importância dos desequilíbrios estruturais e à inadaptação de conceitos, teorias e políticas à altura da sua solução e integradores de uma nova racionalidade social nesta matéria;

-ao reconhecimento do alcance estratégico potencial das políticas de desenvolvimento dos recursos humanos na fase actual, e futura, das sociedades e de acordo com o quadro de condicionantes no qual decorre a sua formulação e execução e nos vários níveis em que se associa com vectores de convergência com os seus objectivos. O Mercado Único comunitário e o tipo de inserção desejada no mercado mundial têm compelido a concepções e orientações que apontam claramente no sentido da valorização dos recursos humanos como eixo estratégico essencial<sup>15</sup>;

-a cada vez maior inclusão das questões relativas ao emprego e às políticas de emprego e formação nas movimentações dos grupos sociais (concertação e conflitualidade sociais) conscientes de que os resultados desejáveis a médio e longo prazo só por esta via - **a da valorização dos recursos humanos** - podem ser conseguidos em proveito colectivo e através de critérios capazes de gerar um acordo mínimo entre os vários agentes em presença;

-ao próprio estatuto das instituições, e das políticas que elas promovem, em contraste com a evolução da realidade que, no entanto, só em parte, e de uma forma obscura, explicam. A relação entre o seu papel e os resultados observados da evolução da realidade decorre num ambiente de conflito de interesses, de

---

<sup>15</sup> Catarino. Op cit. (13).

expectativas e de regras de convivência que interferem com a objectividade das análises e com a justeza e justificação das reacções baseadas nessas análises. A insuficiência de dados e conhecimentos neste domínio reforça, adicionalmente, essa possibilidade.

**Tendo em consideração as características do processo de intervenção no mercado de trabalho ou de emprego, o desejado critério de racionalidade é tributário do desenvolvimento das metodologias de avaliação, tanto no domínio mais restrito dos processos de tomada de decisão, como no da articulação com os aspectos mais globais em que se insere e para cuja evolução contribuem.**

Estão em causa as relações entre meios e resultados específicos e os seus efeitos noutras componentes da economia e da sociedade com que se interligam.

Em particular, as políticas de emprego e formação, que se desenrolam no palco constituído pelo mercado de trabalho ou de emprego, derivam os objectivos parcelares de problemas económicos ou de outros com efeitos sociais sensíveis e contribuem, por sua vez, para objectivos gerais que incluem a consideração do papel dos recursos humanos no desenvolvimento económico e social.

A disponibilização dos seus meios sofre das condicionantes inerentes à necessidade de as políticas selectivas não deverem possuir um peso significativo suficiente para contrariar orientações ou equilíbrios macroeconómicos imperativos.

O contributo dos métodos de avaliação assume-se como de particular relevo não só pela importância socialmente crítica das áreas em que se repercute, como ainda pelo alcance que, no limite, podem proporcionar, i. e., influenciar o desenvolvimento económico e social pela via da valorização dos recursos humanos.

Esta abordagem, a do processo de decisão inerente ao investimento nos recursos humanos, revela-se como particularmente profícua como pano de fundo da contribuição para a melhoria qualitativa da política de emprego porque estabelece que<sup>16</sup>:

---

<sup>16</sup> Harbison e Myers. Op. cit. (14)

-o investimento ou valorização dos recursos humanos possui vias próprias, como a transmissão de conhecimentos, a modificação de atitudes e comportamentos e a viabilização de acções com repercussões multiplicadoras e potencialmente qualitativas;

-o desenvolvimento dos recursos humanos é a condição indispensável, embora por si só não suficiente, para que qualquer outro aspecto da sociedade possa ser desenvolvido;

-o conceito de recursos humanos resulta da escolha de um determinado ponto de vista ou abordagem centrada na relação entre as pessoas e a actividade económica. Tal facto não implica, antes supõe, o reconhecimento de que a faceta económica é apenas um dos aspectos da natureza da actividade humana.

No entanto, **assume-se que a perspectiva dos recursos humanos se situa num quadro de interactividade entre o nível parcelar das políticas e os aspectos macroeconómicos dos seus objectivos globais.**

**O exemplo português, ao conferir meios elevados à política de formação, atribui-lhe, na prática, essa responsabilidade, resultando acrescida a necessidade de conjugação da eficácia com a eficiência, dadas as alternativas da aplicação de meios que se configuram em sociedades menos desenvolvidas.**

A prática da avaliação, nos termos a propor, procura, para além disso, conciliar a natureza complexa da relação do homem com a economia com a relatividade dos conhecimentos que estão na base das interferências institucionalizadas sobre aspectos delimitados da realidade que considera relevantes, embora sabendo-os integrados na malha transcendente das interdependências sistémicas e sub-sistémicas.

O "ceteris paribus" do processo de conhecimento deixa na obscuridade as cadeias de reacção às intervenções da política revelando e sublinhando as lacunas existentes no avanço do referido conhecimento, à revelia dos méritos auto-atribuídos.

A avaliação pode abranger a globalidade cíclica do processo de tomada de decisão que interfere com a situação do mercado de trabalho ou apenas aspectos mais delimitados.

**Os benefícios resultantes do preenchimento das lacunas do processo de avaliação numa fase intensa de investimento nos recursos humanos, como a que acontece em Portugal, constitui o objectivo último da explanação subsequente**



## II - CONCEITOS PERTINENTES RELATIVOS AO MERCADO DE TRABALHO

A política de emprego e formação, e de uma forma mais geral, todas as intervenções de gestão do mercado de trabalho decorrem no contexto do seu funcionamento e incidem directamente sobre os fenómenos que são inerentes à sua organização, funcionamento e evolução.

O mercado de trabalho configura-se como um espaço social, na medida em que integra múltiplas dimensões da sociedade, geograficamente não delimitado, no qual ocorre o confronto dinâmico entre a procura e a oferta de trabalho e, por esta via, das determinantes conjunturais (cíclicas) e estruturais que estão na origem dos fluxos que explicam o volume e o conteúdo da oferta e da procura e o resultado desse confronto em termos de síntese de equilíbrio ou desequilíbrio entre as duas.

Por outras palavras, trata-se **do âmbito coberto pelas funções do mercado de trabalho - informação, afectação de recursos e regulação - consideradas que sejam as suas especificidades na concretização destas funções atribuíveis ao conceito genérico de mercado**<sup>17</sup>.

As especificidades são, por sua vez, tributárias de um conjunto de explicações teóricas que procuram uma melhor compreensão do seu funcionamento e das influências, que sobre ele e sobre os resultados que daí decorrem, representam os procedimentos da política:- fixação de objectivos e utilização de instrumentos com vista à sua consecução.

A teoria não pode ignorar, dada a permanência no tempo das intervenções públicas, que a realidade é o produto simultâneo de si própria e da interferência pública.

**A teoria também é avaliação, i. e., resulta da tentativa de explicar uma realidade na qual se incluem também os efeitos das políticas.**

Inversamente, só no quadro definido pela percepção da natureza do mercado de trabalho, dos conceitos que a possibilitam e das teorias que explicam o seu

---

<sup>17</sup> Mallet, L. - Le Marché Local du Travail - Paris - Ed. du C.N.R.S. - 1980.

funcionamento, será possível reflectir sobre os métodos de avaliação de um dos seus aspectos determinantes: **-o da parte explicativa na evolução da realidade das medidas de gestão do mercado de trabalho e, mais em particular, das medidas de emprego e formação profissional.**

## 1. AS TEORIAS

Numa primeira fase desta abordagem será pertinente o tratamento das teorias explicativas da situação e do funcionamento do mercado de trabalho em articulação com a envolvente macroeconómica e social em que se insere.

As teorias clássicas, neoclássicas, keynesianas, neokeynesianas, as teorias do desequilíbrio, a teoria da segmentação ou as teorias neo-unificadoras centradas nas qualificações... são exemplos de uma dispersão acentuada das abordagens que traduz quer a complexidade dos fenómenos em presença, quer as insuficiências de cada uma delas face a essa complexidade.

A perspectiva adoptada coloca dentro do campo de análise os fluxos entre a economia formal e informal e os aspectos de intersecção entre a actividade e a inactividade. O referencial completo coloca-se dentro de um conceito alargado da relação entre a população e a actividade económica, ou se quiser da população activa potencial.

Dois radicalismos de posicionamento são de evitar quando se analisa a relação entre as pessoas e a actividade económica:

-o primeiro resulta de uma posição de partida formalmente correcta: - os seres humanos são o objecto e o agente essencial de todo o processo de evolução económica e social. Logo, o emprego surgiria como o centro de gravidade de um sistema agregador de todas as motivações na utilização de instrumentos estratégicos apropriados.

Menos correctamente, ainda, seria supor que todos os objectivos de tal sistema poderiam ser conseguidos a partir de uma lógica de política selectiva de emprego e formação;

-o segundo, ao contrário, levaria à consideração de que caberia à política de emprego e formação a gestão, em circuito fechado pela selectividade, das externalidades do funcionamento da economia e de outros sub-sistemas sociais relacionados com o mercado de trabalho. Apesar de os factos transmitirem, muitas vezes, essa ideia errada acredita-se que a perspectiva do alcance dos efeitos das medidas selectivas pode ir mais além, uma vez compreendido, de forma mais completa, o seu significado relativo na explicação da evolução da realidade e os mecanismos de propagação dos referidos efeitos (**interactividade entre o selectivo e o agregado e entre o económico e o social**).

A conciliação desta contradição:- a convergência de todo o sistema na variável emprego - V.S. - a sua gestão no domínio restrito definido pelas consequências do funcionamento da economia, só será ultrapassável pela sua clarificação ao nível da **análise sistémica integrante das dimensões política, da institucional, da gestão dos recursos humanos e dos problemas do mercado de trabalho** que inclua uma apreciação contínua (chamar-lhe também sistemática seria redundante) dos mecanismos de integração dos efeitos da política selectiva no andamento da articulação entre a valorização dos recursos humanos e a evolução social<sup>18</sup>.

Exemplo desta contradição está patente no apelo a uma flexibilidade no mercado de trabalho que se confunde, frequentemente, com a subordinação das condições de trabalho aos imperativos da competitividade e considerando o factor trabalho na óptica estrita do custo<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Rodrigues, M. J. - O Sistema de Emprego em Portugal - Lisboa - Ed. D. Quixote - 1989.

Cita-se "...a dar conta destas motivações de partida e do contexto teórico e institucional que nos conduziu a construir, progressivamente, um objecto cuja intenção é dupla: aprofundar o conhecimento da evolução recente do "mercado de trabalho" em Portugal e propor uma abordagem teórica alternativa para esta linha de investigação com base no conceito de sistema de emprego." p. 19

<sup>19</sup> Ver, entre outros:

-Henriet, B. - Travail, Mode d'Emploi - Paris - Ed. PUF - 1988.

No entanto a inserção das empresas e da economia na procura da competitividade é tributária de um complexo conjunto de factores nos quais pesa também o facto de o trabalho ser uma fonte de rendimento (o que estimula a criatividade e a produtividade), por um lado, e, por outro, o de estar na base da própria dimensão do mercado.

A racionalidade económica aplicável numa empresa pode ser contrária à racionalidade global assente em critérios de multi-racionalidade do processo de decisão colectiva, compatíveis com os sistemas abertos não entrópicos<sup>20</sup>.

Ora, as múltiplas dimensões do mercado de trabalho:- regional, sectorial, empresarial, social, institucional... não podem ser captadas apenas por variáveis económicas quantificadas na medida em que os seus fenómenos e os resultados das medidas são apreendidos e sentidos em todos estes aspectos.

Os critérios de multi-racionalidade ou multi-dimensionais terão que transcender os padrões da economia e englobar outras componentes até ao ponto em que não ponham em causa a sua base de sustentação económica<sup>21</sup>.

Aliás, esta observação também se aplica, ao inverso, à vinculação dos recursos humanos, excessiva e liberalizante, às exigências da economia.

**O não enquadramento em paradigmas do processo de avaliação parece ajustar-se ao pragmatismo necessário aos ajustamentos em clima de incerteza ou, pelo menos, de ausência explicações teóricas seguras ou suficientemente viabilizadoras de uma postura prospectiva útil.**

---

O autor mostra o comportamento empresarial face à consideração do trabalho como um custo fixo de produção.

-Meurs, D. (dir.) et al. - La Flexibilité du Travail - Cahiers Français - MAI./JUI. 1987.

<sup>20</sup> Sfez.Op. cit. (4)

<sup>21</sup> OIT - PIACT - Programme International pour l'Amélioration des Conditions de Travail - Genève - 1979.

Defende uma estreita interacção entre as condições de trabalho e a integração social da população activa em benefício da sociedade como um todo.

## 2. OS CONCEITOS

Ainda ao nível do mercado de trabalho e da sua caracterização será indispensável analisar os conceitos por forma a clarificar a sua posição relativa enquanto instrumentos analíticos operacionais com vista à identificação dos efeitos das políticas de emprego e formação profissional, na óptica das metodologias de avaliação.

Os sistemas estatísticos e a evolução dos conceitos que lhes dão corpo<sup>22</sup>, constituem modelos de representação da realidade com um grau de precisão e coerência aceitáveis, mas não isentos de enfiamentos.

**A existência de conceitos, e de uma articulação adequada entre eles, representa uma condição importante na medição da influência das medidas de política.**

Ora os sistemas estatísticos têm caminhado no sentido de uma quantificação dos fenómenos que vão ganhando uma relevância social, surgindo o seu conhecimento quantificado como pré-condição para que, de acordo com várias circunstâncias, pode, ou não, levar ao desencadear de uma abordagem activa por parte dos poderes públicos.

No entanto, a falta de autonomia (sobreposição na realidade) dos conceitos, a sua não comparabilidade, a sua falta de coerência entre si e com o todo (não traduzindo o conjunto e a estrutura das relações dos fenómenos visados), a sua falta de aderência (sendo mal concebidos para a realidade que procuram retratar) e de menor possibilidade de quantificação fiável introduzem limitações no ciclo da decisão que começam no diagnóstico e terminam na execução e/ou avaliação.

Por isso, alguns complementos conceptuais se tornam necessários para uma melhor adequação à avaliação dos efeitos das medidas de política.

Um dos mais significativos prende-se com a constatação das várias dimensões do mercado de trabalho. Com efeito a oferta e procura de formação têm vindo a ganhar o

---

<sup>22</sup> Werneke, D. (dir.) et al. - Counting the Labor Force - Ed. National Commission on Employment and Unemployment Statistics -USA - 1979.

Ilustra claramente, tal como outros documentos da OIT, do CEDEFOP, etc. a relação entre a evolução da realidade e os problemas da representação estatística.

estatuto de um mercado com um grau nítido de autonomia face ao mercado de trabalho, que no seu âmbito, confronta a oferta e a procura de trabalho em termos de quantidades mas também em termos de qualificações disponíveis e de perfis ou capacidades profissionais desejadas.

A autonomia pressupõe a existência de determinantes específicas da oferta e da procura e a formação de equilíbrios daí resultantes, i. e., um mecanismo próprio de regulação, embora, no caso vertente, de natureza atípica, como se verificará.

Uma outra via de prolongamento da análise referir-se-á aos fenómenos de exclusão social com raízes também em condicionantes de natureza económica e outras.

Parece útil acentuar que o mercado de trabalho, mais do que qualquer outro, é permeável à codificação da realidade e à instrumentalização do processo social de construção de regras e convenções que permitam a convivência entre os interesses individuais e entre estes e os colectivos, ou seja, a estandartização de referências comuns aos indivíduos enquanto guia colectivo para as funções de percepção, de decisão e acção<sup>23</sup>.

Por último, o referencial nuclear e de partida, para o percurso analítico perspectivado, é o da situação do mercado de trabalho e das diferentes formas de confronto entre a oferta e a procura diferenciadas:

-pelos aspectos quantitativos e qualitativos;

-pelo prazo - curto, médio e longo;

-pelos espaços - local, regional, nacional, comunitário e internacional e os respectivos fluxos de mobilidade geográfica;

-pelas categorias-sócio profissionais com diferentes posicionamentos, efectivos ou potenciais, face à actividade económica;

---

<sup>23</sup> Salais, R.; Thévenot, L. (dir.) et al. - Le Travail: Marchés, Règles et Conventions - Paris - Ed. Economica - 1986.

-pelos modos de gestão da mão-de-obra e pelos fluxos que se lhes associam (a montante e a jusante dos mercados internos).

O caso português, sempre que necessário, fornecerá a base de quantificação exemplificativa.

### 3. AS QUESTÕES SUBJACENTES

No pano de fundo conceptual e teórico, centrado no mercado de trabalho, algumas reflexões se colocam com particular relevância:

-existe uma teoria global ou unificada sobre o funcionamento do mercado de trabalho?

-se existe constitui uma base sólida para a concepção de instrumentos executáveis para a solução dos problemas detectados?

-se não existe ou, pelo menos, não constitui, como se constata, uma base para a formulação de políticas eficazes, que alternativas se colocam à política de emprego e formação inserida numa perspectiva global de valorização dos recursos humanos?

-que papel poderá desempenhar a avaliação na resposta às questões anteriores?

No que respeita à primeira, afigura-se que a profunda diversidade e segmentação do mercado de trabalho é propícia ao aparecimento de teorias parcelares com graus de complementaridade variáveis<sup>24</sup>. Estas teorias, exactamente porque parcelares, podem incidir, com clara capacidade explicativa, em situações de alguma estabilidade (como

---

<sup>24</sup> Vincens, J. - Les Nouveaux Aspects du Problème de l'Emploi - Revue d'Économie Politique N° 1 (extrait) - Paris -Ed. Sirey - JAN./FEV. 1979.

é, p. ex., o caso da discriminação) na ligação entre fenómenos, mas incapazes de se estenderem aos aspectos mais globais do mercado.

A agregação das teorias parcelares, explora pontos de convergência e assinala lacunas, em paralelo com a procura de uma visão mais unificada e explicativa do funcionamento do mercado de trabalho e dos objectivos da sua gestão. Aliás, idêntica problemática se coloca, a um outro nível mas com este interligado, com os objectivos e políticas de desenvolvimento económico-social<sup>25</sup>.

Essa visão deverá ser procurada a um nível da sociedade mais abrangente do que o mercado de trabalho salvaguardando, de qualquer modo, a possibilidade de compreender as interacções mais significativas entre o mercado de trabalho, a economia e a sociedade.

Cabem neste campo de relação questões como as antecipações, a institucionalização e estandardização dos comportamentos, a codificação ou convencionalização da análise operacional da realidade, outros aspectos das preferências colectivas ou públicas como a inovação tecnológica, a concertação social, a política de bem estar social, a política educativa e de investigação, a luta pela popularidade política, a ideologização dos parceiros sociais...

O facto de a excepcionalidade da situação portuguesa se ter vindo a traduzir por uma abundância de meios de política de emprego, mas sobretudo de formação, acabaram por dar a esta política um fôlego quase macroeconómico quando a postura de partida se afirma selectiva e, logo, microeconómica.

**Coloca-se com toda a pertinência o contraste entre os seus efeitos socialmente visíveis (mesmo em % do PIB) e a dificuldade de fundamentação teórica da sua validade a este nível de impacte e em comparação com outras alternativas de aplicação dos meios.**

---

<sup>25</sup> Seers, D. - Os Indicadores de Desenvolvimento - que estamos a tentar medir? in *Análise Social* nº 60 - Lisboa - Ed. IES - 1969 - pp. 949-968.

A agregação de teorias parcelares encontra-se sem pontos de passagem para uma explicação e prospectiva globais, para além das insuficiências de cada uma destas vias. Nomeadamente, a nível macro, constata-se a persistência, compatível com as políticas selectivas, de um elevado e sustentado nível de desemprego, cuja explicação e solução, ainda fora do horizonte, depende também de variáveis que ultrapassam certamente as incluídas no fenómeno do mercado de trabalho.

No entanto, as teorias parcelares poderão assumir um valor explicativo e de base de concepção de políticas selectivas com efeitos globais antecipados apesar de, ou tendo em conta, a situação global do mercado de trabalho.

A avaliação pode contribuir para a reformulação permanente dos conhecimentos e das práticas na óptica do percurso cíclico que vai das medidas voltadas para o mercado de trabalho ou emprego até aos vários níveis de impacte, em confronto com objectivos específicos e gerais e fazendo a ponte entre dimensões diferentes da relação entre problemas, teorias e políticas.

A melhoria quantitativa e estrutural da situação e evolução do mercado de trabalho e o significado da valorização dos recursos humanos nas possíveis e detectáveis vertentes da actividade económica e social são referências exemplificativas deste tipo de abordagem vertical.

### **III - O PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO**

No interior da linha de análise que considera a política dirigida ao mercado de trabalho assimilável a uma institucionalização crescente da sensibilidade social aos seus problema e à evolução metodológica correspondente, é claro que o âmbito ou o palco em que se desenrola é o da estrutura da relação do Estado com a sociedade.

#### **1. O PLANEAMENTO E A POLÍTICA ECONÓMICA**

O planeamento e a política económica, que concretizam a relação do Estado com a sociedade nos aspectos económicos, possuem uma tradição conceptual metodologicamente fundamentada e centrada nas relações sistémicas entre objectivos e instrumentos.

Os graus de sucesso na sua condução têm variado ao longo do tempo questionando os termos das abordagens que propõe e a evolução das funções de preferência<sup>26</sup>.

Daí que nos últimos tempos se assista a um reviver dos debates metodológicos, quer a propósito das formas alternativas de regulação, quer do processo de tomada de decisão em sociedades democráticas.

#### **2. O PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO**

O ciclo de decisão, composto de várias fases, pode incorporar componentes positivas e normativas.

Para além disso, o individualismo metodológico inerente às democracias desemboca inevitavelmente na análise das possibilidades e dos critérios de agregação de preferências individuais em preferências colectivas expressas pelos poderes representativos.

---

<sup>26</sup> Kirschen, E. S. - East and West Economies Compared - Ed. North Holland - 1974.

Os modelos de política económica permanecem como um auxiliar precioso na configuração e análise dos domínios de intervenção, do sistema de instrumentos e objectivos e da avaliação das relações de causa-efeito entre as duas vertentes.

O ciclo da decisão transpõe-se, nos métodos, para as intervenções no mercado de trabalho, salvaguardadas que sejam as especificidades ao nível do tipo de fenómenos a condicionar, do papel dos vários agentes e do processo de construção e evolução dos objectivos específicos e dos instrumentos ou medidas.

A zona de inserção privilegiada do estudo das fases e componentes da avaliação é o do ciclo da decisão pública, a que se adicionam as potencialidades de que se reveste no progresso dos conhecimentos sobre a realidade.

**O progresso dos conhecimentos pode e deve ser incorporado no referido processo de tomada de decisão.**

## **IV - AS ESPECIFICIDADES DO MERCADO DE TRABALHO**

A tradução das metodologias da política económica para aplicação ao mercado de trabalho obriga a uma adaptação das formas de abordagem, em consequência das diferenças que o caracterizam em vários aspectos.

### **1. AS ESPECIFICIDADES**

No que se refere ao mercado de trabalho, a atitude do Estado tem-se desenvolvido desde o liberalismo da Revolução Industrial até à subordinação mais mitigada dos recursos humanos nas actuais economias mistas que, de algum modo, combinam as regras do mercado com os limites de tolerância social das suas consequências negativas.

O significado social do rendimento do trabalho e a participação acrescida dos parceiros sociais têm contribuído, entre outras razões, e num ambiente conflitual de crise duradoura, para uma crescente diversidade das medidas e para a incoerência ou imprecisão dos objectivos que acabam por diluir as suas contradições.

Esta dimensão histórico-institucional traduziu-se, logo no pós-guerra, numa tónica virada para a procura de uma melhor gestão, no curto prazo, de recursos humanos escassos e necessários para a promoção de um crescimento económico acelerado e propiciador de uma mais fácil conciliação entre objectivos contraditórios.

O excesso da procura de trabalho e qualificações orientaram, os então criados Serviços de Emprego, para funções de melhoria do funcionamento do mercado de trabalho, fornecendo um local físico e funcional de organização da transparência e da mobilidade geográfica, profissional e sectorial da mão-de-obra, incluindo o investimento acelerado nas qualificações, para além das medidas de informação, orientação, colocação e de medicina do trabalho<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Churro, A. - As Instituições e a Evolução das Políticas in Revista de Emprego e Formação Nº 1 - Lisboa - Ed. IIEFP - JAN. 1987. pp. 67-82

A degradação das condições económicas, com os seus reflexos no desemprego, veio a acrescentar às actividades de gestão do mercado de trabalho, o vector das políticas selectivas de emprego e formação, moduladas pela evolução macroeconómica e pela situação concreta do mercado de trabalho, que cada vez mais se se foi revestindo de contornos de crise e desemprego estruturais<sup>28</sup>.

As respostas diversificaram-se com efeitos difusos e de difícil apreensão dos resultados líquidos, quando, ao mesmo tempo, **o conceito de pleno emprego continuava, e continua, a revestir-se da simbologia conceptual aglutinadora de todas as intervenções e da relação do mercado de trabalho com a economia e com a sociedade.**

No entanto, uma visão mais desagregada dos desequilíbrios conduziria à consideração de outros aspectos significativos a propósito das referidas especificidades do mercado de trabalho e do desemprego alinhadas em torno da sua natureza e da relação entre:- o sujeito-objecto (conflito entre a objectividade e a subjectividade) - a multidimensionalidade do mercado de trabalho - o sistema social (político, económico e jurídico-institucional):

- a integração nas Comunidades Europeias alterou radicalmente o quadro de intervenção e de reflexão sobre a política de emprego e formação;
- o desemprego reflecte-se de modo heterogéneo, originando a marginalização e a exclusão de largas faixas da sociedade a ponto de poder ser defendido que a maioria dos desempregados resulta do somatório de grupos mais vulneráveis;
- as questões do emprego e desemprego são passíveis de abordagens micro, meso e macroeconómicas, ou seja, e respectivamente, a da inclusão dos indivíduos e entidades concretas na intervenção das medidas, a da acção dirigida

---

<sup>28</sup> McCracken, P. e outros - Pour le Plein Emploi et la Stabilité des Prix - Paris - Ed. OCDE - 1977.  
Constitui uma explicação detalhada da crise do petróleo de 1973, das suas causas, efeitos macroeconómicos e propostas de política.

com expressão sectorial, regional e de grupo e, por último, a da relação com o sistema social. A possibilidade de percorrer estes diferentes níveis revela-se a mais profícua;

- os mercados internos e os fluxos a montante e a jusante são objecto das políticas de emprego e formação. Contudo será, adicionalmente, de tomar em consideração as pessoas sem a possibilidade de se inserirem em fluxos de (re)entrada e também os efeitos dinamizadores e preventivos das políticas de emprego e formação nos mercados internos;

- parece óbvio que, na relação dos responsáveis da política com o mercado de trabalho, se acentuam os aspectos normativos e institucionais do processo de tomada de decisão.

O processo concreto da política de emprego e também, de um modo mais geral, o processo de tomada de decisão pública, na modalidade típica da deliberação - decisão - execução da política, directamente orientado para o mercado de trabalho, constitui um conjunto coerente de medidas ligadas a objectivos específicos cujos efeitos decorrentes da sua prossecução se reflectem nos objectivos gerais em que se enquadram e noutras variáveis.

A administração pública e o governo lidam a este propósito, na consumação do sub-sistema de objectivos e instrumentos, com todos os indivíduos, entidades e interesses organizados em torno da problemática do mercado de trabalho ou de emprego.

A evolução institucional, na qual as organizações internacionais, com relevância para Organização Internacional do Trabalho (OIT) a que se pode juntar a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e ultimamente as Comunidades Europeias (CE), têm desempenhado um papel importante que tem vindo, por sua vez, a moldar as formas e o conteúdo da sua participação na modificação da realidade.

**Os objectivos, os instrumentos ou medidas e os agentes corporizam o conteúdo e o funcionamento da política de emprego e formação.**

## **2. OS OBJECTIVOS E AS MEDIDAS ESPECÍFICAS**

Os objectivos e os instrumentos (ou medidas) específicos têm evoluído de acordo com:

- a própria realidade do mercado de trabalho e das suas relações com a evolução macroeconómica e com as intenções de intervenção conjuntural ou estrutural dos poderes públicos;
- as explicações ou compreensão teórica do seu funcionamento;
- a atitude política e ideológica dos governos e do condicionamento que acabam por exercer sobre as instituições nacionais e internacionais.

Por isso é possível, para além das análises sistematizadoras ou de classificação, organizar uns e outros de acordo com o tempo em que decorrem e com a matriz de posicionamentos das instituições.

Tanto estas como os restantes agentes confrontam poderes diferenciados e baseados em preferências distintas por objectivos e instrumentos.

A evolução simultânea da referida envolvente macroeconómica projecta-se em dois sentidos:

- influencia a concepção dos objectivos específicos e das respectivas medidas, dados os seus reflexos sobre a situação do mercado de trabalho;
- reflete o impacto qualitativo e os efeitos indirectos das políticas selectivas, cada vez mais significativos, à medida que crescem os meios à sua disposição e

se alarga o leque de expectativas, tanto no que se refere a aspectos mais horizontais da realidade (menos selectivos), como aos mais verticais da política (tocando objectivos globais e estratégicos).

O tratamento desta matéria revela-se pertinente porque ao representar a essência definidora das políticas, acaba por espelhar a evolução das intervenções em relação com a atitude política face ao real.

**A avaliação, ou a sua ausência, influenciaram certamente a forma como essa dupla evolução se processou.**

### 3. OS AGENTES

Nesta área de intervenção pública, como noutras, são os indivíduos associados, de uma forma ou de outra, a grupos de interesse e integrados num sistema social e nos sub-sistemas económico ou do trabalho que interpretam e concretizam todos os processos inerentes à relação do Estado com a sociedade.

A dupla qualidade de intervenientes e de fim ou objectivo da acção torna-os também, e simultaneamente, **em objecto complexo e em participantes do processo de avaliação.**

Os trabalhadores, os empresários, os grupos sociais com maior dificuldade de relação com a actividade económica, os seus representantes, as instituições públicas ou privadas interessadas, ou com responsabilidades nos fenómenos do mercado de trabalho, através dos seus comportamentos e expectativas interactuantes no terreno institucional ou informal, corporizam o essencial dos mecanismos da política e da avaliação e a sua própria razão de ser.

As preferências no que se refere a objectivos e instrumentos e a formação das preferências públicas traduzem a contradição entre a subordinação, individual e em



grupo, a imperativos do sub-sistema económico e a participação colectiva na sua assunção (das pessoas individual ou colectivamente consideradas) como objectivo final das interferências do Estado no funcionamento do mercado.

**A contradição resulta, afinal, do choque das duas valências - a económica e o conjunto das não económicas - no terreno dos recursos humanos (ou da relação das pessoas com a actividade económica).**

**A avaliação surgiria como um caminho de compreensão das formas de coexistência de critérios de multi-racionalidade ou multi-dimensionalidade e da sua incorporação na adequação das políticas a essa possibilidade, através da influência na formação das funções de preferência colectiva.**

A complexidade acrescida do mercado de trabalho torna mais adequada a utilização dos procedimentos de avaliação como meio de adequação das políticas, se encarada com gradualismo, permanência e sistematicidade. **O avanço dos conhecimentos parte da sua relativização permanente.**

As interdependências transpostas para a apreciação contínua de "feed-backs" de informação afigura-se como um elemento essencial da abordagem que aqui se prossegue<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Demo, P. - Metodologia Científica em Ciências Sociais - S. Paulo - Ed. Atlas - 1981.

## **V - O MÉTODO E CONTEÚDO DA AVALIAÇÃO**

O exercício das políticas voltadas para o mercado de trabalho supõe a consecução de determinados resultados em maior ou menor consonância com os objectivos inicialmente definidos.

A necessidade de avaliação encontra-se subjacente a todo o ciclo da decisão:

- no diagnóstico ou no diagnóstico previsional da situação.A avaliação do passado reflecte-se no melhor conhecimento da relação entre a política e a evolução do real;

- na construção de cenários alternativos de conjuntos de objectivos e instrumentos em que, de algum modo, se exige uma comparação de custos e vantagens relativas.Entre eles e em relação ao ponto comum de partida;

- na decisão, que pode ser mais ou menos influenciada por resultados anteriores de avaliações realizadas;

- no acompanhamento da execução e no controlo de desvios;

- nas formas mais adequadas de apreensão dos resultados (dimensões qualitativas).

### **1. A AVALIAÇÃO E O CICLO DE DECISÃO**

A articulação da avaliação com o ciclo de decisão não se reduz a uma mera sobreposição.

Para além de desempenhar o papel qualitativo da consciência reflectida daquele processo pode influenciar a própria concepção e o decurso da execução das medidas. Na medida em que vai contrastando expectativas de resultados com resultados efectivos, vai testando hipóteses de explicação/previsão com os factos, aprofundando conhecimentos que podem influir, de novo, no ciclo da decisão de acordo com a forma como os seus resultados são aproveitados.

## 2. O PROCESSO DE AVALIAÇÃO

A avaliação revela a utilização de metodologias próprias que vão desde a definição de objectivos à definição dos suportes, indicadores, métodos alternativos de colheita e tratamento das informações, fórmulas ou sínteses de apreciação dos resultados até à selecção dos avaliadores e às formas de participação na sua elaboração.

**Analogicamente, poder-se-à falar de um ciclo de avaliação interpenetrado com o ciclo de decisão.**

Os métodos subdividem-se em experimentais e não experimentais e em quantitativos e qualitativos. Podem incidir na perspectiva económica e na social<sup>30</sup>:

-antes da execução das medidas, ou “ex-ante”, procurando ajudar na decisão de as tomar ou não;

-durante a execução ou “monitoring”, acompanhando o comportamento administrativo e as reacções concretas para melhor a gerir e melhor corrigir desvios;

-depois da execução, ou “ex-post”, com o objectivo de detectar o seu valor acrescentado líquido e compreender melhor as relações de causa-efeito entre procedimentos e resultados e entre resultados e o contexto.

---

<sup>30</sup> Vários autores - L'Évaluation des Programmes pour l'Émploi et des Mesures Sociales: Le Point sur une Question Complexe - Paris -Ed. OCDE - 1991.

Constitui o primeiro ponto de situação sobre o estado da evolução das teorias e práticas de avaliação.

A avaliação, tal como a política, tem subjacente um modelo teórico de interpretação da realidade. Permite, por isso, **a abertura às ciências sociais do processo de exposição à refutação das teorias abrindo caminho ao aperfeiçoamento da aderência das teorias e à melhor fundamentação teórica das políticas, de forma sistemática**<sup>31</sup>.

Na medida em que a avaliação contribui para o afinamento da compreensão do funcionamento da realidade **transforma-se num instrumento de racionalização do processo de tomada de decisão e das funções que lhe são atribuíveis.**

**A correcção ou adequação permanente das políticas associa-se, por esta via, à reformulação contínua das bases teóricas em que assenta, compatibilizando a evolução científica com a melhor solução de problemas práticos.**

A renovação repetida dos ciclos de decisão confronta sucessivamente factos previstos com factos concretos deduzindo a razão de ser das diferenças e fornecendo possibilidades fundamentadas para a sua minimização.

A estruturação da avaliação coloca algumas questões a propósito das suas componentes essenciais, nomeadamente no que se refere à sua aplicação aos resultados das políticas de emprego e formação profissional:

**-objectivos da avaliação** - esta questão é de importância decisiva uma vez que, enquanto procedimento social, mantém relações complexas com o processo de tomada de decisão e com as funções de preferência dos agentes que, aliás, são também susceptíveis de terem preferências quanto aos objectivos, oportunidade e conteúdo da própria avaliação. No entanto, algumas dessas relações terão que ser explícitas ou visíveis porque só assim a avaliação colhe o estatuto de actividade enquadrável, com utilidade, no processo de tomada de decisão. Aliás, é, sobretudo, na perspectiva da dissecação e proposta de

---

<sup>31</sup> Ver a este propósito:

-Popper, K. - A Lógica das Ciências Sociais in Em Busca de um Mundo Melhor - Lisboa - Ed. Problemas - 1989.

-Blaug, M. - La Méthodologie Économique - Paris - Ed. Economica - 1982.

-Pheby, J. - Methodology and Economics - London - Ed. The McMillan Press Lda - 1988.

objectivos para a avaliação que se procurará gerar um valor acrescentado num âmbito em que os objectivos específicos da política de emprego se articulam com objectivos comuns a outras políticas e com objectivos gerais de curto, médio e longo prazos;

**-selecção de metodologias alternativas** - a forma e o conteúdo que têm caracterizado as avaliações baseiam-se em métodos susceptíveis de serem mais ou menos adequados aos objectivos em vista. A prática tem deixado transparecer o facto que a utilização de metodologias diferentes conduzir a resultados diferentes quando incidentes sobre o mesmo objecto de avaliação. Sobrepõe-se aqui, à escolha dos métodos de avaliação adequados, a reflexão teórica sobre os próprios métodos que poderá incluir-se **numa teoria das avaliações ou avaliação das avaliações**, que reflecte, de forma consequente, sobre os métodos de avaliação, se as quisermos também sujeitar a um processo contínuo de aperfeiçoamento em confronto com os factos. Na área do mercado de trabalho ou, em geral, das pessoas, as diferenças éticas e comportamentais dos métodos experimentais e não experimentais condicionam a sua utilização;

**-acompanhamento da execução** - o acompanhamento da execução acaba naturalmente por visar os comportamentos dos responsáveis pela execução inserindo-se na teia de relações complexas entre os que executam a medida e os alvos da acção e ainda com os avaliadores que frequentemente coincidem com os executantes. Os aspectos qualitativos da relação entre objectivos e instrumentos ganham aqui relevo, bem assim como os aspectos da intervenção em problemas humanos de índole simultaneamente económica, social e individual;

**-análise dos resultados e do impacte** - trata-se do domínio da comparação entre custos e benefícios e entre resultados esperados e conseguidos numa óptica tão quantificada quanto possível. No entanto, não só os efeitos de vários tipos se

podem apresentar como qualitativos como se podem difundir, de forma indirecta e a prazo, num conjunto diversificado de variáveis. Os efeitos das medidas sobre a relação das pessoas com a actividade económica possuem inevitáveis componentes qualitativas e repercutem-se sobre uma série de facetas do ser humano e das sociedades. O impacto será, assim, de difícil determinação do seu valor líquido e sintético, sobretudo quando a realidade mistura os efeitos das políticas com determinantes endógenas e exógenas não manipuláveis pelos responsáveis pela política económica ou, tão somente, pela política de emprego;

**-influência no processo de tomada de decisão** - as modalidades de avaliação, os agentes que as levam a cabo, a forma da sua escolha, as relações com os decisores, sujeitos a objectivos de popularidade mas também a condições de risco e incerteza, fazem com que os resultados da avaliação se projectam de modos muito diferenciados, de acordo com as circunstâncias, nas decisões sobre medidas. O domínio do emprego é, social e politicamente, muito sensível e reflecte a contradição entre as determinantes macroeconómicas da situação global do mercado de trabalho e a necessidade de apoiar a solução ou minimização de um número, tão grande quanto possível, de situações seleccionadas como relativamente mais difíceis. A popularidade resultará tanto dos efeitos sobre os beneficiados, como da opinião que, sobre o governo, têm os eleitores para quem esses problemas são significativos. O emprego, o desemprego e o acesso à formação e às qualificações detêm esse significado social bem implantado.

**A relação entre o ciclo da decisão e o ciclo da avaliação surge como fulcral, na concretização de todas as suas valências, através do filtro do decisor e enquadrando-se na problemática da interacção entre o avaliador e o poder político.**

## VI - A APLICAÇÃO DOS MÉTODOS DA AVALIAÇÃO A UM EXEMPLO CONCRETO

A sistematização dos métodos e objectivos da avaliação, vistos da óptica da política de emprego e formação, deverão ser testados através de uma aplicação concreta.

O caso português, referido, sobretudo, à política de formação profissional após integração nas Comunidades Europeias, apresenta vários argumentos favoráveis que o elegem como terreno de aplicação instrumental dos conceitos e métodos da avaliação no quadro do processo político de intervenção no mercado de trabalho<sup>32</sup>:

-o volume de meios financeiros disponíveis e os pressupostos estratégicos de partida conferem-lhe, potencialmente, um fôlego próprio de uma estratégia de valorização dos recursos humanos em contraste com as lacunas de uma sociedade mais atrasada do que a dos países em que se procura integrar;

-os desvios verificados, as reacções da decisão ligadas às práticas de avaliação insuficientes, mas que foram efectivamente geradas e utilizadas num determinado contexto, explicaram uma parte maior ou menor a evolução efectiva do quadro de intervenção;

- apesar de a política de formação de se ter vindo a revestir de características anómalas ou atípicas, **a concentração de meios destaca-a como um objecto privilegiado de avaliação** porque permite, e é necessário que o faça, a delimitação de resultados esperados contrapostos aos efectivos, que de outro

---

<sup>32</sup> Condicionado e enquadrado, a partir de 1986 pela adesão às Comunidades Europeias.

Ver documentação da 1ª Comissão Paritária de negociação da política de emprego e formação de 1985.

Ver ainda:

-Dias, M.C. - A Política de Emprego e a Reforma dos Fundos Estruturais - Revista de Emprego e Formação N° 9 - Lisboa - Ed. IEFP -SET. 1989.pp. 5-14.

-Vários autores - Problemas Relacionados com a Adesão de Portugal à CEE - Lisboa - Ed. IED - 1981.

modo tenderiam para uma diluição com menor possibilidade de captação analítica;

-a diferença que faz a existência de uma avaliação permanente e sistemática, integrada no processo de tomada de decisão, transparece com mais clareza quando se acentua a dimensão quantitativa das possibilidades de intervenção da política selectiva. Os aspectos quantitativos, mesmo atípicos, reforçam o grau de segurança das ilações qualitativas.

#### **1. AS FASES DE EVOLUÇÃO DA POLÍTICA DE FORMAÇÃO NO CONTEXTO DA SITUAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO**

Em 1986, ano da adesão às Comunidades Europeias, Portugal dedicava um volume relativamente escasso de recursos à formação do sistema formal, que se considera como insignificante, embora muita da formação se fosse fazendo no posto de trabalho. As sequelas do 25 de Abril e da crise do petróleo de 1973, conjugadas com alguma incompreensão da profundidade estrutural da crise e da inércia institucional face a interesses parcelares, conduziram a utilização dos meios para as vias mais fáceis dos apoios à manutenção dos postos de trabalho e, em muito menor grau, da criação de postos de trabalho.

Entre 1986 e 1989 as chamadas Orientações de Gestão do Fundo Social Europeu (FSE), concebidas para a abordagem de problemas comuns à Europa comunitária, enquadraram o essencial de uma actuação voltada para uma situação bastante degradada do mercado de trabalho em consequência de uma política fortemente restritiva levada a cabo no período de 1983 a 1985.

O alargamento do leque das medidas e a submissão às regras da política de concorrência comunitária são os factos mais salientes<sup>33</sup>.

A instauração, entre 1990 e 1993, da gestão dos fundos estruturais por objectivos, e nomeadamente a delimitação do Objectivo N°1 para as regiões mais atrasadas,

---

<sup>33</sup> Dias.Op. cit. (13) .

forneceram uma nova lógica às possibilidades estratégicas de desenvolvimento dos recursos humanos, consagrada num Quadro Comunitário de Apoio (QCA).

Esta lógica, com potencialidades e desvios, prolonga-se e aprofunda-se no QCA II para vigorar entre 1994 e 1999, emblematicamente até ao fim deste século.

## VII - AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE FORMAÇÃO NO CONTEXTO DA SITUAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO

Nos vários objectivos atribuíveis à formação, destaca-se o que a encara como um meio de fornecer à actividade económica as qualificações necessárias de imediato ou num prazo mais dilatado.

A formação funciona, assim, como um importante factor de ajustamento qualitativo no mercado de trabalho.

As qualificações, o resultado mais desejável da formação, têm vindo a assumir-se como uma questão aglutinadora das perspectivas de evolução e de política relativas ao mercado de trabalho<sup>34</sup>.

A formação, desde o início da integração, abrangeu percentagens significativas da população activa e concentrou-se em determinadas empresas, sectores, regiões e pessoas, prosseguindo várias modalidades e destinando-se à solução de variados problemas.

Em termos de incidência e impacte o domínio do seu exercício é selectivo, sendo legítimo supor, no entanto, que o volume de abrangidos<sup>35</sup> permita esperar a existência de efeitos horizontais com um significado que transcenda, no imediato e a prazo, o simples somatório de efeitos pontuais.

Para além de, ou antes da consideração dos efeitos “ex-post”, deverá haver uma preocupação com os aspectos qualitativos através do qual o processo formativo é levado a cabo, tanto mais que influencia os resultados em termos de grau de realização e de eficiência na utilização dos recursos.

---

<sup>34</sup> O papel central das qualificações na relação institucional com o mercado de trabalho será objecto de várias referências cuja consagração se opera no “Livro Branco”

<sup>35</sup> Mais de 1 milhão de abrangidos só entre 1990 e 1993, segundo os dados do Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu (DAFSE)

Ao mesmo tempo pode habilitar-nos a melhor realizar avaliações “ex-post” e a compreender os motivos que conduziram aos resultados efectivos, **por norma, diferentes dos esperados e dos desejáveis.**

Vários obstáculos se colocam à avaliação, como sejam<sup>36</sup>:

-a insuficiência de dados pertinentes e os filtros que se interpõem entre a realidade e o seu conhecimento estatístico;

-a autonomia do processo formativo mobilizado por interesses endógenos que o desligam dos objectivos assumidos fazendo esquecer a sua natureza instrumental. A dimensão dos meios disponíveis face aos públicos-alvo favorece a instauração de mercados atípicos das medidas com uma oferta e uma procura de benefícios eventualmente condicionadoras dos respectivos graus de execução;

- a relativa falta de coerência e insipiência dos mecanismos de avaliação e a perturbação provocada por interferências diversas. Os indicadores financeiros e quantificados disponíveis, sem precisão conceptual, são de fôlego restrito para que outras utilidades possam ser derivadas.

Mesmo assim parece importante que se procure uma percepção do valor acrescentado do esforço realizado nas dimensões em que se afigure adequado fazê-lo.

---

<sup>36</sup> OCDE.Op. cit (30)



## **CAPÍTULO II - CONCEITOS E TEORIAS DO MERCADO DE TRABALHO - O PALCO DE INTERVENÇÃO DAS POLÍTICAS SELECTIVAS DE EMPREGO E FORMAÇÃO**

### **I. INTRODUÇÃO**

O mercado de trabalho é assumido como o âmbito em que decorre a intervenção das acções de gestão do seu funcionamento e das políticas de emprego e formação, ou seja, o palco em que se desenrolam os fenómenos significativos, susceptíveis de actuação da política de emprego e da avaliação.

Tal facto, não pode deixar de lado as seguintes referências:

-o conceito de mercado de trabalho inclui zonas marginais da oferta e da procura de trabalho como as actividades e população activa potenciais, a economia clandestina, os empregos atípicos, as actividades marginais e de utilidade colectiva e os grupos sociais e regiões excluídas, embora tendencialmente olhados na perspectiva da procura de soluções ditas normais em termos da ligação das pessoas à actividade económica, enquanto objectivo subjacente e mais ou menos distante<sup>37</sup>;

-as perspectivas orientadoras da política de emprego e formação devem poder aspirar a um fôlego que abranja objectivos mais gerais e estratégicos, numa óptica de valorização dos recursos humanos. **Nesse caso a própria avaliação**

---

<sup>37</sup> Os fenómenos de marginalização são vistos, na óptica da intervenção do mercado de trabalho, como solucionáveis a partir da formação e/ou inserção na vida activa.

Ver, p. ex., a formulação dos apoios ao emprego contida no actual Regulamento do FSE (1994-1999) que consagra, pela 1ª vez o apoio à exclusão social.

**teria que desempenhar as suas funções também neste espectro mais alargado de objectivos e de impacte dos resultados.**

A linha condutora da análise identifica o mercado de trabalho como o lugar abstracto (não delimitado por critérios físicos) onde se opera a síntese do confronto multifacetado entre as determinantes da oferta e da procura que dão origem à troca de um bem específico recheado de particularidades:- o trabalho, mais propriamente, a força de trabalho.

Continua a ser válido, neste caso, o princípio do ajustamento entre um conjunto de disponibilidades e um conjunto de necessidades, através de mecanismos de regulação com graus efectivos de autonomia, que constituem princípios activos e internos ao seu funcionamento.

Tal não contradiz a pertinência de análises, como as de Mallet e Gambier/Vernières, no sentido da delimitação geográfica dos mercados de trabalho ou da delimitação das chamadas "bacias de emprego" circunscritas por critérios de polarização v. s. dependência<sup>38</sup>.

As determinantes da oferta e procura, no mercado de trabalho, detêm raízes que vão desde a formação de necessidades quantitativas e qualitativas de trabalho até à sua explicitação consequente e desde a necessidade e disponibilidade para trabalhar até à realização de diligências para o encontrar.

A análise do mercado de trabalho caracteriza-se por um afastamento crescente das possibilidades da sua visão unificada dispersando-se por várias dimensões e por segmentações diversas, tendo originado, em consequência, uma proliferação de explicações teóricas do seu funcionamento e das suas relações com a economia e com a sociedade<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Ver, entre outros:

-Mallet, L. - Le Marché Local du Travail - Paris - Ed. du CNRS - 1980.

-Pisco, J. M. - Delimitação das Bacias de Emprego do Continente - Lisboa - IIEFP - 1987.

Documento de trabalho, mais tarde publicado, baseado na delimitação de bacias de emprego através dos critérios da polarização e dependência.

<sup>39</sup> Ver, entre outros:

-Gambier, D.; Vernières, M. - Le Marché du Travail - Paris - Ed. Económica - 1982.

Ora, essa proliferação compele, de um modo pertinente, para as políticas de emprego e formação, para o desenvolvimento da avaliação dos seus resultados e para a estruturação da rede de problemas, ou seja, **para sistematizar e delimitar a chamada problemática.**

O percurso analítico conterà os seguintes passos:

-a dissecação dos conceitos, claramente influenciados por normas internacionais, e das funções de mercado procurando esclarecer até que ponto a natureza das trocas no mercado de trabalho diferencia o mercado de trabalho do mercado no sentido económico (das trocas de bens e serviços);

-a inclusão na análise conceptual da relação do conceito de mercado com o de sistema.

A proficuidade desta discussão prende-se com uma questão essencial:- como podem os recursos humanos incluir-se como parte do sub-sistema económico e corporizar, em conjunto com os inactivos pertencentes à mesma sociedade, o funcionamento e o objectivo de todo o sistema social. A natureza sistémica dos actuais problemas económicos e sociais reforça a oportunidade deste tipo de abordagem;

-a sistematização das abordagens teóricas do funcionamento do mercado de trabalho na perspectiva da fixação de problemas com tradução possível na concepção de políticas e na medida em que ajudem a configurar hipóteses de relação entre a intervenção e os seus resultados.

A utilidade destas clarificações, do ponto de vista da avaliação, resulta da necessidade de caracterizar o terreno conceptual e teórico do mercado de trabalho de acordo com

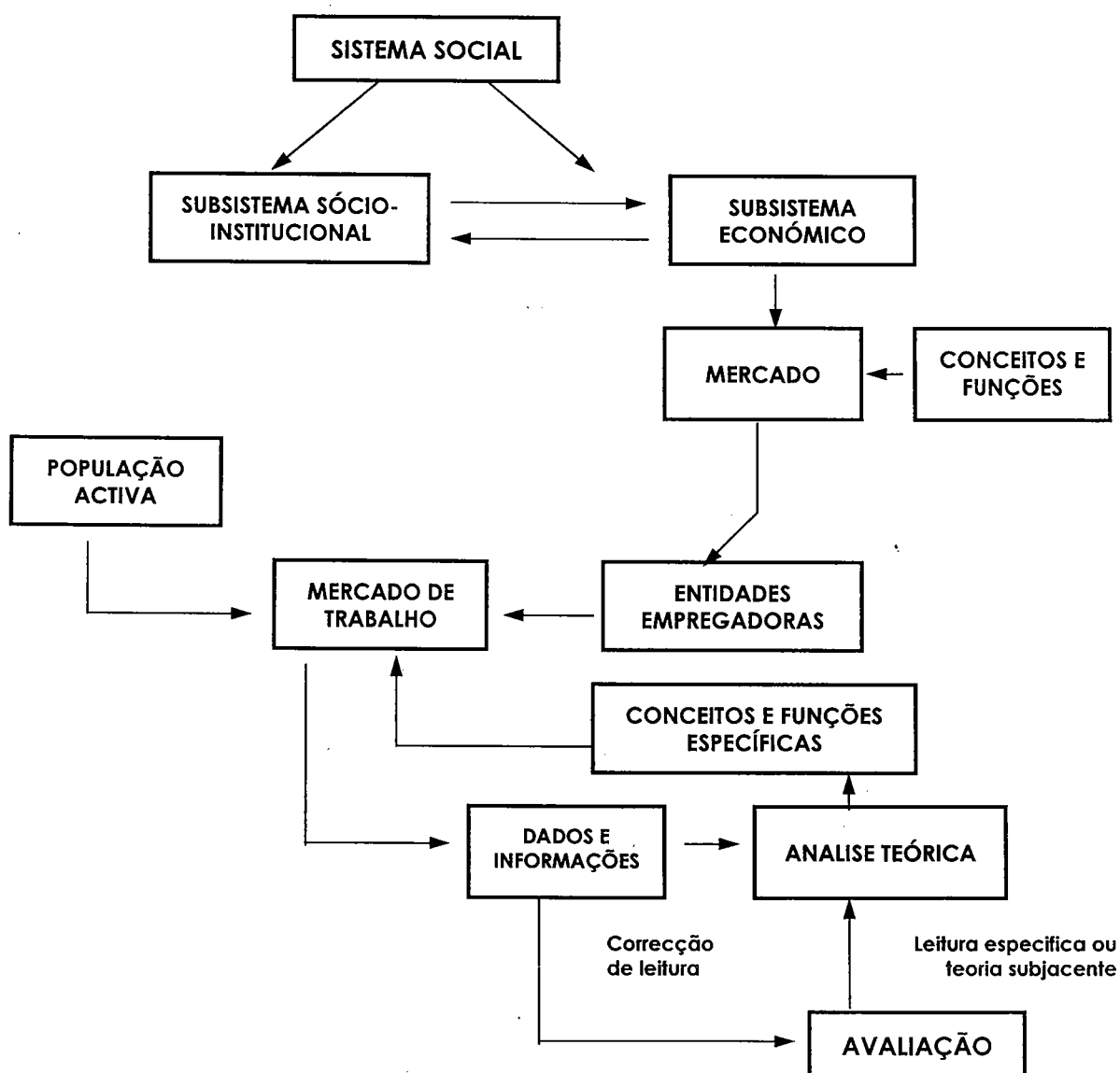
as suas especificidades e ligações à sociedade e aos sub-sistemas sociais, com natural relevo para o económico.

**Só assim será possível, e de uma forma adequada, situar os instrumentos, os objectivos e os agentes da avaliação da política de emprego.**

O diagrama seguinte sintetiza a abordagem proposta.

DIAGRAMA II.1

A AVALIAÇÃO E A ANÁLISE CONCEPTUAL DO MERCADO DE TRABALHO



## II - CONSIDERAÇÕES GENÉRICAS SOBRE O CONCEITO DE MERCADO

Na medida em que o conceito de mercado de trabalho, apesar das suas especificidades, possa utilizar as bases teóricas análogas ao conceito de mercado em sentido genérico, será adequado caracterizar os seus traços essenciais.

### 1. A PERTINÊNCIA DO CONCEITO DE MERCADO

O termo mercado pode ser usado em diversos sentidos.

Enquanto conceito, aplica-se a diversas realidades, sem muitas vezes ser bem delimitado o significado ou a pertinência com que é utilizado.

O entendimento normal que dele é retirado, em termos populares, é o de um local bem delimitado, no qual os bens económicos são comprados ou vendidos.

As implicações que lhe estão, no entanto, associadas transcendem largamente esta visão simplista, apesar da questão dos limites geográficos do mercado ser ainda bem actual. Utilizaremos sobretudo o trabalho de Mallet (op. cit.) que dedica um capítulo completo ao conceito de mercado de trabalho<sup>40</sup>.

A primeira definição, que aponta neste sentido, reporta-se a Cournot - "Os economistas entendem por mercado, não um lugar determinado, onde se consumam as compras e as vendas, mas todo um território cujas partes estão unidas por relações de livre comércio de modo a que os preços se nivelem com facilidade e prontidão"<sup>41</sup>.

O conceito de mercado é o núcleo do paradigma clássico, consagrado na "mão invisível" de A. Smith regulador de todos os aspectos da economia e, por extensão, da generalidade das relações sociais, incluindo o papel do Estado.

---

<sup>40</sup> Mallet, Op. cit. (38).

<sup>41</sup> Citado em Mallet. Op. cit. (38).p. 12

Nesta acepção, e na perspectiva de A. Sousa<sup>42</sup>, o mercado confunde-se com o próprio sistema económico, ou seja, "economia de mercado - sociedade onde os preços são basicamente formados pela discussão entre os que tentam vender e os que desejam comprar".

Descontando a própria filosofia de vida em sociedade, que dimana desta concepção, é verdade que este princípio ainda se aplica debaixo da sofisticação que hoje envolve o fluxo das trocas.

Mais recentemente, a concepção de Samuelson<sup>43</sup>, que adopta o conceito de "workable competition" de J. M. Clark, actualiza evoluções registadas nas economias de mercado. A sua concepção aponta no sentido de atribuir ao mecanismo de formação dos preços, inerente ao mercado, o estabelecimento de uma ordem sem recurso a decisões centralizadas e responder, sem que tal esteja presente na consciência dos indivíduos ou das instituições, aos três problemas básicos da economia: - o quê - como - para quem.

Tal concepção suporta e absorve diferentes níveis de protagonismo do Estado. Nas actuais economias mistas, as que estão em causa para Samuelson, o processo de formação dos preços no mercado reconcilia, ainda, a oferta e procura pública e privada, permitindo a harmonização da iniciativa privada com o papel do Estado.

De acordo com uma abordagem actual e que pode ser aceite, sem reservas significativas, o conceito de mercado poderia ser caracterizado<sup>44</sup>:

-pela existência de compradores que desejam trocar moeda por um bem ou serviço e de vendedores que desejam trocar bens ou serviços por moeda apoiados na informação disponibilizada ou conseguida nesse mesmo mercado;

---

<sup>42</sup> Sousa, A. - Análise Económica - Lisboa - Ed. UNL/Faculdade de Economia - 1990.p. 31

<sup>43</sup> Samuelson, P. - Economics - Tenth Edition - Ed. McGraw-Hill - 1976.

<sup>44</sup> Mallet. Op. cit. (38).

Ver ainda:

-Bannock, G. e outros - Dicionário de Economia - Lisboa - Ed. Verbo - 1987.

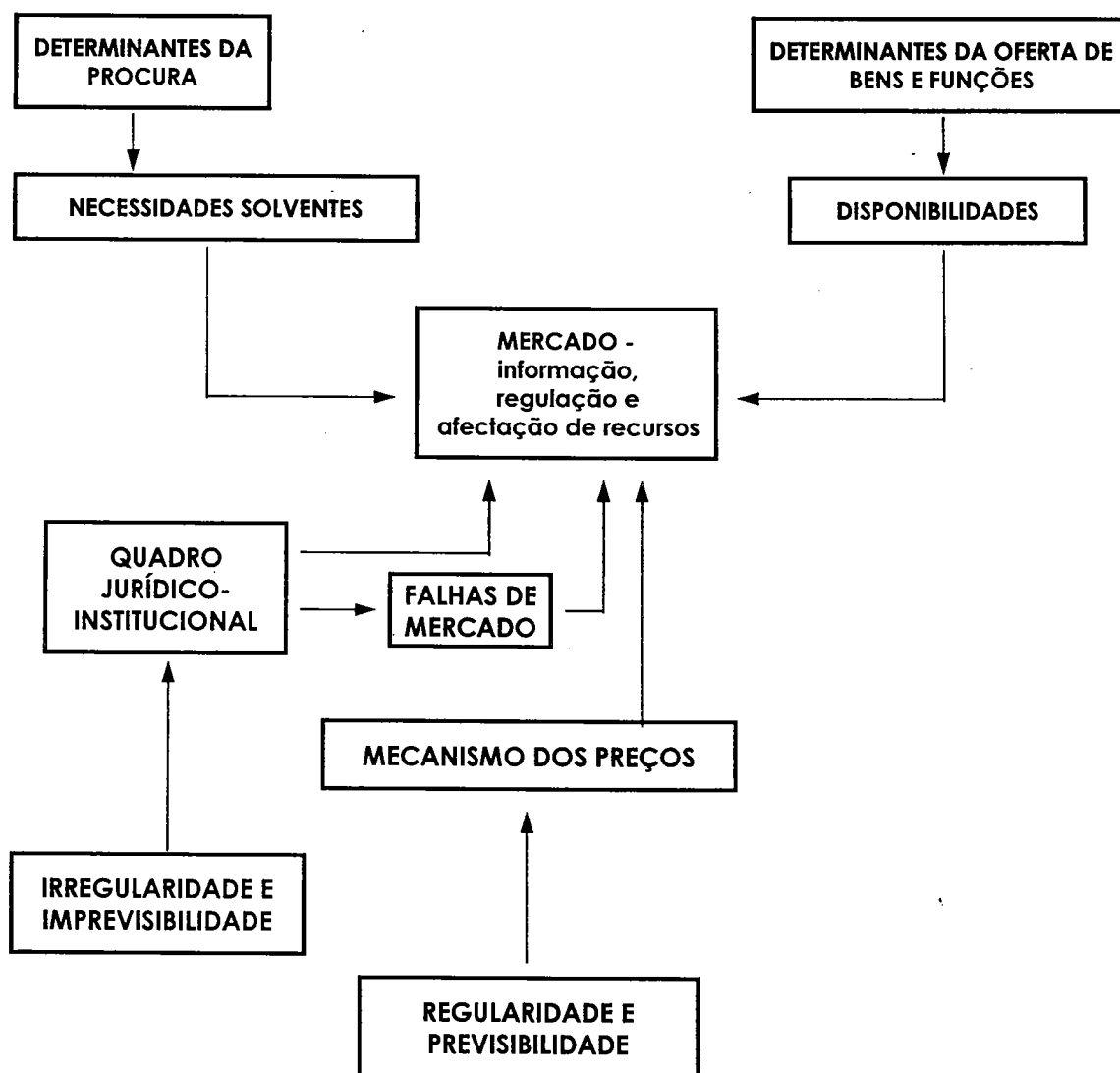
-pela sua não inclusão numa localização geográfica particular. Constitui uma delimitação abstracta de relações económicas;

-por um quadro institucional de restrições de natureza social e de regras ou convenções implícitas ou explícitas diversificadas e variáveis com as circunstâncias e com o tempo;

-por constituir um mecanismo, i.e., algo que, ao funcionar, produz determinados tipos de resultados repetidos e, por essa razão, conhecidos e regulares. A síntese que o acto de troca representa tem atrás de si determinantes da oferta e da procura que radicam, respectivamente, nos recursos existentes e utilizáveis e em necessidades expressas de forma economicamente válida ou, de outro modo, com solvabilidade.

O diagrama II.2 ilustra as ligações subjacentes aos últimos parágrafos.

DIAGRAMA II.2  
O MERCADO - NATUREZA E FUNÇÕES



A última característica referida do mercado - a do mecanismo ou sistema de preços - é particularmente relevante porque, no seu interior, se encadeiam causas e efeitos e , como tal, é objecto de explicações científicas a que se aplica a tese da simetria, base do conhecimento prospectivo e científico<sup>45</sup>.

<sup>45</sup> Blaug, M. - La Méthodologie Économique - Paris - Ed. Economica - 1982.

Se esse conhecimento permite acreditar nas virtualidades endógenas do mercado, é também ele que fundamenta a solidez da possibilidade de definir, por decisão ou escolha pública, uma estratégia de intervenção sobre a realidade de molde a produzir determinados tipos de resultados desejados (com origem em causas endógenas e exógenas) e que reflectam preferências sociais de curto, médio e longo prazos.

O facto de se considerar **o acto de troca como uma síntese das determinantes da oferta e da procura**, consideradas como um todo, acrescenta ao conceito de mercado a visão de um conjunto de interdependências que tocam todos os aspectos da actividade económica, por sua vez, inserida no sistema social.

**A política económica e a política de emprego ao influenciarem as condições em que se processam estas relações, através de conjuntos de objectivos e instrumentos, que constituem a sua essência, lidam com a possibilidade de influenciar ou agir sobre todo o sistema de interdependências<sup>46</sup>.**

**A consciência desta possibilidade consolida-se e aperfeiçoa-se por um processo de aprendizagem permanente a interiorizar no processo de decisão.**

## **2. AS FUNÇÕES DO MERCADO**

O facto de o conceito de mercado, se aplicar tanto às trocas de bens e serviços como de moeda e meios financeiros e de trabalho, implica que se revista de algo comum a todos eles, para que continue válida a sua unidade conceptual.

A necessidade de analisar essas funções parte de alguns pressupostos ou hipóteses de trabalho:

**-as funções:-** consequências concretas de condições, variáveis, fenómenos e ligações regulares entre os elementos desse conjunto (o mercado), possibilitam a

---

<sup>46</sup> É este facto que fundamenta a pertinência de uma perspectiva sistémica de intervenção baseada, por sua vez, na utilização de modelos de leitura e de intervenção, como mais adiante se verá com referência a vários textos sobre a matéria.

produção sistemática e permanente de resultados previsíveis que devem ter um denominador comum em todos os mercados;

-as restrições endógenas e exógenas à concretização dessas funções, ou do seu funcionamento, são mais ou menos diferenciadas segundo a natureza ou tipo de mercado, da delimitação regional, dos produtos, dos agentes, do contexto social...;

-as formas de desempenho das funções do mercado diferenciam-se por razões específicas do mercado em causa e não pela natureza e papel desempenhado por essas mesmas funções;

A análise das funções de mercado só poderá, assim, ter como preocupação a explicitação das características generalizáveis a todos os tipos de mercado para posteriormente insistir sobre a aplicação destas funções ao caso concreto do mercado de trabalho.

**Verificar-se-á que a natureza do mercado de trabalho e do seu objecto de troca alteram o "modus operandi" das referidas funções que permanecem válidas na sua razão de ser.**

## **2.1. A FUNÇÃO DE INFORMAÇÃO E O RACIONALISMO DO COMPORTAMENTO INDIVIDUAL**

É a partir da existência da circulação da informação que é possível aos agentes económicos tomar as suas decisões de compra e de venda, de acordo com a variação dos preços e com as suas preferências e possibilidades, projectando-se, em retorno, as decisões sobre a própria evolução dos preços<sup>47</sup>.

A natureza da informação - tempo de obtenção, grau de perfeição ou de tradução da realidade - e a forma como é utilizada permitem sistematizar perspectivas diferentes

---

<sup>47</sup> Mallet.Op. cit. (38).

em torno dos critérios conceptuais do individualismo e do racionalismo. Na concepção clássica interligam-se. Adam Smith fundamenta a consecução do que cada um e todos necessitam pelo apelo a egoísmo individual. O racionalismo egoísta de cada um reverte para o interesse colectivo guiado por uma “mão invisível”.<sup>48</sup>

Esta ligação entre o racionalismo individual e o interesse colectivo foi prolongada no sentido de que os três postulados do óptimo na economia do bem estar de Pareto: soberania do consumidor, individualismo da escolha social e unanimidade<sup>49</sup> equivalem às condições de uma economia em concorrência perfeita<sup>50</sup>.

Em concorrência perfeita, a informação não tem custos e o acesso é imediato e geral. De outra forma, nenhum indivíduo pode retirar da posse da informação qualquer poder, dada a sua total disponibilidade.

As situações de poder no mercado e as imperfeições no acesso à informação e à produção desvirtuam o quadro de referência anterior, introduzindo as<sup>51</sup> falhas de mercado para além de outras perturbações do seu funcionamento.

Os custos de oportunidade associados à obtenção da informação podem ser objecto de uma actuação, **do lado da oferta**, no sentido da sua redução<sup>52</sup>.

A principal característica dos chamados complementos neoclássicos continua a consistir no facto de a forma de que o futuro sistémico de revestirá, ser conhecida

---

<sup>48</sup> Smith, A. - A Riqueza das Nações - Lisboa . Ed. Fundação Calouste Gulbenkian - 1980.  
No Cap. do Livro I, este autor estabelece que a satisfação das necessidades de uns indivíduos pelos outros assenta nas vantagens daí retiradas de modo que o egoísmo constitui um factor dinamizador da produção e da troca.

<sup>49</sup> Blaug. Op. cit. (45).

<sup>50</sup> Blaug. Op. cit. (45).

O autor refere esta equivalência a que Samuelson chamou o “espírito da mão invisível”.

<sup>51</sup> Gerosky, P. et al. - Estudo sobre Emprego/Desemprego - Paris - OCDE - 1993.

Neste documento elaborado para o estudo sobre Emprego/Desemprego estabelece-se a relação entre as imperfeições do mercado e a situação do emprego. No entanto a questão das “falhas de mercado” envolve a relação entre o seu funcionamento e os resultados esperados ou politicamente definidos.

Ver a questão tratada com mais clareza e adequação em:

-Silva, M. - “Objecto e Método da Política Económica” in Vários autores - **Política Económica - Questões Metodológicas** - Lisboa - Ed. UTL/ISEG - 1981.

<sup>52</sup> Culbois, P. - La Politique Conjuncturelle - Paris - Ed. Cujas - 1986.

No capítulo sobre as políticas da oferta, este autor inclui, no seu âmbito, as de concorrência, produção e produtividade e a política activa de emprego.

antecipadamente pela via da natureza imediata e completa do conhecimento da informação pertinente<sup>53</sup>.

Em termos metodológicos conjuga-se a liberdade de escolha do indivíduo com um conjunto de resultados globais, resultantes do funcionamento da economia, qualitativamente diferentes do somatório do comportamento de cada um dos indivíduos.

Deste modo, pelo facto de se limitar a procurar o seu exclusivo interesse, inscreve-se numa racionalidade determinista à priori, que o transcende.

O equilíbrio Keynesiano<sup>54</sup> exclui o individualismo metodológico, concluindo pela possibilidade efectiva de agregação dos resultados dos comportamentos individuais em situações, normais, de equilíbrio em subemprego e, das quais, o equilíbrio geral apenas constituiria um caso excepcional.

O funcionamento do efeito multiplicador do rendimento, aliado a expectativas dos agentes económicos, influenciadas pela política económica, indicam uma visão específica do processo económico passível de ser condicionado pelas autoridades no sentido do pleno emprego e no qual os comportamentos individuais se diluem na relação entre instrumentos e resultados macroeconómicos<sup>55</sup>.

A Escola Austríaca<sup>56</sup> centrada, tal como a teoria clássica, no individualismo metodológico, caracteriza o agente económico como conhecendo umas coisas e desconhecendo outras. O problema consiste na ignorância parcial e não num tipo de incerteza geral, embora traduzida num racionalismo global pré-determinado, desde que se adopte um comportamento centrado no interesse próprio. Trata-se, aqui, de um

---

<sup>53</sup> Littlechild, S.C. - "the Type of Market Process" in Langlois, R.N. (dir.) - *Economics as a Process* - London - Ed. Cambridge University Press - 1989.

<sup>54</sup> Ver, entre outros

-Lerner, A.P. - *Economie de l'Emploi* - Paris - Ed. Sirey - 1972.

-Introdução à Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda (Livro I) - S. Paulo - Ed. Atlas - 1990.

<sup>55</sup> Keynes. Op. cit. (54).

<sup>56</sup> Littlechild. Op. cit. (53).

processo de aprendizagem eventualmente completado pela reacção à descoberta de novas variáveis, o que prefigura uma atitude ou um método de melhoria contínua dos conhecimentos.

**Considera-se esta atitude precursora da filosofia do gradualismo da avaliação.**

A abordagem subjectivista radical acentua o aspecto criativo do agente em detrimento de outros.

Outra abordagem possível do funcionamento do sistema, em que o mercado se integra, é a de Schumpeter que, embora admitindo a validade do modelo de concorrência perfeita, teoriza uma espécie diferente de concorrência:- dinâmica e provocada pela inovação e pela mudança.

A destruição criativa enquadra o comportamento dos agentes num processo de transformação por vagas<sup>57</sup>.

Mais recentemente, o conceito de concorrência inerente ao conceito de mercado tem-se aproximado de um conceito de concorrência efectiva à maneira de J.M. Clark e que inscreve a concorrência num contexto de falhas ou imperfeições do mercado ou então em limiares socialmente toleráveis das consequências ou efeitos dos mecanismos de mercado, como é próprio das sociedades mistas do "Welfare State"<sup>58</sup>.

Julga-se que a relação entre o racionalismo individual, suportado pelo acesso e utilização da informação, e a necessidade de intervenção institucional no funcionamento do mercado, sobretudo expressa na abordagem Keynesiana, pode ser bem sintetizada através da posição de Langlois a propósito do papel das instituições no desenrolar do processo económico, **na qual está subjacente a necessidade de convivência entre as duas abordagens**<sup>59</sup>:

---

<sup>57</sup> Langlois, R.N. - "The New Institutional Economics" in Langlois, R.N (dir:). - **Economics as a Process** - London - Cambridge University Press - 1989.

<sup>58</sup> Citado em Samuelson.Op. cit. (43).

<sup>59</sup> Langlois.Op. cit. (57).

-embora reconhecidamente racional, no sentido profundo, o agente da teoria económica não o é mais, do que no sentido estrito da maximização do seu interesse num contexto de alternativas conhecidas;

-os fenómenos económicos são, em larga medida, o resultado da aprendizagem através do tempo, dos agentes económicos. A explicação da economia deveria ser um exercício dinâmico, não apenas no sentido clássico, mas entendido, sobretudo, como evolutivo.

-a coordenação da actividade económica não se reduz a uma questão de trocas mediadas pelo mercado, encontrando-se suportada por uma diversidade de instituições económicas e sociais que constituem, nestes termos, um tópico importante da teoria económica.

## 2.2. A FUNÇÃO DE REGULAÇÃO

Se a informação constitui a matéria prima para a articulação dos vários agentes com o funcionamento do mercado, verifica-se que os resultados da sua utilização, na passagem da acção individual para os resultados globais, implica a utilização de conceitos adicionais ligados a outras funções do mercado:- de regulação e de afectação de recursos.

No que se refere à primeira, ela insere-se na evolução da estrutura da repartição de activos económicos que se encontra em mutação constante. Essa mutação processa-se pela interacção entre quantidades e preços operada através das trocas.

A razão de ser das alterações encontra-se nas modificações quantitativas e qualitativas das determinantes da oferta e da procura, nos erros de previsão, nos factos inesperados...<sup>60</sup>.

A ideia de regulação acarreta necessariamente a de reequilíbrio ou, pelo menos, a de que os desvios são reversíveis dentro de limites toleráveis e a reversibilidade é

---

<sup>60</sup> Mallet. Op. cit, (38).

assegurada pelo próprio conjunto de interdependências entre as variáveis presentes (auto-regulação), pela acção supletiva da política (regulação comandada) ou, ainda, pela regulação auto-organizadora que inclui, em si, a própria transformação dos agentes que intervêm no processo de regulação<sup>61</sup>.

Esta questão será aprofundada a propósito das relações entre o conceito de mercado e o conceito de sistema.

### 2.3. A FUNÇÃO DE AFECTAÇÃO DE RECURSOS

É a função que assegura o processo contínuo de distribuição dos bens e serviços pelos vários utilizadores, alterando as suas dotações iniciais e de acordo com as variações dos preços, independentemente da forma como se processou a sua fixação.

O caso particular da concorrência caracteriza-se pelo facto de a respectiva fixação depender, essencialmente, da relação entre quantidade procuradas e oferecidas.

Se se trata de bens de equipamento, cuja compra se traduziu num investimento, o que está em causa são os planos ou expectativas para o futuro, eventualmente a médio e longo prazos.

No que se refere ao consumidor, as dotações finais resultam das suas preferências, das suas possibilidades e dos preços relativos dos bens e serviços<sup>62</sup>.

De qualquer modo, interessa-nos reter que a visão do mercado como um lugar ou como um intermediário de **aprovisionamento faz com que nele se defrontem, também, as determinantes estruturais da oferta e da procura e, nomeadamente, se condicione a própria estrutura da afectação de recursos.**

Por outras palavras, o mercado incorpora ainda a possibilidade (embora, não em exclusivo) de condicionar a evolução da estrutura da economia.

---

<sup>61</sup> Rodrigues, M.J. - O Sistema de Emprego em Portugal - Lisboa - Ed. D. Quixote - 1988.

<sup>62</sup> Mallet.Op. cit. (38).

### 3. O CONCEITO DE MERCADO E O CONCEITO DE SISTEMA

O conjunto de interdependências que caracterizam as variáveis intervenientes no mercado e o seu funcionamento auto-sustentado, que produz determinados tipos de resultados esperados, assegura, de forma sistemática, o desempenho de determinadas funções, ou a consecução de determinados objectivos, **transporta uma analogia com o conceito de sistema.**

A análise da relação entre os dois conceitos revelar-se-à profícua, na medida em que permita melhor equacionar a especificidade do conceito de mercado de trabalho.

De outro modo, **até que ponto os conceitos gerais aplicáveis a um sistema continuam a ser válidos para partes ou aspectos do sistema global com relações complexas com esse todo.**

#### 3.1. ALGUNS ASPECTOS RELEVANTES DO CONCEITO DE SISTEMA

Sem pretensões de uma explicitação dos elementos da teoria geral dos sistemas<sup>63</sup>, parece essencial delimitar a natureza do conceito de sistema e da sua articulação com o conceito de estrutura<sup>64</sup>.

A referência ao sistema surge associada, desde a antiguidade, à compreensão do universo ou à "ordem cósmica" sendo um conceito ligado à ciência desde há muito tempo.

Pressupõe uma estrutura, identificada com um feixe de relações que une os elementos que o compõem.

Caracteriza-o, contudo, a circunstância de que esses elementos são suficientes e complementares na sua distribuição.

O todo em que se integram é cabal e suficiente.

---

<sup>63</sup> Ver, entre outros:

-Bertalanffy, L. von - General System Theory - New York - Ed. George Brazillier - 1986.

-Aguiar, J. Para uma Análise Sistémica da Produção de Teorias das Ciências Sociais -Lisboa - Ed. GIS - 1973.

-Castanheira, E.; Pereirinha, J. - "A Utilização dos Modelos em Política Económica" in Vários autores - Política Económica - Questões Metodológicas - Lisboa - Ed. UTL/ISEG - 1981.

-Silva, M. - Análise Sistémica, Modelização Social e Planificação - Lisboa - Ed. GIS - 1974.

<sup>64</sup> Demo, P. - Metodologia Científica em Ciências Sociais - S. Paulo - Ed. Atlas - 1981.



Existe, assim, no significado de sistema implícita uma noção que se lhe atribui:- a da inter-relação entre as partes.É uma estrutura de partes satisfatoriamente distribuídas que se associam e completam.

Toda a estrutura supõe um sistema, pelo menos implícito e realizável e pode afirmar-se que ela é a condição prévia e necessária para ele existir.

É ainda possível apresentar a estrutura como a essência e o nível explicativo de interpretação do todo constituído pelo sistema e que define os seus contornos gerais.

A. Marchal<sup>65</sup>, que analisa o lugar do conceito de estrutura no pensamento económico, aceita a definição comum de sistema como um conjunto de estruturas, com as variantes da escolha de uma estrutura privilegiada ou de um conjunto de factores estruturais.

Tal como ele próprio reconhece, e transparece em todos os textos de economia comparada, confunde-se a noção abstracta de sistema com a de economia nacional (concretização pontual de um ou de uma mistura de sistemas) ou com formas teóricas paradigmáticas de gestão económica (o liberalismo ou a economia planeada)<sup>66</sup>, ou ainda com um conjunto de estruturas historicamente realizadas (regime económico:- que se baseia na definição de Sombart, segundo a qual, o sistema e a sua concretização consiste na combinação de um aparelho técnico, de um aparelho de relações jurídico-institucionais e de um móbil económico fundamental).

Por último, A. Marchal adopta a definição de um sistema como um complexo coerente de estruturas, enquanto elemento abstracto que compõe, em diferentes doses, os regimes económicos e assimilando outros contributos de autores que lhe atribuem uma determinada hierarquia de valores, uma lógica ou uma simbiose com uma mentalidade, i. e., **o sistema existiria sempre com alguma finalidade.**

---

<sup>65</sup> Marchal, A. - Systèmes et Structures Economiques - Paris - Ed. PUF - 1969.

<sup>66</sup> Definição de F. Perroux citado em Marchal.Op. cit. (65).

M.J. Rodrigues, **numa linha de especificação ou de utilização do conceito abstracto de sistema**, adopta para o sistema social uma visão que ultrapassa a tradicional dicotomia entre o estruturalismo e o voluntarismo, atribuindo aos sistemas sociais uma possibilidade de imprevisto superior à dos sistemas biológicos<sup>67</sup>.

A heterogeneidade e o enquadramento no jogo das relações entre os agentes são os traços marcantes a reter.

Num estudo comparativo e a título exemplificativo da confusão entre a noção abstracta e a sua utilização concreta, Eidem e Viotti<sup>68</sup> definem, com particular abrangência, o sistema económico como sendo "the network of institutions and arrangements directed towards using scarce resources of a certain organization".

A mudança de finalidade permitiria aplicar a noção de sistema a um conjunto de outras realidades.

Estão presentes todos os elementos do conceito de sistema:- **as interdependências, os agentes, a organização e o objectivo agregador, sustentáculo da sua coerência global.**

Os objectivos genéricos do tratamento desta questão permitem concluir por uma síntese dos aspectos que se pretendem guardar da noção abstracta de sistema, enquanto instrumento analítico e já, de algum modo, enunciados no parágrafo anterior:

-os elementos que o integram são diversos:- pessoas, empresas, instituições, normas jurídicas e convencionadas...;

-a sua natureza é estabelecida pelas estruturas, ou seja, pelas características mais permanentes e influentes a ponto de constituírem a representação analítica do todo e estarem na base do processo de transformação do sistema;

---

<sup>67</sup> Rodrigues.Op. cit. (61).

<sup>68</sup> Eidem, R.; Viotti, L. - Economic Systems - How Resources are Allocated - Ed. Martin Robertson - 1984.p.5

-o seu funcionamento organizado (do sistema) produz um conjunto de fenómenos, cujo sentido decorre da rede estruturada de interdependências que o sustenta. O sistema não estrutura o comportamento efectivo dos agentes, mas antes, as modalidades e alternativas de acção possíveis;

-a síntese integradora do sistema, i. e., da complementaridade coerente das partes, é fornecida pelo objectivo ou finalidade do sistema, sem a qual a sua própria existência não teria sentido.

**A consideração de outros objectivos contraditórios incluídos no sistema obriga a que seja suposta uma hierarquia entre eles ou, por outras palavras, a prevalência da lógica da consecução de uns em detrimento da de outros, mesmo que tal prevalência mude ou alterne com o decurso do tempo.**

A relação entre as partes de um sistema tem-se apresentado como uma questão fundamental da teoria geral dos sistemas e afigura-se essencial para a compreensão das problemáticas parcelares.

Ainda no âmbito do conceito abstracto de sistema, procurar-se-á detalhar **as possíveis ligações com a utilidade da avaliação indirectamente ligada ao sistema pela via da regulação.**

Joaquim Aguiar<sup>69</sup> afirma que " A primeira e determinante especificidade da teoria dos sistemas é o trabalho com conjuntos organizados (abertos ou fechados, finitos ou infinitos). A categoria de organização exige que as partes que a constituem (ou as suas componentes) se possam articular em maior ou menor grau em resposta a tensões internas (produzidas internamente ou induzidas pelos "inputs")".

---

<sup>69</sup> Aguiar. Op. cit. (63).

Mais adiante refere o autor que a interdependência entre as componentes de um sistema é não homogénea no sentido de que umas são mais importantes do que as outras.

Caberia à teoria da organização a determinação dos graus de interdependência e de liberdade do sistema.

A teoria geral dos sistemas<sup>70</sup> seria, assim, constituída por uma teoria da comunicação, por uma teoria da organização e por uma teoria do controlo, que conjuntamente justificariam a sua forma (articulação concreta entre as componentes) e o seu processo (transformação das articulações).

Ainda, de acordo com a teoria geral dos sistemas, a componente de organização conduziria a que se verificasse uma integração entre o todo e as partes, na medida em que **o todo é mais do que o conjunto das partes e também, porque cada parte se torna diferente quando integrada no todo.**

A este propósito verifica-se que o conflito entre a interdependência das partes e a sua identidade ou diversidade estaria na origem do processo de mudança.

A noção de equifinalidade<sup>71</sup>, ainda no que respeita às relações entre as componentes, aponta exactamente para o facto de o sistema manter a capacidade que o conduz à consecução de um objectivo sistémico que se mantém, apesar das particularidades concretas da organização do sistema.

A presunção de que a agregação de componentes gera sempre algo de diferente de cada uma delas e do somatório das partes, **autonomiza um conceito de sistema global com um significado específico e abstracto.**

Por outro lado, tal constatação impede-nos de tomar para cada uma das componentes uma análise casuística dos aspectos de comunicação, organização e controlo sem lhes juntar as interdependências e a identidade de cada uma delas no enquadramento do sistema global, no qual ganham um significado diferente.

---

<sup>70</sup> Aguiar.Op. cit. (63).

<sup>71</sup> Demo.Op. cit. (64).

Assim sendo, a existência de objectivos de sub-sistemas só será possível se coerentes com a finalidade do sistema e de algum modo a sua consecução contribui, ou é indispensável, para a consecução da referida finalidade.

O atributo da organização reveste-se de uma grande importância para a sobrevivência do sistema. Parece assim, ainda segundo J. Aguiar, que de entre as várias tipologias possíveis de classificação dos sistemas e dos conceitos ligados ao seu funcionamento: - morfostase, homeostase, homeorose, homogeneidade e morfogénese, aquela que os classifica segundo o grau de coesão da sua organização e do seu comportamento de reacção face aos "inputs", reveste de um interesse particular.

Os tipos de sistemas, segundo este critério seriam:

**-sistema de equilíbrio** - sistema que está ou tende para o equilíbrio, perdendo organização, embora mantendo-a um nível aceitável se a perturbação se situar dentro de certos limites;

**-sistema homeostático** - tende para a manutenção de um determinado nível de organização, relativamente alto, mesmo quando recebe impulsos que o procuram destruir. Apresenta uma estabilidade dinâmica ("dynamic steady state");

**-sistema adaptativo** - produz organização. A complexidade e a capacidade de ajustamento são as mais elevadas.

No entanto, se o atributo da organização constitui um indicador da estabilidade do sistema, desde que não se classifique como adaptativo, o atributo do controlo resta como um instrumento dinâmico de sobrevivência na absorção dos "inputs" mesmo que não se trate um sistema de equilíbrio ou homeostático.

O interesse da explicitação desta classificação e desta última observação resulta da sua ligação à problemática da regulação, que mais adiante referiremos.

Na problemática da regulação sublinha-se a possibilidade de condução (exógena, embora inserida no seu funcionamento) da evolução do sistema, naturalmente viabilizada por procedimentos de análise de factos e comportamentos com vista ao conhecimento e à acção:- **ou seja, a avaliação.**

### **3.2. O MERCADO ENQUANTO SISTEMA**

Constata-se com facilidade a similitude entre as funções de informação, afectação de recursos e regulação do mercado e os atributos de comunicação, organização e controlo.

Aliás, a noção de sistema económico é empregada frequentemente como incluindo a noção de mercado para designar o conjunto de indivíduos, mercadorias, de informações e de regras que definem um mercado<sup>72</sup>. De outro modo, tanto o sistema económico, como a sua versão assente no mercado constituem exemplos de concretização do conceito geral de sistema.

Portanto, o mercado asseguraria um conjunto de elementos e de relações entre eles com vista a um objectivo que funcionaria como o elemento delimitador e aglutinador de componentes interdependentes.

O mercado encontra na noção de sistema uma forma de abordagem, que funciona como uma ferramenta analítica adequada, tal como acontece com a economia ou com a sociedade, independentemente da forma de organização de que se revistam.

Em particular a análise do papel do mercado de trabalho, integrado no sistema económico e, ao mesmo tempo, no sistema social global pode ser tributária da teoria dos sistemas.

Melhor especificando, o conceito abstracto de mercado possui o conteúdo necessário para que o conceito de sistema se possa revestir de utilidade na compreensão do seu funcionamento e evolução e, logo, da melhoria dos conhecimentos sobre esta matéria:

---

<sup>72</sup> Mallet.Op. cit. (38).

-o mercado integra um conjunto de agentes, instituições, regras e convenções que constituem elementos de uma organização;

-alguns aspectos do mercado são essenciais e permanentes como sejam, p. ex., as funções que desempenha, as relações marginais (elasticidades) entre quantidade e preços para produtos determinados e conduzindo a situações de equilíbrio e reequilíbrio, o papel das regras institucionais ou outras nomeadamente no que respeita a interdições ou à compensação de falhas do mercado e, por último, a presença de empresas e consumidores aos quais se associam os comportamentos típicos de maximização de lucro e da utilidade sob restrição dos custos e dos rendimentos. Estes comportamentos garantem a evolução dinâmica sustentada e auto-organizada do mercado.

-os aspectos estruturais apresentam uma coerência e uma complementaridade subjacente a um conjunto de interdependências e de fenómenos cujo sentido só existe se expresso num objectivo comum:- o da gestão, o mais eficiente possível, de recursos escassos ou, pelo menos, garantir a existência de um método, entre outros, de gerir os referidos recursos escassos. Alguns autores atribuem a esta capacidade a natureza de uma entropia de longo prazo.

-também significa, a estrutura, que as partes (**elementos ou subsistemas**) adquirem um sentido resultante da sua integração no todo a par da sua identidade. Esse novo sentido dá corpo ao carácter diferenciador da organização que dá ao todo algo de qualitativo que se adiciona ao somatório das partes.

- os aspectos estruturais, também aqui, para além de permitirem uma representação sintética do sistema, funcionam como determinantes explicativas profundas da sua evolução<sup>73</sup>.

---

<sup>73</sup> Levi-Strauss - Aula Inaugural - citado em Demo.Op. cit. (64).

No mercado coloca-se, ainda, a questão das relações de continuidade e sobrevivência uma vez que se reproduzem as condições de funcionamento e se coloca a necessidade de uma forma de regulação (endógena e/ou exógena) que as assegure.

O quadro II.1 ilustra a comparabilidade entre as funções do mercado e os atributos do sistema.

**QUADRO II.1**  
**AS FUNÇÕES DO MERCADO E OS ATRIBUTOS DO SISTEMA**

Atributos do Sistema Funções do Mercado	COMUNICAÇÃO	ORGANIZAÇÃO	CONTROLO
<b>INFORMAÇÃO</b>	Veículo de interdependências		
<b>AFECTAÇÃO DE RECURSOS</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• condições de funcionamento</li> <li>• absorção de choques exógenos</li> <li>• relação entre componentes</li> </ul>	
<b>REGULAÇÃO</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• reprodução das condições de funcionamento</li> <li>• diversas formas de regulação (endógena e/ou exógena)</li> </ul>

Contudo, algumas precauções devem ser consideradas na assimilação do conceito de mercado ao de sistema:

-o mercado, em sentido abstracto e puro, é apenas, e apesar da sua grande relevância, um dos vários sistemas económicos possíveis;

-tal como no que se refere à concretização dos sistemas sociais, as economias concretas são uma combinação de diferentes lógicas de gestão e funcionamento;

-as economias mistas da actualidade colocam, com insistência, a questão das relações entre os aspectos sociais e económicos do sistema social global;

**-a diferenciação entre a finalidade económica e as finalidades sociais e a sua influência conjunta sobre o funcionamento do mercado acabam por o transformar num subsistema, com atributos particulares, do sistema social global. Só a este nível - o do sistema social - poderão ser encontradas as finalidades aglutinadoras das componentes que ultrapassem a diferenciação conflituosa de finalidades parcelares;**

**-no mercado de trabalho, mais do que no mercado dos bens e serviços, o conflito entre as finalidades económicas e sociais é visível. A síntese coerente e a sua transformação dinâmica têm que se assumir ao nível das funções de preferência colectiva.**

### III - O MERCADO DE TRABALHO E O CONCEITO DE SISTEMA

A consideração deste tema é essencial porque as várias políticas só se legitimam a partir do reconhecimento das insuficiências ou falhas no funcionamento autónomo dos sistemas na consecução dos resultados que deles se esperam<sup>74</sup>.

A relação entre os elementos de um sistema deve apresentar algum grau de estabilidade durante um certo período de tempo.

Só que, o conjunto de interdependências implícito no conceito de sistema pode também ser interpretado como uma "rede causal" fechada ou então, conjugando esta ideia com outra mais abrangente de estabilidade, poder-se-ia considerar como satisfatório, na mesma perspectiva (a de estabilidade), que o sistema voltasse sempre ao equilíbrio, logo que as influências externas deixassem de produzir o seu efeito perturbador. O sistema, deste modo, auto-regula-se<sup>75</sup>.

A estabilidade pode ainda ser entendida como atributo de formas de organização superior, no sentido da não entropia, i. e., o sistema apresenta uma estabilidade dinâmica ao nível do próprio sistema e dos seus subsistemas podendo eventualmente melhorar a organização. O sistema auto-regula-se e desenvolve-se<sup>76</sup>.

A estabilidade dinâmica concretiza-se não tanto pela simples existência das interdependências, mas sobretudo, pelas relações estruturais entre as variáveis.

A evolução dos sistemas é, muitas vezes, insensível a alguns dos seus parâmetros embora possa ser muito ou ultra sensível a outros, que em determinadas situações (pressões políticas p. ex.) se difundem rapidamente ao tecido social<sup>77</sup>.

O problema consiste em distinguir o grau de sensibilidade do sistema em relação aos vários parâmetros e, por essa via, conhecer melhor as causas das transformações.

---

<sup>74</sup> Buckley, W. - A Sociologia Humana e a Teoria dos Sistemas - citado em Demo. Op. cit (64).

<sup>75</sup> Buckley. Op. cit. (74).

<sup>76</sup> Sfez, L. - Crítica da Decisão - Lisboa - Ed. D. Quixote - 1990.

<sup>77</sup> Forrester - citado em Sfez. Op. cit. (4).

Todos os sistemas mantêm relações de entrada e saída com o meio ambiente. Se se condicionarem mutuamente estaremos perante uma visão cibernética do funcionamento dos sistemas. Com mais propriedade, os sub-sistemas subordinados a objectivos do sistema devem acentuar esta abertura e esta adaptação/reacção ao sistema global e aos outros sub-sistemas nele integrados.

De entre as influências exógenas salientam-se as originárias das políticas públicas.

O "feed-back" constitui um elemento essencial na compreensão do processo de convivência e adaptação/evolução das componentes do sistema e do próprio sistema no contexto da contradição dinâmica autonomia/interdependência.

Manuela Silva<sup>78</sup> afirma que "Os sistemas económicos estão sujeitos, como quaisquer outros, a transformações e mudanças, provocadas por choques do exterior e do próprio sistema, quer por mutações que se operam no seu interior. Não existe, porém, nenhum mecanismo auto-regulador conhecido, capaz de orientar a evolução dos sistemas económicos".

Os objectivos assumidos para o sistema consistem na afectação óptima de recursos e na melhor repartição dos frutos da produção.

Esta reflexão está, no entanto, directamente orientada para a actual fase do "capitalismo maduro" e, como tal, decorre de uma lógica de política económica confrontada com os problemas actuais, embora baseada numa insuficiência histórica da autonomia dos sistemas.

M. J. Rodrigues<sup>79</sup>, de um modo mais abrangente, distingue os sistemas auto-regulados, equivalentes à acção da "mão invisível" e os comandados por um Estado onipotente dos que são possuidores de uma regulação auto-organizadora que se traduz num tipo de intervenção diferente, capaz de incorporar no sistema a actividade criadora dos agentes enquanto factor de entropia negativa.

---

<sup>78</sup> Silva. Op. cit. (51). p. 12

<sup>79</sup> Rodrigues. Op. cit. (61).

Os próprios agentes se modificariam neste processo<sup>80</sup>.

Esta concepção explícita, como uma variante, o facto de a finalidade do sistema se poder encontrar substituída por uma hegemonia de interesses em conflito com outros.

Noutros autores, e refere-se em particular Boyer<sup>81</sup>, a auto-regulação é assimilada a auto-organização.

Ainda noutras acepções, a regulação deve resultar de uma intervenção consciente e activa por parte do Estado.

Há ainda quem considere a regulação como alternativa ao equilíbrio geral e promotora da transformação das formas sociais ou então como sendo constituída um conjunto de processos que regem a afectação dos factores de produção, a sua utilização e a repartição dos rendimentos, para o caso particular dos sistemas económicos (Benassy)<sup>82</sup>.

Em termos de síntese, agrupam-se numa possível sistematização dos conceitos de regulação:

-os sistemas sociais, idênticos aos sistemas naturais, asseguram a sua regulação, ou seja, um funcionamento estável e equilibrado e, ao mesmo tempo, uma reprodução contínua desta situação através do jogo interno de interdependências compensador de desvios verificados. Trata-se de um "Darwinismo" social da mão invisível que dá lugar ao processo de adaptação e sobrevivência dos mais fortes. A finalidade confunde-se com o processo de racionalismo individual no qual o interesse de cada um e a capacidade para o concretizar recebem a bênção do interesse colectivo;

---

<sup>80</sup> Rodrigues citando Bartoli. Op. cit. (61).

<sup>81</sup> Boyer, R. - La théorie de la Régulation - Une Analyse Critique - Paris - Ed. Galilée la Découverte - 1986.

<sup>82</sup> citado em Rodrigues. Op. cit. (61).

-a regulação assimila-se a um conjunto de mecanismos subjacentes e a processos que ao concretizarem a reprodução do sistema veiculam as tendências estruturais na transformação das formações sociais, na acepção das chamadas "sociedades marxistas". Tal facto resulta das contradições inerentes às finalidades e organização dos sistemas. Se as finalidades não desempenham de forma permanente a sua função de coerência agregadora é porque se submergem no determinismo das tendências inevitáveis de longo prazo;

-a necessidade de regulação resulta do reconhecimento de que os sistemas, por si só, não são capazes de assegurar os objectivos que lhes estão atribuídos, pelo que, os poderes públicos, de forma supletiva, interferem para influenciar o seu comportamento nesse sentido. A trajectória do sistema passará a ser uma mistura da evolução natural e dos efeitos da intervenção exterior com dificuldade para descortinar onde acaba uma e começam os outros. Num caso extremo a intervenção externa substitui-se ao próprio sistema ou configurando um tipo novo de sistema em que a organização das interdependências é totalmente controlada. As finalidades sobrepõem-se a todos os aspectos organizativos e funcionam como centro de gravidade das intervenções.

Ou pela via da planificação centralizada ou da política económica conjuntural e estrutural, a regulação dos sistemas tem vindo a ganhar um relevo proporcional à insatisfação pelos resultados ou à necessidade de prevenir rupturas com consequências sociais negativas.

**Diminui, por esta via, o grau de identificação do funcionamento do mercado com o padrão de referência de um sistema abstracto (puro) auto-regulado.**

A pluralidade de finalidades presente num sistema social concreto pode encontrar duas formas diferentes de convivência:

-a de uma diversidade antagónica e incoerente à procura permanente de uma hegemonia;

-a de uma diversidade articulada em torno de um núcleo de aspectos fundamentais que funcione como o máximo divisor comum de interesses divergentes noutros aspectos mais secundários.

Adopta-se a hipótese de que o mecanismo de funcionamento de qualquer sistema se deve orientar para determinados objectivos comuns a todos os seus elementos, pela seguinte ordem de razões:

-existem necessidades que criam expectativas em determinados resultados que, por sua vez, se sedimentam na normalidade ou no hábito da sua obtenção, como sejam, a segurança, o acesso ao rendimento e a bens e serviços, à ordem pública, à educação, à saúde...;

-no quadro da divergência de interesses quanto a objectivos, algumas condições gerais são imprescindíveis para que a particularidade dos interesses possa ter lugar, mesmo à custa de cedências marginais. As relações de causalidade com o meio ambiente e as relações entre sub-sistemas heterogéneos no interior de um sistema homogéneo só são compatíveis com um estado estável dinâmico se possuir um núcleo invariante a que se adicionam as diferentes componentes;

-mesmo para os adeptos da equifinalidade (que significa também que uma vez conhecida a finalidade não existe um único caminho para a sua consecução), o sistema só é homogéneo se tiver uma única direcção, finalidade, uma unidade funcional. Os sub-sistemas poderão ser diferentes, mas a sua heterogeneidade não poderá por em causa a homogeneidade global.<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> Buckley citado em Demo. Op. cit. (64). p. 68

A organização dos sistemas implica que eles se revistam de uma qualidade que acrescente algo de diferente de cada um dos seus elementos. Essa qualidade constitui a razão de ser da integração das componentes de modo a que, em permanência, signifique mais do que uma simples coexistência. A finalidade não impede que ela possa ser menos válida segundo perspectivas parcelares.

No entanto, e em termos realistas, o conceito de hegemonia, frequentemente um atributo dos problemas económicos, traduz-se pela imposição de uma finalidade particular aos outros elementos do sistema. Mesmo assim, o sistema mantém a lógica de funcionamento organizada em torno de algo que é comum, embora pela via da imposição eventualmente descaracterizadora de finalidades mais abrangentes.

Chega-se, assim a uma encruzilhada. A estabilidade dinâmica assenta na hipótese de objectivos orientadores do sistema, como um todo. Contudo, a realidade tem-se encarregado de demonstrar que:

- os interesses e objectivos contraditórios lutam de facto pela hegemonia inflectindo os sistemas para sentidos diferentes, alterando radicalmente as prioridades, sobretudo ao nível da relação das pessoas com a actividade económica no enquadramento perturbado e obscuro das economias nacionais nos movimentos da economia internacional;

- as crises profundas têm provocado situações de ruptura nos sistemas económicos e sociais e promovido alterações sensíveis nos objectivos e nas formas de os conseguir reflectindo-se no papel do Estado face a esses objectivos. As distorções na estabilidade dinâmica interferem ainda com a posição dos sub-sistemas no sistema global, tal como se verifica a propósito da intervenção no mercado de trabalho.

Na ausência de uma percepção completa da parte explicativa da actuação do Estado no funcionamento do sistema, existe pelo menos a consciência de que terá contribuído,

de modo significativo, para reduzir os bloqueamentos ou disfuncionamentos do sistema.

A reacção natural seria devolver aos sistemas os mecanismos endógenos em nome de uma melhor consecução de objectivos tidos como comuns a todas as componentes.

Essa pretensão, mesmo que legítima (i.e., não se reduza ao aproveitamento de oportunidades de recuperação de interesses particulares), é diferentemente apercebida de acordo com o encadeamento temporal em que se verifica (p. ex. reduzir os salários para aumentar a competitividade...).

O conceito de flexibilidade recobre, em simultâneo, os pretextos de recuperação de interesses e as necessidades de uma readaptação efectiva das formas de rigidez adquiridas, cuja eliminação, como condição indispensável, não garante por si só a restauração da capacidade de revitalização dos sistemas, dependente de outras condições exógenas.

O mercado de trabalho e a sua relação com a economia e a sociedade têm funcionado como centro de gravidade das reflexões e propostas sobre a flexibilidade pelo que o seu tratamento se fará a propósito da articulação da análise teórica do mercado de trabalho com as propostas de política subjacentes.

## **1. O MERCADO DE TRABALHO COMO (SUB)SISTEMA ESPECÍFICO**

No mercado de trabalho, o objecto de troca é constituído por uma mercadoria particular:- a força de trabalho. Nos termos da metodologia seguida, a especificidade do mercado de trabalho será delimitada:

- pela constatação do desempenho pelo mercado de trabalho das funções atribuídas ao mercado na acepção geral e abstracta;
  
- pela caracterização das particularidades do objecto de troca força de trabalho, do comportamento dos agentes e das relações de troca;



-pela identificação dos seus (des)equilíbrios, ou da sua problemática, através de alguns conceitos pertinentes;

-pela relação entre o conceito de sistema e a natureza do mercado de trabalho. **Está em causa a indagação sobre a relação do mercado de trabalho com as restantes componentes do sistema social global consentânea com o princípio da equifinalidade.**

## 2. AS FUNÇÕES DO MERCADO A PROPÓSITO DO MERCADO DE TRABALHO

Uma das funções desempenhadas pelo mercado de trabalho, e a merecer desde há mais tempo a atenção dos poderes públicos, é a função de informação que se concretiza na melhoria da sua transparência e propicia um conhecimento mútuo, tão rápido e adequado quanto possível, da oferta e da procura de trabalho<sup>84</sup>.

Aliás o âmbito de circulação da informação é mesmo um dos critérios mais sólidos de delimitação das fronteiras de um mercado de trabalho concreto, ou seja, dentro do qual a oferta e a procura se confrontam.

A exemplo do mercado de bens e serviços, a informação não é perfeita. Tem um custo e dá origem ou é condicionada por fenómenos de poder no mercado.

Acresce ainda que a natureza das opções de troca específicas do mercado de trabalho implica que o leque de informações pertinentes se alargue e incida sobre um conjunto complexo de expectativas e de variáveis<sup>85</sup>.

Detalhando:

-do lado da oferta de trabalho:

<sup>84</sup> Ver, entre outros, textos sobre as funções de gestão do mercado de trabalho/emprego:

-Ricca, S. - Los Servicios de Empleo

-Nunes, M.C. - Plano de Desenvolvimento Integrado dos Centros de Emprego - IEF - 1986 - Lisboa.

-Moura, J. - Fundamentos e Origem dos Serviços de Emprego - Revista de Emprego e Formação N° 16 Extra - IEF DEZ. de 1991.

-OIT - Le Rôle des Services de l'Emploi dans le Développement des Ressources Humaines - Genève - 1991

<sup>85</sup> Mallet. Op. cit. (38). p. 44

-características financeiras

·do emprego - custos da procura, salário, vantagens sociais, prémios, reforma e outros benefícios;

·da localização imposta pelo emprego - custo de vida incluindo habitação, custo de deslocação, custo dos novos transportes diários e outros custos marginais da mobilidade;

-características não financeiras

·do emprego no presente - posição social, interesse do trabalho, ritmo, cadência, duração, doenças e outros malefícios;

·do emprego no futuro - estabilidade no emprego, possibilidade de promoção e formação, progresso na hierarquia social;

·da localização imposta pelo emprego - modo de vida, novas condicionantes, tempos livres, possibilidade de estudo e emprego para outros membros da família, proximidades afectivas;

-do lado da procura de trabalho:

-características financeiras

·da admissão - custos de procura e selecção;

·do emprego - salário, regalias sociais, seguros, higiene e segurança, cotizações, formação, custo de rotura da relação;

-características não financeiras

·na admissão - qualificação, características pessoais e origem social, idade, sexo, antecedentes, capacidades totais e tempo da sua utilização futura;

·no emprego - produtividade, disciplina, capacidade de relacionamento, grau de confiança, absentismo e greve, grau de reivindicação por enquadramento sindical.

Através da descrição, com um certo detalhe, do conteúdo, não necessariamente exaustivo, das funções da oferta e da procura de trabalho é possível vislumbrar a complexidade das determinantes que influenciam o confronto entre a oferta e a procura de trabalho e que se deve naturalmente à natureza específica do objecto e do acto de troca no mercado de trabalho.

O processo de circulação da informação revela-se, por isso, bem mais pesado e sujeito a imperfeições.

É também mais permeável à interferência de interesses organizados e dos poderes públicos no sentido da organização e controlo de vários aspectos do mercado.

A função de regulação do mercado de trabalho indicia os mecanismos, através dos quais, se explica a evolução dos desequilíbrios, a sua variação e a intervenção no sentido de manter os desequilíbrios dentro de limites socialmente aceitáveis nas circunstâncias vigentes.

Mais do que em qualquer outro domínio, a regulação do mercado de trabalho é um resultado conjunto de factores internos e externos, incluindo-se, nestes últimos, e de forma permanente e sistemática, os discricionários.

O conflito eventual entre equidade e eficiência, adquire, aqui, um particular significado devido à referida complexidade do conjunto de variáveis em jogo e ao facto de se referirem a pessoas com direitos e deveres sociais.

A função de afectação de recursos (humanos, neste caso), distribui-os pelas diferentes actividades económicas e regiões de acordo com as variações dos salários e de outras variáveis, aprovisionando as várias entidades empregadoras segundo a sua capacidade de atracção sobre a população activa e tendo em conta as dotações de partida geridas pelos mercados internos.

As diferenças essenciais do mercado de trabalho em relação ao padrão de referência do conceito abstracto de mercado, e no que se refere ao exercício das suas funções, situam-se na:

-complexidade das determinantes da oferta (dominante segundo alguns autores<sup>86</sup>) e da procura, que fazem parte da informação ou transparência pertinentes;

-interpenetração entre os aspectos económicos e sociais da regulação, retendo o facto histórico de que só por excepção temporal ou espacial se verifica a plena utilização dos recursos humanos. Também se verifica uma maior importância do contexto institucional na regulação do funcionamento do mercado de trabalho e no exercício das suas outras funções;

-influência das relações sociais e de outros factores extra-económicos na mobilidade dos factores. O enfraquecimento da influência dos preços na mobilidade pode ter um custo traduzido numa falta de flexibilidade justificativa de desequilíbrios indesejáveis.

---

<sup>86</sup> Rodrigues. Op. cit. (61).

O autor defende a posição em causa ao mesmo tempo que a definição de sistema de emprego ilustra a complexidade das determinantes.

### 3. NATUREZA ESPECÍFICA DO OBJECTO DE TROCA, DA RELAÇÃO DE TROCA E DO COMPORTAMENTO DOS AGENTES NO MERCADO DE TRABALHO

De uma forma introdutória, salienta-se que a especificidade do objecto de troca do mercado de trabalho (ou a "mercadoria" força de trabalho) pode ser entendida em sentidos muito diversos:

- o das particularidades do ser humano enquanto tal:- suporte/objectivo;
- o do seu papel como factor de produção integrante das funções de produção inter-relacionado com os outros;
- o do seu papel como factor de produção ao nível macro-económico, no qual, é mais visível a simultaneidade das facetas de autor e objectivo da actividade económica;
- o do seu papel na evolução dos outros recursos e, de uma forma mais geral, na contribuição para a definição e execução das estratégias de desenvolvimento e no tipo de organização e regulação dos recursos humanos que as suportam:- **origem criadora de recursos e organização.**

Independentemente da prática, é habitual que as "nuances" do mercado de trabalho sejam tratadas em termos de declarações de princípio ou de hipótese de partida rapidamente abandonadas, uma vez tranquilizada a consciência e sob a capa do "ceteris paribus".

Veja-se, como exemplo, a introdução às questões do mercado de trabalho de um manual de economia<sup>87</sup>:

---

<sup>87</sup> Sousa Op. cit. (42) .p. 262

"Como já se disse atrás, as pessoas não podem ser objecto de mercado, por razões éticas e de civilização. Porém, a capacidade de trabalho de cada pessoa ou grupo de pessoas constitui um activo, o qual tem um preço formado no mercado.

Dada a natureza deste activo - o homem deve ser o fim último da economia -, verificam-se inúmeras intervenções do governo quanto ao salário, ao tempo de trabalho e até quanto ao nível de mão-de-obra empregue. Assim, estudaremos o equilíbrio do mercado em concorrência e, depois, também focaremos alguns tópicos sobre as intervenções no jogo do mercado".

Por razões, que mais adiante se compreenderão, o tratamento do trabalho na forma habitual do "Labor Economics" clássico<sup>88</sup> é propensa, depois das advertências iniciais, à sua assimilação a uma mercadoria idêntica às outras.

Contudo e, apesar de outras linhas de análise, a mensagem clássica incluía a advertência subjacente para as especificidades já apontadas.

Adam Smith<sup>89</sup> diferencia claramente o trabalho enquanto fonte de todo o valor económico:- "O trabalho constitui, pois, a verdadeira medida do valor de troca de todos os bens".

Tal medida, em termos de tempo, é completada pela constatação que "os graus de dificuldade que as tarefas implicam e os vários graus de perícia nelas aplicados têm igualmente que ser tomados em conta". Além disso, A. Smith reconhece que:- "A diferença de talentos naturais entre os homens é, na realidade, muito menor do que pensamos; e as capacidades muito diversas que parecem distinguir os homens de diferentes profissões, quando atingem a maturidade, não são, em muitos casos, tanto a causa como o efeito da divisão do trabalho. A diferença entre os caracteres mais dissemelhantes, por exemplo, entre um filósofo e um vulgar moço de fretes, parece não derivar tanto da natureza, como dos hábitos, usos e educação".

---

<sup>88</sup> Ver, entre outros:

-Lloyd, G.R. et al. - Labor Economics and Labor Relations 9th Ed. - Ed. Prentice Hall - 1986.  
-Campbell, R.M.; Stanley, L.B. - Ed. Mc-Graw-Hill - 1986.

<sup>89</sup> Smith.Op. cit. (48).p. 119 e pp. 96-97

Transparece desta afirmação o papel relevante do processo de transmissão e assimilação de conhecimentos úteis ao trabalho inerentes à especificidade dos recursos humanos e às vias para a sua valorização.

A distinção entre o valor de uso e o valor de troca, transposta para o trabalho, é essencial para compreender a diferença entre os indivíduos e aquilo que efectivamente é trocado no mercado de trabalho.

David Ricardo<sup>90</sup> ilustra a questão do seguinte modo:- "O valor de um bem, ou seja, a quantidade de qualquer outro bem com o qual se possa trocar, depende da quantidade relativa de trabalho necessário para o produzir e não da maior ou menor remuneração auferida por esse trabalho".

O valor de uso da força de trabalho, repegando A. Smith, seria constituído pela sua utilidade, ou pelo resultado esperado da sua actividade (é a fonte de todo o valor das mercadorias) e o valor de troca consubstancia-se na faculdade de ser trocado por outros bens (por intermédio do salário).

O mercado de trabalho é o lugar abstracto de acerto desse valor de troca expresso no salário.

É nesta analogia entre o valor de uso e de troca das mercadorias, por um lado e o valor de uso e de troca do trabalho, por outro lado, que se fundamenta a teoria marxista da exploração capitalista<sup>91</sup>.

A distinção entre trabalho e força de trabalho é outra forma de relativizar o trabalho face aos recursos humanos que o produzem.

Aquilo que é trocado é a força de trabalho, ou seja (segundo Marx):- "o conjunto das faculdades físicas e intelectuais existentes no corpo do homem, na sua personalidade viva, e que o homem deve pôr em movimento para produzir coisas úteis".

O valor de uso (qualitativo) permanece diferente do valor de troca (quantitativo e mensurável). Neste último caso, as diferenças qualitativas do trabalho, são aferidas por

---

<sup>90</sup> Ricardo, D. - Princípios da Economia Política e da tributação - Lisboa - Ed. Fundação Calouste Gulbenkian - 1980 .p.31

<sup>91</sup> Marx, K. - O Capital - Lisboa - Ed. Delfos - 1975.p. 103

variações do salário em contrapartida por graus distintos de potencialidades ou de disponibilidade para o trabalho.

A generalidade dos autores, a despeito das opiniões diferenciadas sobre a homogeneidade do preço do trabalho, convergem na atribuição de um valor de troca à disponibilidade para trabalhar.

A homogeneidade do preço do trabalho em A. Smith traduz-se no seu preço natural.

Os neoclássicos acrescentam, como justificações do anterior paradigma, a possibilidade de o salário variar de acordo com a produtividade, ao passo que Marx articula essa heterogeneidade com o grau de complexidade (múltiplo da unidade de mão-de-obra simples) do referido trabalho e incluindo no seu preço o custo de reprodução da mão-de-obra.

Prefere-se, no entanto, à análise das determinantes do salário, a abordagem que as considera integrantes do conceito mais global de relação salarial ou relação de emprego.

As consequências desse salto qualitativo alargam a complexidade das determinantes e do conteúdo do acto de troca, traduzindo melhor o que se passa na realidade, apesar da natural relevância do salário no funcionamento do mercado.

**Uma das especificidades mais relevantes, respeitantes à relação directa do trabalhador com quem o contrata, é a da troca no mercado não se resumir ao momento em que acontece, antecipando para esse momento de síntese uma série de expectativas relativas ao futuro, tanto da oferta como da procura<sup>92</sup>.**

Difere ainda, do acto de troca das mercadorias, quanto ao objecto, conforme já se explicitou, ao conteúdo, às regras subjacentes e aos agentes:

-o objecto e o conteúdo não se resumem à transformação de um bem ou serviço em moeda, com efeitos imediatos e definitivos, mas corporiza, antes, um acordo sobre as regras que irão reger um processo de convivência inerente à aplicação

---

<sup>92</sup> Mallet.Op. cit. (38).

da força de trabalho em trabalho concreto. Este desempenho está sujeito a vários factores de reversibilidade ou alteração oriundos do mercado interno ou externo do trabalho.

A natureza humana do trabalhador, faz com que ele se apresente como o próprio vendedor de um dos aspectos da sua vida e actividade futuras. Vende a intenção de utilizar esse tempo a trabalhar em troca de um salário e de outras compensações. A interferência dos aspectos sociais nos aspectos económico é, assim, inevitável. **A troca reveste-se, também, do significado de uma síntese entre aspectos económicos e sociais do trabalho;**

-as regras de convívio são, deste modo, marcadas pelas relações entre os trabalhadores e entre estes e o contexto sócio-económico.

O trabalhador apresenta-se como um bem compósito e heterogéneo condicionado por relações de conflito, cooperação e solidariedade com os outros trabalhadores, com os empregadores e com a sociedade.

Por sua vez, o empregador não procura um indivíduo qualquer, mas sim, um indivíduo com as características pessoais e, sobretudo, profissionais adequadas a um posto de trabalho, tendo também em consideração o quadro social e institucional que regula esta relação. O mercado, para além de repartir as pessoas pelos postos de trabalho disponibilizados pela economia, reparte também as posições sociais, as posições de acesso ao rendimento e as oportunidades face ao futuro.

Os agentes da troca no mercado de trabalho actuam com base na consciência que possuem do passado, das variáveis de decisão presentes e de antecipações;

**-o contrato de trabalho constitui a síntese ou encontro de expectativas face ao processo de convivência que se irá seguir.** A ignorância sobre o futuro, o desconhecimento mútuo, a evolução a que estão sujeitos o conteúdo da relação de emprego e o contexto institucional e sócio-económico, dão origem a

diferentes tipos de contratos. Os períodos de experiência ou os contratos com termo definido procuram, em parte, diminuir os riscos resultantes da incerteza.

**Garnier<sup>93</sup>, sublinha bem as diferenças deste acto de troca distinto ao afirmar que o objecto de troca não é uma mercadoria, mas antes um conjunto de compromissos mútuos.**

Numa perspectiva mais abrangente, com já foi referido, a relação bilateral é determinada por um conjunto de factores agregados **no conceito de relação salarial** que inclui o conjunto das condições jurídicas e institucionais que regulam a utilização do trabalho assalariado<sup>94</sup>. Boyer, caracteriza as formas de relação salarial, como uma combinação de um tipo de organização do trabalho com um modo de vida com fortes inter-relações com o tipo de regulação. Enquanto tal pode decompor-se em cinco aspectos:

- a organização do processo de trabalho;
- a hierarquia das qualificações;
- a mobilidade dos trabalhadores;
- o princípio da formação do trabalho directo e indirecto;
- a utilização do rendimento salarial.

A desagregação, deste modo explicitada, aproxima-se do conceito de sistema de emprego de M. J. Rodrigues<sup>95</sup> que ela própria define como "...o conjunto organizado

---

<sup>93</sup> Garnier, O. - "La Théorie Néo-classique face au Contract de Travail: de la Main Invisible à la Poignée Invisible" in Salais, R.; Thévenot, L. (dir.) -Le Travail: - **Marchés, Règles et Conventions** -Paris - Ed. Economica - 1986.

<sup>94</sup> Boyer, R. - La Flexibilité du Travail en Europe - Paris - Ed. Éditions la Découverte - 1986.

<sup>95</sup> Rodrigues.Op. cit. (61).pp. 56-57

das estruturas, dos agentes e dos mecanismos económicos e sociais que moldam a utilização da mão-de-obra em interacção com os processos de reprodução desta mão-de-obra."

Numa perspectiva mais funcional e a prazo, os recursos humanos constituem o fulcro de toda a economia e de qualquer processo de transformação económica ou social de que constituem, também, o objectivo.

A articulação deste conceito de recursos humanos com o de desenvolvimento ou melhoria social transformam-nos, segundo Harbison e Myers, no "indicador mais realista e fidedigno de modernização do que qualquer outra medida"<sup>96</sup>.

O tratamento das ligações entre o desenvolvimento dos recursos humanos e o desenvolvimento económico e social ilustra, pela positiva, um facto que se encontra no centro de um conflito potencial decisivo para a compreensão do papel específico do mercado de trabalho:- **o homem enquanto parte integrante do sub-sistema económico e enquanto determinante fundamental de todo o desenvolvimento social, do qual constitui a verdadeira e última finalidade.**

Esta contradição apresenta-se também como um factor de transformação da relação do trabalho com a sociedade que o enquadra.

O esquecimento desta duplicidade em nome de sub-finalidades específicas e subordinadas a outros objectivos parcelares constitui uma das causas mais fortes de entropia do sistema a prazo.

O afinamento da compreensão das modalidades de intervenção no mercado de trabalho de acordo com as finalidades últimas do sistema social é o objecto pertinente do percurso analítico encetado e centrado no método científico consistente e suportado pelas práticas de avaliação.

---

<sup>96</sup> Myers, .M.; Harbison, F. - Educação, Mão-de-Obra e Crescimento Económico - Ed. Fundo de Cultura - 1964.p. 28  
Para estes autores o desenvolvimento dos recursos humanos "É uma das condições necessárias para todos os tipos de crescimento:- social, político, cultural ou económico" p.28 ... "Se um país for incapaz de desenvolver os seus recursos humanos, pouco mais conseguirá desenvolver, seja uma estrutura política e social moderna, seja um sentido de unidade nacional, sejam, ainda, padrões mais altos de bem estar material." p. 27

#### 4. SERÁ O MERCADO DE TRABALHO UM SISTEMA?: - DA FLEXIBILIDADE AO PARADIGMA DA QUALIDADE

O mercado de trabalho possui algumas características inerentes à concretização de um sistema, como sejam os agentes, as estruturas, as regras ou regularidades comportamentais.

No entanto, é bem mais controversa a identificação de uma finalidade autónoma agregadora do conjunto dos seus elementos.

Podemos colocar como finalidade normativa hipotética, embora reunindo um muito provável consenso (segundo a abordagem de Seers<sup>97</sup>), **o pleno emprego e a inserção social** (mais adiante desenvolver-se-á este conceito explicitando a sua importância na condução da política de emprego).

Os condicionalismos económicos e o progresso das remunerações traduzirão o resultado dessa situação nas relações entre a oferta e a procura.

Acontece, porém, para além da excepcionalidade histórica da situação de pleno emprego restrita aos países desenvolvidos da economia de mercado, que as determinantes da procura de trabalho ou da oferta de emprego (oriundas da actividade económica) sempre se afirmaram como mais poderosas<sup>98</sup>:

-na situação de pleno emprego equivalente a uma "subordinação mitigada dos recursos humanos"<sup>99</sup>. Por outras palavras, o pleno emprego existiu porque as condições económicas o permitiram;

---

<sup>97</sup> Seers, D. - Os Indicadores de Desenvolvimento - que estamos a tentar medir? in *Análise Social* N° 60 - Lisboa - Ed. GIS. pp 949-968

<sup>98</sup> Rodrigues. Op. cit. (61).

Afirma "Ora a dinâmica destes fluxos está marcada pelo processo de interacção entre a procura de emprego por parte do sistema produtivo. Nesta interacção, a oferta domina a procura através de um poder de mobilização e de rejeição selectivos consoante as categorias da população, ainda que a procura disponha, por seu turno, de uma autonomia relativa." p. 60

<sup>99</sup> Catarino, A. - Políticas de Emprego: As Respostas Necessárias in *Revista de Emprego e Formação* N° 1 - Lisboa - Ed. IIEFP JAN. 1987. pp 5-16

-em época de crise na qual as dificuldades económicas se projectam de uma forma clara e impositiva no mercado de trabalho sob a capa da exigência de uma flexibilidade acrescida.

**Logo, parece que uma hipotética finalidade autónoma do mercado de trabalho não resiste ao confronto com finalidades eventualmente adversas ou favoráveis em certas circunstâncias.**

A flexibilidade, acima referida, surge como sinónimo do aumento da precariedade e instabilidade no quadro da segmentação existente<sup>100</sup>.

Aliás, se a instabilidade se relaciona com a mudança frequente de emprego, a precariedade remete-nos para a questão do estatuto do trabalhador diferenciado segundo os vários segmentos, nos quais a mudança de emprego decorre em circuito fechado<sup>101</sup>. A instabilidade afigura-se mesmo como um dos critérios diferenciadores mais significativos dos próprios segmentos.

Este parece ser o significado mais apropriado à reacção do modelo rígido da Europa com desemprego clássico significativo, em contraponto com o modelo misto japonês e com o modelo flexível americano<sup>102</sup>.

No entanto, e em geral, o declínio da "idade dourada" do capitalismo<sup>103</sup> teve como consequências:

---

<sup>100</sup> Germe, J.-F. - "Instabilité, Precarité et Transformations de l'Émloi" in Vários autores - *Critique de l'Économie Politique* - Revue Trimestrielle - Paris - AVR./JUI. 1981.

<sup>101</sup> Germe.Op. cit. (101).

<sup>102</sup> Ver a este propósito:

-Aoki, M. - "A New Paradigm of Work Organization and Co-ordination? Lessons from Japanese Experience" in Marglin, A.; Schor,J. (dir.) - *The Golden Age of Capitalism* - Oxford - Ed. Clarendon Press - 1990.

-Comissão das Comunidades - Conferência sobre O Mercado de Trabalho Europeu e Japonês no âmbito da Europolia de 1989 - Bruxelas

-Santos, A.R. - Flexibilidade do Trabalho: Características e Perspectivas in Revista de Emprego e Formação N° 8 - Lisboa - Ed. IIEFP - MAI. 1989-pp. 5-16

<sup>103</sup> Glin, A. et alt. - "The Rise and Fall of the Golden Age" in Marglin, A. Schor,J. (dir.) - *The Golden Age of Capitalism* - Oxford - ed. Clarendon Press - 1990.

- o desafio à possibilidade de os trabalhadores colherem uma parte dos benefícios da produtividade;
- o paralelismo entre a pressão para a flexibilidade dos salários e para a flexibilidade do emprego;
- a redução do grau de cobertura da assistência social;
- o abandono do objectivo do pleno emprego condicionado pela redução do crescimento monetário e dos défices públicos;
- a tendência para a extensão do âmbito da lógica do mercado.

A generalização destas tendências, que inclui as especificidades das reacções dos vários países a uma situação global<sup>104</sup> insere-se numa dominância crescente da economia internacional sobre as economias nacionais e na qual o problema da hegemonia se coloca com toda a clareza face às possibilidades de comportamentos de cooperação.

Marglin<sup>105</sup> refere que "...no reform of internal institutions of individual capitalist economies will be sufficient for a renewal of prosperity. There must as well be a restructuring of capitalist economic relations internationally."

Numa abordagem histórica da coerência da evolução da relação salarial dominante com as fases de evolução do capitalismo (modos de desenvolvimento que articula um regime de acumulação com uma forma de regulação), Boyer<sup>106</sup> identifica, nesta fase, que coloca em causa a relação salarial monopolista, como traços marcantes:

---

<sup>104</sup> Ver para o caso dos países das C. Europeias:

-Rodrigues, M.J. - Competitividade e Recursos Humanos - Lisboa - Ed. D. Quixote - 1991.

-Boyer. Op. cit. (94).

<sup>105</sup> Marglin. Op. cit. (103). p. 38

Incluem-se nesta óptica a sequência dos vários Relatórios do Clube de Roma.

-a transformação da importância relativa das qualificações sob efeito da inovação tecnológica e da organização das empresas;

-o privilégio da mobilidade em detrimento da estabilidade do emprego;

-as condições mais concorrenciais, do ponto de vista económico e social na formação dos salários;

-as restrições ao salário indirecto (sistema de assistência social) e a reorganização do quadro legislativo, em particular do direito social e do direito do trabalho.

A que naturalmente se poderão acrescentar as tendências da especialização internacional centradas no produto e na repartição das suas componentes por vários países em eventual sobreposição com a lógica dos "clusters"<sup>107</sup>. A dominância da economia internacional está subjacente.

Contudo, o conceito de flexibilidade é mais amplo do que a degradação das condições de trabalho em sentido lato. A flexibilidade reporta-se à capacidade de adaptação de todos os factores de produção e **não apenas do trabalho.**

Boyer <sup>108</sup> inclui as várias componentes da flexibilidade em cinco princípios base:- a organização da produção, a hierarquia das qualificações, a mobilidade dos trabalhadores, a formação dos salários e a protecção social.

A flexibilidade recobre um conjunto de várias situações mistas resultantes de situações concretas influenciadas por razões sociais, económicas e políticas de cada país.

---

<sup>106</sup> Boyer, R. - "Les Transformations du Rapport Salarial dans la Crise" in Vários autores - *Critiques de l'Économie Politique* - Revue Trimestrielle - Paris - AVR./JUL. 1981. pp. 185-228

<sup>107</sup> Porter, M. - *Estratégia Competitiva* 5ª ed. - Ed. Campus - 1986.

<sup>108</sup> Boyer. Op. cit. (94).

Significativa é a distinção fundamental entre flexibilidade ofensiva e defensiva face a fenómenos de natureza transitória ou estrutural como transparece do seguinte quadro<sup>109</sup>:

**QUADRO II.2**

**A ESTRATÉGIA OFENSIVA E DEFENSIVA FACE À NATUREZA DOS FENÓMENOS**

Linha de estratégia Natureza do fenómeno	DEFENSIVA	OFENSIVA
<b>TRANSITÓRIO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>política de reabsorção dos desequilíbrios (sobre tudo dos salários) condição necessária e suficiente do retorno ao crescimento nacional e internacional anteriores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>meio de salientar o lugar do país na hierarquia internacional, retoma do crescimento no seio de um sistema no qual a coesão e dinamismo estão intactos</li> </ul>
<b>ESTRUTURAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>em teoria, nas suas variantes extremas: - flexibilidade = retorno aos mecanismos concorrenciais reais. De facto: - aprofundamento da segmentação salarial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>apenas a procura de uma nova relação salarial</li> </ul>

A estratégia ofensiva de natureza conjuntural, bem sucedida, assenta numa conquista de mercado baseada em vários factores de flexibilidade geradora de competitividade e, como tal, reparte os mercados existentes e não é acessível a vários ou a todos os países em simultâneo.

A estratégia ofensiva estrutural supõe uma alteração global e coerente das relações entre a economia e o funcionamento do mercado de trabalho.

<sup>109</sup> Boyer, Op. cit. (94), p.278

No entanto, as estratégias concretas inserem-se fundamentalmente em estratégias defensivas que acumulam o desemprego Keynesiano com o desemprego clássico pela via do "cost-cutting" e respectivos efeitos multiplicadores na procura.

À falta de uma estratégia estrutural ofensiva generalizável a vários países, simultaneamente, a evolução passada parece indicar o papel determinante da situação económica na finalidade do que alguns autores chamam "sistema de emprego" a que um número limitado de países escapam por efeitos de uma posição hegemónica.

**Os factos indicam a subordinação da dimensão emprego às finalidades da dimensão económica criando a hegemonia de uma componente do sistema social sobre a outra. A hierarquia de sub-sistemas integra-se e influencia o tipo e a forma de consecução das finalidades do sistema social global interferindo na sua relação com a componente social da dimensão emprego.**

As consequências de tal facto são:

- degradação das condições de trabalho em sentido lato e estrito no quadro de um crescimento dos segmentos em que predomina a instabilidade e a precariedade;
- a dificuldade de entrada e desqualificação dos que desejam um 1º emprego;
- o risco de desemprego e o desemprego dos excluídos pelo processo económico;
- a exclusão económica e social dos que, por várias razões, entram em processos auto-sustentados de marginalização<sup>110</sup>.

Perante isto, a política de emprego foi capaz de construir objectivos específicos (deduzidos de problemas do mercado de trabalho e a ele circunscritos), embora com

---

<sup>110</sup> Conferência das Caritas Europeias em Madrid em 1990 sobre o desemprego de jovens. As conclusões apontam para o carácter auto-sustentado da marginalização. Ver ainda:

-Costa, A.B. e outros - A Pobreza em Portugal - Lisboa - Ed. Fundação Calouste Gulbenkian - 1985.

graus de incoerência em torno destes quatro aspectos da realidade.É como se procurasse reconstituir, de forma selectiva e delimitada (não suficiente), uma lógica de flexibilidade ofensiva, aliada à solidariedade social das outras políticas sociais e coadjuvada pela rigidez institucional das regras defensoras de direitos adquiridos.

**Deste modo, apresenta-se como recuperadora de uma perspectiva sistémica de abordagem dos recursos humanos, a partir das componentes desencontradas da subordinação aos imperativos concretos da situação económica.**

Esta questão voltará a ser tratada mais adiante a propósito da estrutura da política de emprego.

Todavia, é iniludível o conflito entre a solidariedade e a eficiência cuja resposta pode ser encontrada nos contornos de uma nova relação salarial que ainda não se vislumbra. Se o cenário defensivo é também regressivo, sem investimento estrangeiro suficiente, se o da eficiência económica aprofunda a segmentação, se o da coesão económica e social deixa permanecer formas de rigidez (apesar de se reconhecer que a desregulamentação excessiva tem efeitos negativos sobre a produtividade) e se a acentuação da defesa unilateral de direitos, como o faz a Carta Social Europeia, é inócua, que solução agregadora de finalidades do emprego que não subverta a sua indispensável base económica?.

As vertentes do **paradigma da qualidade** referido por R. Lindley<sup>111</sup>, antevêm essa potencialidade agregadora na evolução das qualificações tal como já o faziam Gambier e Vernières<sup>112</sup> e como transparece da generalidade dos documentos comunitários sobre a estratégia da formação para os anos 90, objecto de vários documentos e consubstanciada no “Livro Branco” ou a partir da OCDE<sup>113</sup>.

---

<sup>111</sup> Lindley, R. - Occupational Change Within the Single European Market - Seminário Profissões do Futuro -Póvoa do Varzim- 1992.

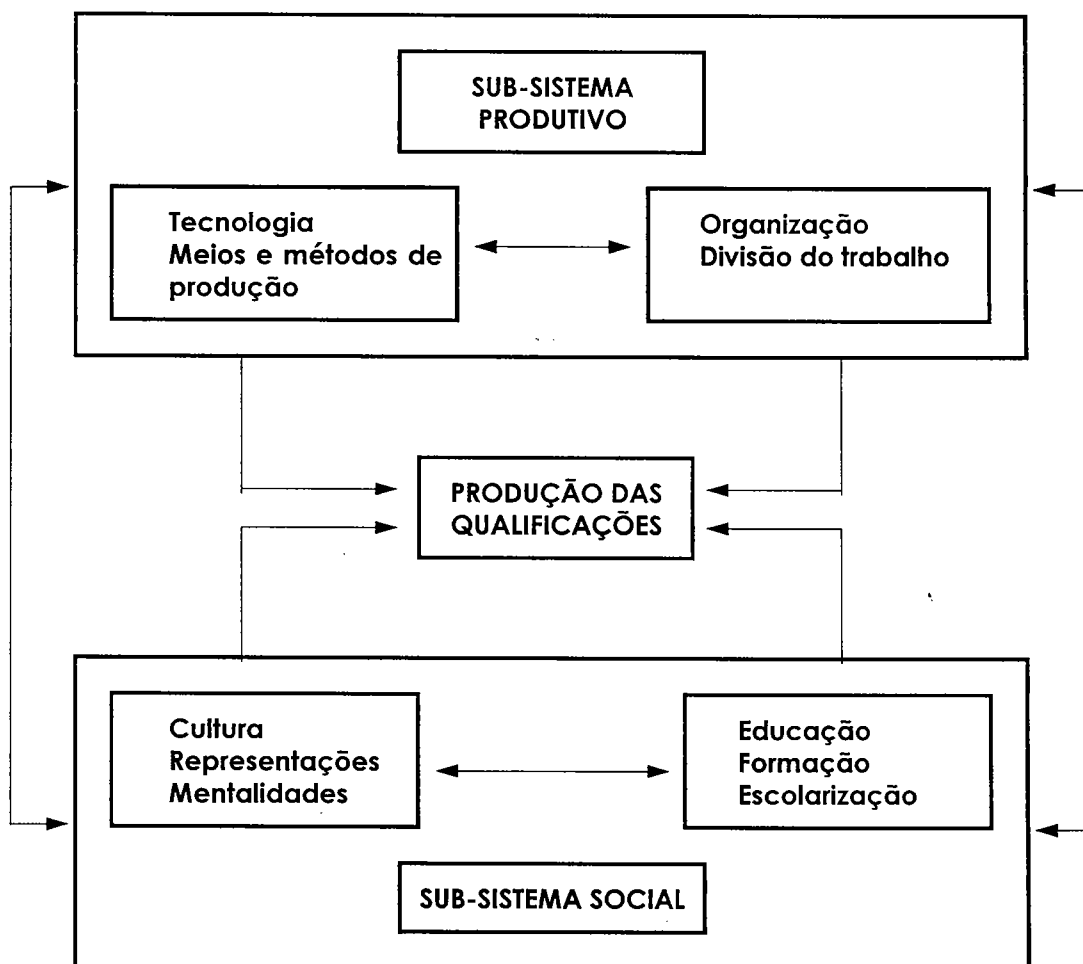
<sup>112</sup> Gambier e Vernières.Op. cit. (39).

<sup>113</sup> OCDE - High-Quality Education and Trainig for All - 1992 - Paris

A generalização da formação inicial qualificante e a formação contínua permanente aberta à mudança e com elevados padrões de qualidade e de transferibilidade ou polivalência estão na base destas propostas.

A qualificação profissional, segundo J. Thomas<sup>114</sup>, opera uma síntese entre aspectos sociais e económicos de acordo com a seguinte representação:

DIAGRAMA II.3  
OS ASPECTOS SOCIAIS E ECONÓMICOS DAS QUALIFICAÇÕES



<sup>114</sup> Thomas, J. - Qualification Professionnelle - Évaluation et Évolution - Paris -Ed. Eyrolles - 1991.p. 15

Apesar de a qualificação ser a expressão da competência, consiste num produto social no qual interferem diversas componentes. **Da concretização das qualificações e das aptidões, para as quais as primeiras contribuem nas diversas profissões, nasce o “interface” entre a dimensão social e económica do trabalho.**

Algumas definições<sup>115</sup>, reduzem, muitas vezes, a qualificação a uma relação bilateral do trabalhador com o posto de trabalho. A generalidade das afirmações confere-lhe o estatuto da arma mais poderosa para operar uma síntese virtuosa entre a evolução da economia e do emprego através da sua qualidade, continuidade e generalização aos candidatos a 1º emprego (formação inicial), aos empregados e desempregados (formação contínua).

Deste modo, o padrão das qualificações permitiria:- elevada competitividade, conquista de mercados, rendimentos elevados, inovação a todos os níveis, atracção de investimentos estrangeiros com necessidades de fortes complementaridades em qualificações, aumento do emprego... ou seja, uma restauração de todos os objectivos macroeconómicos num elevado grau de realização.

Os supostos efeitos de aprofundamento da segmentação de um sector primário em relação a um sector secundário são amenizados de duas formas:

-a não necessidade de flexibilização das condições de trabalho para além do necessário;

-a utilização derivada do excedente económico em políticas de solidariedade para um sector marginalizado, em declínio.

Resta a interrogação sobre se tal modelo resulta numa difusão alargada e interactiva por vários países ou se destina a fazê-los trocar de lugar nas posições na divisão internacional do trabalho organizadas segundo o princípio da hegemonia referido por Marglin.

---

<sup>115</sup> Terminologia da Formação Profissional - Alguns Conceitos de Base- CIME - Lisboa - Ed. do MESS - 1987/88.

As formulações anteriores representam um desejo legítimo:- o de retirar de uma interacção positiva e cumulativa entre o sub-sistema do emprego e o sub-sistema da economia a solução das finalidades do sistema social, i. e., o bem estar como condição de realização individual e colectiva ou de outros fins normativos e consensuais numa determinada sociedade<sup>116</sup>.

Sem situações ideais no horizonte a política de emprego e formação poderá aumentar e melhorar os caminhos de reconstituição de convergências entre o económico e social face a objectivos sociais através de uma estratégia de flexibilidade estrutural ofensiva que reconduza o mercado de emprego a equilíbrios compatíveis com a dimensão humana e social da população activa.

Em conclusão, e na perspectiva da política de emprego e sua avaliação, a equação sistémica destas questões conduz-nos à formulação da seguinte hipótese de trabalho, a desenvolver posteriormente:-

**a finalidade do subsistema mercado de trabalho encontra-se num nível superior ao da sua interacção com o subsistema económico. Em termos práticos, se as finalidades do sistema social estão conseguidas, a situação no mercado de trabalho é conseqüentemente satisfatória. Se não o estão, a política de emprego (e formação) representa um vector complementar e supletivo, à medida dos meios disponíveis, de reconstituição de uma lógica de sistema social.**

A perspectiva dos recursos humanos impõe, exactamente, a integração do emprego num conjunto mais complexo de componentes dos indivíduos e da sociedade em que se inserem.

Os aspectos das políticas de segurança social, rendimentos, saúde e educação com efeitos nos recursos humanos poderiam ser assimiladas a esta lógica embora a análise se limite, **consciente das interacções**, à vertente mais precisa da política de emprego incidente sobre o emprego e a formação enquanto instrumento da melhoria das qualificações.

---

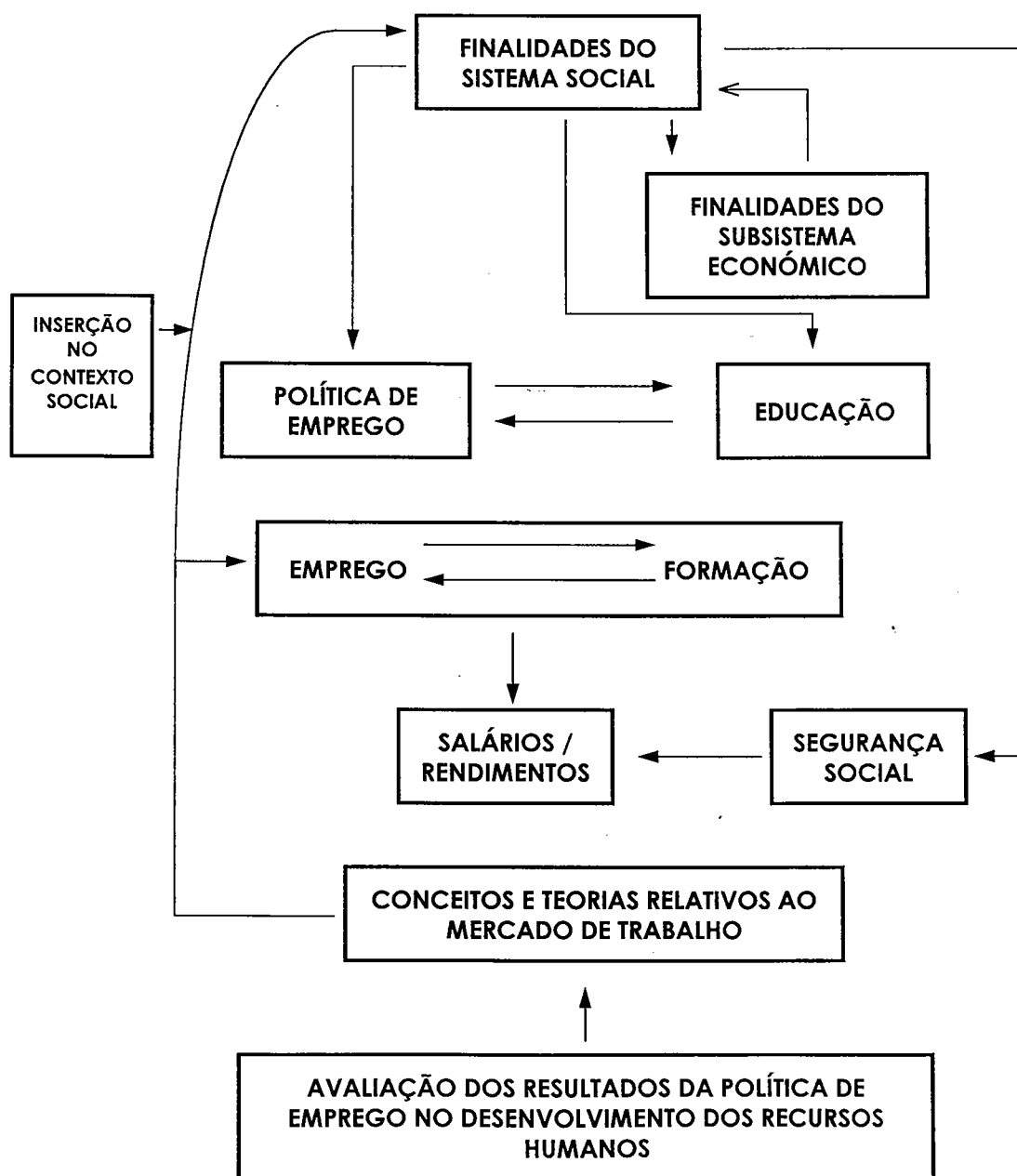
<sup>116</sup> Seers. Op. cit. (97).

Está em causa a indispensável consensualização dos objectivos e padrões de medida do desenvolvimento.

A delimitação do foco de intervenção da política de emprego, com a consciência da existência de outras políticas adjacentes, próprias de uma abordagem centrada nos recursos humanos, e a sequência para o ponto seguinte ressaltam do diagrama II.4.

DIAGRAMA II.4

ÂMBITO DE INTERVENÇÃO DE POLÍTICA DE EMPREGO E PERSPECTIVA DOS RECURSOS HUMANOS



## 5. CONCEITOS PERTINENTES RELATIVOS AO MERCADO DE TRABALHO

A importância da abordagem e delimitação de conceitos resulta da necessidade de:

- dar conteúdo aos conceitos a utilizar;
- precisar a problemática específica do mercado de trabalho;
- delimitar o âmbito da reflexão sobre teorias, políticas e avaliação integradas ou com incidência significativa no mercado de trabalho.

A justificação da análise dos conceitos pode ser reportada a várias origens, como sejam:

- a necessidade de definir os utensílios analíticos capazes de fornecer uma representação adequada da situação e do funcionamento do mercado de trabalho, ou seja, uma base de reflexão e teorização;
- o desenvolvimento de modelos de representação quantificados<sup>117</sup>, cuja comparabilidade, coerência e capacidade de significação são essenciais para que as estatísticas possam funcionar como base de conhecimento e acção;
- o trabalho das organizações internacionais com o objectivo de harmonizar conceitos e estatísticas para, desse modo, ser possível comparar a situação de vários países.

---

<sup>117</sup> Ver, p. ex.:

-Guillaume, M. - Modèles Économiques - Methodologie des Modèles et Technique Macro-Économique - Paris - Ed. PUF - 1971.

-Bernard, J. - Comptabilité National et Modèles de Politique Économique - Paris - Ed. PUF - 1972.

-Malinvaud, E. - Méthodes Statistiques de l'Econometrie - Paris - Ed. Dunod - 1968.

É evidente que os conceitos e a sua representação quantificada constituem um conjunto evolutivo, condicionada pela evolução, dimensão e hierarquia dos problemas reais e, por isso, atribuímos-lhe, como finalidade, a de propiciarem uma representação simplificada e coerente da realidade, tão fiel e útil ao seu conhecimento e à intervenção pública, quanto possível.

## 5.1. OS CONCEITOS DE TRABALHO E EMPREGO

O termo "emprego" acha-se estreitamente imbricado com o de trabalho. Os diferentes autores e instituições dão origem a várias concepções.

Tal como A. Catarino<sup>118</sup>, utilizaremos a pesquisa de G. Fragnière<sup>119</sup> que resultou em sete concepções diferentes, algumas das quais afastadas das visões mais tradicionais.

Quer A. Catarino, quer J. Moura<sup>120</sup> aceitam os contornos tradicionais da definição de trabalho explicitada por M. Friedman<sup>121</sup>: - "Trabalho é o conjunto das acções que o homem, em ordem a um fim prático, com a ajuda do seu cérebro, das suas mãos, de utensílios ou de máquinas, exerce sobre a matéria, acções que, por seu lado, actuando sobre o homem, o modificam".

Numa acepção deste tipo incluir-se-iam todas as actividades produtoras de valor de uso ou de utilidade, quando na óptica mais habitual, o que está em causa, é a produção de valor de troca. Neste caso, a produção para o valor de troca tem um significado mais restrito porque exclui o autoconsumo, do qual a economia doméstica constitui um exemplo, e as actividades com utilidade social, com resultados não transaccionáveis.

Na perspectiva da Economia do Trabalho, J. Moura propõe a sua própria definição, segundo a qual, o trabalho compreende "a actividade humana produtiva, inserida numa unidade económica de produção, remunerada, destinada a assegurar a

---

<sup>118</sup> Catarino, A. - Subsídios para uma Introdução à Política de Emprego - Documento de trabalho interno ao MESS - 1990.

<sup>119</sup> Fragnière, G. - Travail, Chômage et Marginalization - International Council on Social Welfare - European Regional Symposium - Rome - 1987.

<sup>120</sup> Moura, J. - Economia do Trabalho - Lisboa - Ed. Fundação Oliveira Martins - 1986.p.14

<sup>121</sup> Friedman, G. - Traité de Sociologie du Travail citado em Moura.Op. cit. (121).p. 11

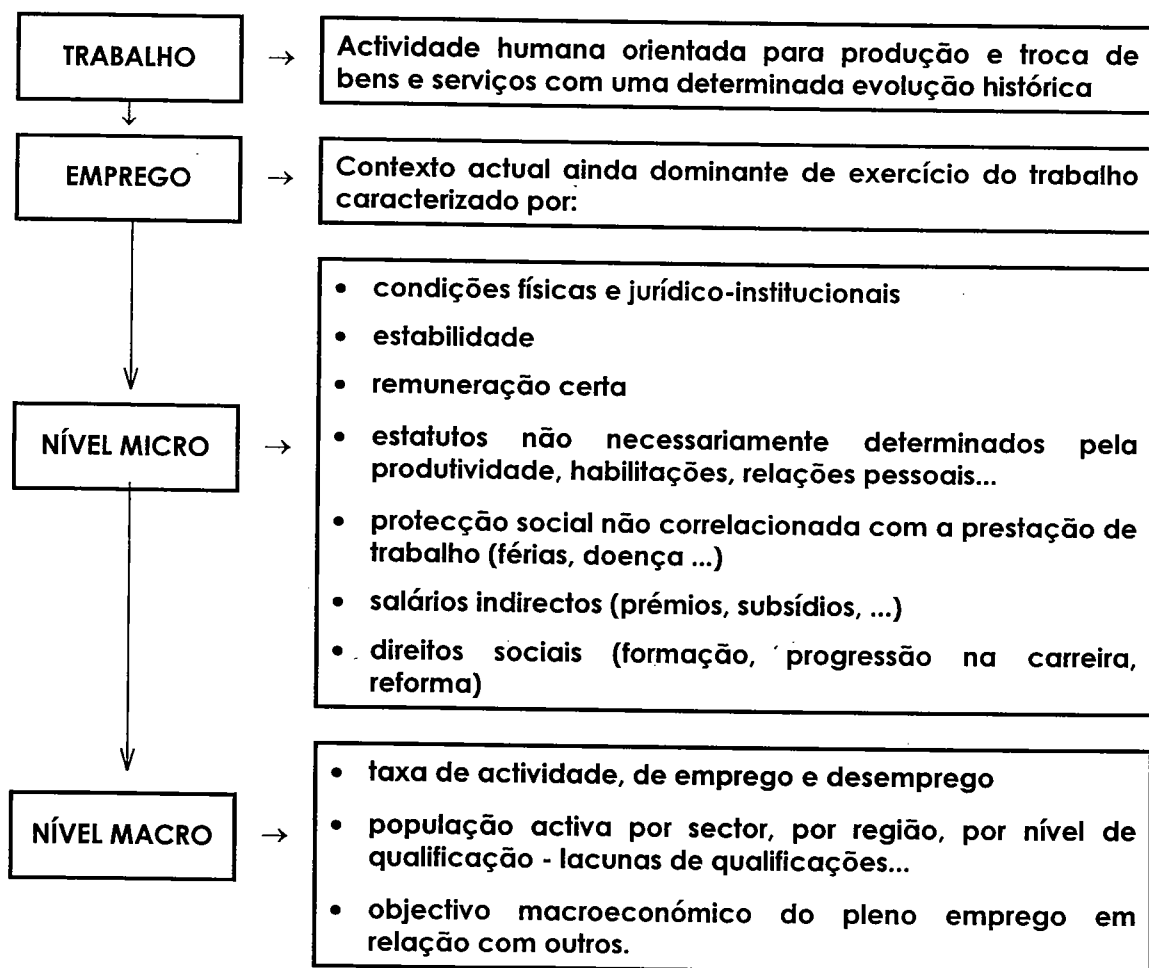
manutenção, considerada esta em sentido amplo, i. e., que permita um nível de vida adequado à realização do homem"

Esta definição corresponde à delimitação da produção de valor para outrem, no contexto de uma organização económica que, por sua vez, supõe a divisão do trabalho e a produção para a troca de bens regulada por um sistema de mercado, ou por outras formas.

Supõe também uma articulação entre o sistema económico e o sistema social.

A articulação entre o conceito de trabalho e emprego, a desenvolver ainda, posteriormente, expressa-se no diagrama II.4:

DIAGRAMA II.4



Voltando a G. Fragnière, este autor parte da suposição de que o problema fundamental do nosso tempo é o desemprego<sup>122</sup> e associa-o à crise das sociedades industriais. A chave da solução dos problemas do nosso tempo, neste domínio, encontra-se na compreensão da verdadeira natureza do trabalho e no valor que damos, na nossa civilização, à realidade e ao conceito de trabalho.

**Tal perspectiva está ligada à relação entre a posição relativa dos recursos humanos na sociedade e a entropia de longo prazo dos sistemas sociais.**

As diferentes concepções de trabalho que foram aparecendo ao longo da história não se substituem, mas antes se completam, enriquecem e complexificam, por vezes, em contradição. Referem-se sucessivamente sete concepções de trabalho:

**-como pena e como punição** - decorrente de uma maldição para o homem. O trabalho encontra-se nas sociedades primitivas e antigas (Grécia e Roma) associado à escravatura ou às classes mais baixas;

**-trabalho enquanto meio para obter uma recompensa** - para além da recompensa divina (subjacente ao Calvinismo), esta ideia subsiste hoje a propósito das maiores remunerações dos trabalhos mais pesados ou ainda, do pagamento de trabalho extraordinário e das recompensas pecuniárias pontuais;

**-trabalho como vocação ou como fonte de satisfação individual** - o esforço transforma-se, aqui, numa satisfação psicológica na medida em que se estabelece uma relação interiorizada entre o ser humano e as tarefas, a missão ou a realização pré-destinada. As teses favoráveis à melhoria das condições de trabalho como meio de melhorar os seus resultados supõem uma interacção entre a satisfação e os resultados do trabalho;

---

<sup>122</sup> Ver, entre outros:

-Kreisky, B., Prefácio enquanto presidente da Commission Européenne pour l'Emploi - **Pour en Finir avec le Chômage en Europe** - Paris - Ed. la Découverte - 1989.

-Jalldade, J.P. (dir.) et alt. - **Emploi et Chômage en Europe** - Fondation Européenne de la Culture - Paris - Ed. Economica - 1981.

**-o trabalho como força impessoal** - a relação pessoal com o valor do trabalho esbate-se. O conceito de trabalho em articulação com as exigências das máquinas e da organização produtiva secundarizam o indivíduo cuja força de trabalho pode ser comprada e vendida. É a industrialização que faz nascer a noção de mercado de trabalho;

**-o trabalho como emprego** - a dependência contratual do trabalhador, da sua subsistência e da família assimila-se à ocupação de um posto de trabalho. A evolução da intervenção social no mercado de trabalho vai atribuindo ao emprego um valor em si, assumindo-se crescentemente como um objectivo e não como um meio. A integração do trabalho, nas suas condições ambiente e na sua relação com a sociedade faz com que este se reconduza à sua condição de instrumento privilegiado de objectivos económicos e sociais atribuindo-lhe o valor moral que assim se tinha esvaziado. O conceito de marginalização ganha também, com o emprego, uma amplitude mais global e social;

**-o trabalho como determinante do tempo humano** - o salário e o trabalho são calculados em tempo, como transparece das teorias económicas mais reconhecidas. O trabalho é um tempo condicionado e esse condicionamento do dia a dia e de toda a vida do trabalhador e por reflexo de toda a família. A evolução recente da flexibilização do horário de trabalho, dos turnos, do trabalho a tempo parcial ainda não alteraram decisivamente o facto de o mercado de trabalho ser ao mesmo tempo um mercado do tempo, sobretudo quando está em causa o emprego e não tanto o trabalho;

**-o trabalho como toda a actividade humana com uma utilidade social** - esta concepção procura constituir uma alternativa, ao nível do sistema de valores, de molde a atribuir aos sem emprego um enquadramento social não marginalizante e a considerar a utilidade transcendente do esforço humano independentemente da possibilidade da sua medida monetarizável.

Tendo em consideração o contributo anterior e outros, a realidade do trabalho abrange, nomeadamente e segundo vários tipos de abordagem, as seguintes características<sup>123</sup>:

- uma actividade humana;
- a produção de modificações sobre o mundo e nos próprios sujeitos do trabalho;
- relações sociais e estatutos mais ou menos precisos;
- a participação em algo comum;
- a ligação mais ou menos directa a uma remuneração;
- um grau de realização humana e de solidariedade social;
- uma interacção com o quadro sócio-cultural que a envolve e influencia.

O quadro II.3, cruza os conceitos com as características do trabalho tomando em consideração a sua interpenetração no tempo.

---

<sup>123</sup> Catarino.Op. cit. (118).

QUADRO II.3

A RELAÇÃO ENTRE AS CARACTERÍSTICAS E OS CONCEITOS DE TRABALHO

CONCEITOS CARAC- TERÍSTICAS	Punição	Recom- pensa	Fonte de satisfação individual	Força impessoal	Emprego	Determi- nante do tempo humano	Utilidade social
Actividade humana	X	X	X	X	X	X	X
Produção de modificações sobre o mundo e s/ os principais sujeitos	X	X	X	X	X	X	X
Relações sociais e estatutos ± precisos		* X		X	X	X	
Ligação ± directa com uma remuneração		* X		X	X	X	** X
Realização humana e solidariedade social					*** X		X
Interacção sócio-cultural					*** X		X

(\*) Na medida em que se à associa melhoria das condições de trabalho no incentivo para o emprego

(\*\*) Possível em programas públicos ocupacionais

(\*\*\*) Resulta da acentuação das componentes sociais do emprego

A consideração do trabalho como parte do subsistema económico e simultaneamente como justificação do sistema social - **a actividade humana e o seu significado colectivo** - enquadra, de certo modo, as fases de evolução tendencial da articulação do trabalho com outros aspectos do processo económico e social:- a de unidade entre o trabalho e o seu autor, a de separação entre o trabalho e o seu autor, a de abordagem social das consequências mais nefastas desta separação, a de validação da dignidade social das actividades valorizáveis numa óptica económica (o emprego) e, por último, a de reconhecimento tendencial das actividades socialmente válidas sem uma contrapartida directa no mercado, embora com a possibilidade de acesso a um rendimento socialmente sustentado.

**A política de emprego tem naturalmente acompanhado esta evolução e introduzido nos seus objectivos aspectos crescentes da dimensão social.**

O conceito de emprego completa, por isso, o de trabalho no sentido de uma melhor compreensão da realidade actual substituindo-o, mesmo, em muitos casos.

A ideia de recompensa é recuperada em termos de associação à produtividade.

Em termos históricos sobressai o momento da Revolução Industrial que torna pertinente conceito de mercado de trabalho, no qual se verifica a separação entre o "fornecedor" do trabalho e o trabalho efectivo que se concretiza pela ocupação de um posto de trabalho - o emprego - ou seja, um somatório de tarefas<sup>124</sup> enquadradas pelo conjunto de condições físicas, legais, sociais... necessárias à sua concretização.

A nível macro, o emprego é o somatório dos postos de trabalho da economia.

O emprego veicula mais a ideia dinâmica do acesso ao rendimento e evolução condicionada (formação e gestão) dos recursos humanos, transformando-se na ideia estática de estabilidade do rendimento, ao passo que o trabalho, enquanto actividade dinâmica, se apercebe, de uma forma crescente, pela via do contexto em que decorre.

É a perspectiva, em mutação, do emprego a ganhar terreno.

Ter um emprego representa, inicialmente, a possibilidade, ou as condições (posto de trabalho) para poder trabalhar<sup>125</sup>.

---

<sup>124</sup> Moura.Op cit. (120).

<sup>125</sup> Ver a propósito das relações entre trabalho e emprego:

Com o decurso do tempo, a posse de um emprego, objecto de uma carga sócio-institucional crescente, significa, cada vez mais e nos casos extremos, o acesso a um determinado rendimento eventualmente desligado da necessidade de lhe fazer corresponder um trabalho equivalente. Pré-anunciam, em conjunto com outros fenómenos mais antigos, o corte entre o acesso ao rendimento e a actividade económica.

As distorções no acesso aos empregos introduzem significações sociais mais complexas nos desequilíbrios do mercado.

A proximidade da tónica de intervenção pública no mercado é mais forte no que concerne ao mercado de emprego<sup>126</sup>, pela simples razão de que o conceito de emprego acarreta a ideia de ultrapassagem da situação de não emprego devido às repercussões de vária ordem que provoca no rendimento, subsistência e inserção social:- **cria a base para a justificação da complementaridade e suplectividade social das políticas.**

A consagração do conceito de emprego, decorrente da constatação teórica e social dos efeitos nefastos, individuais e colectivos, do desemprego e da atitude institucional assente na necessidade da sua ultrapassagem, resulta de dois eventos mais importantes:- A criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a grande depressão de 1929-33, com a subsequente teorização do diagnóstico e das soluções aplicáveis.

A óptica, qualitativamente mais abrangente, da estratégia ou política de valorização dos recursos humanos surge radicada na problemática do emprego assumindo três objectivos que lhe respeitam, simultaneamente<sup>127</sup>:

---

-Viegas, V. - 1ª RIESLOP (Reunião Sobre estatísticas Sociais dos PALOP's) - Albufeira - 1984.

<sup>126</sup> Catarino.Op. cit. (118).

<sup>127</sup> Ver p. ex.:

-Gop's (Grandes Opções do Plano)1989/92.SEPDR.(Sectrtaria de Estado do Planeamento e Desenvolvimento Regional).

-PDR (Plano de Desenvolvimento Regional) 1990/92.SEPDR .

-PDR (Plano de Desenvolvimento Regional) 1994/99.SEPDR.

-Vários autores - Portugal Anos 90 - Ed. Presença - Lisboa - 1989.

-a melhoria da qualidade e da estabilidade do emprego voltada para a realização do ser humano;

-a melhoria da produtividade tendo em vista a eficácia económica;

-a melhoria da integração e renovação sócio-culturais dentro e fora da empresa e através de um processo de participação consciente.

A realidade actual do mercado de trabalho e os objectivos teóricos prosseguidos tornam o emprego e respectivas insuficiências, sem esquecer as suas formas atípicas e sobretudo o conceito de recursos humanos, como mais adequados, pelo que, de uma forma crescente, se lhes fará apelo em detrimento do conceito de trabalho.

O ponto de charneira entre o económico e o social, entre o passado e a evolução futura e entre as noções restritas de trabalho e as perspectivas mais abrangentes do papel dos recursos humanos na sociedade torna pertinente uma explicitação mais detalhada do seu conteúdo, enquanto ponto de referência.

Em síntese, o emprego integra<sup>128</sup>:

-um conjunto de condições materiais:- instalações, equipamentos, instrumentos de trabalho, condições ambientais...;

-um conjunto de normas de relação jurídica e convencional que regulam os direitos e deveres de ambas as partes:- salário, normas de higiene e segurança, horário de trabalho, férias, subsídios diversos, formas de comportamento, regras de progressão na carreira e nas remunerações, tarefas de desempenho obrigatório, habilitações e qualificações necessárias ao acesso e progressão na carreira, direito à reforma, ao subsídio de desemprego...Estas normas encontram-se expressas nos contratos individuais, na contratação colectiva ou na legislação laboral e ainda nas convenções sociais;

---

<sup>128</sup> Moura.Op. cit. (120).

-um conteúdo agregado quantitativo - que se refere ao volume ou ao nível de emprego num país, numa região, num sector, de uma determinada profissão;

-um conteúdo agregado qualitativo - relativo à adequação e ao nível das qualificações dos activos aos postos de trabalho, à gestão dos recursos humanos nas empresas ou, mais agregadamente, à valorização dos recursos humanos através do investimento na melhoria dos seus conhecimentos profissionais, ou outros.

Como se verifica, o conceito de trabalho encontra-se interpenetrado com o de emprego, na medida em que no de emprego se incluem muitas das condições e implicações de acto de trabalhar, essência da própria noção de trabalho.

O que acontece é que ao emprego, mais do que ao trabalho, se agregam de uma forma mais explícita, prolongada pela perspectiva dos recursos humanos, as articulações entre a participação das pessoas na actividade económica e a sua vida em sociedade e, ainda, o desenvolvimento interactivo destes dois planos ou níveis de abordagem.

## **5.2. CONCEITO E OBJECTIVO DO EMPREGO ENQUANTO BASE DA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS POR PARTE DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS**

A problemática do trabalho, do emprego e dos recursos humanos, surge presente nas preocupações das organizações internacionais, com relevo para a Organização Internacional do Trabalho (OIT).

A Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Económico (OCDE) tem apresentado preocupações de índole mais macro-económica e previsional ao nível dos países membros, ou então, a propósito de cada um deles, procurando retirar dos seus diagnósticos e análises, globais e sectoriais, orientações para a condução das políticas conjunturais e sectoriais.

No domínio das perspectivas mais especializadas avulta o trabalho do Comité da Mão-de-Obra e dos Assuntos Sociais e das preocupações subjacentes nas "Perspectivas de Emprego", publicadas anualmente.

Todavia, o emprego, na perspectiva macro-económica, surge habitualmente tratado como, um dos quatro grandes objectivos da política económica com relações de forte complementaridade com o crescimento económico e com relações conflituais com a inflação e com os défices externos e públicos.

Os finais da década de setenta e a década de oitenta foram dominadas pelas políticas de ajustamento activo, assentes numa certa visão de flexibilidade estrutural das economias apresentada como a única hipótese de salvaguarda do crescimento e do emprego, a prazo.

No decurso de trabalhos prosseguidos, na década de 80, relativo às políticas de desenvolvimento regional e local e aos problemas de desemprego de grupos sociais específicos, surge o conceito de "Sociedade Activa"<sup>129</sup>, uma das componentes de uma nova abordagem dos problemas de emprego, embora sujeita a três riscos maiores:

- a insuficiente base financeira das remunerações;
- a substituição do objectivo do pleno emprego, por uma economia de emprego assistido e fomentador se segmentações e fragmentações;
- a cedência a uma visão utópica irrealizável.

O recente estudo sobre "Emprego/Desemprego" e respectivas determinantes e políticas repõe a questão do ajustamento activo como solução para o desemprego

---

<sup>129</sup> OCDE - Sociedade Activa - Documento MAS (89) 4 in Documentação ILE N° 9 - Lisboa - Ed. IEF - 1990.

O Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional (CEDEFOP) tem tido uma vocação teorizante mais vincada e patrocinou recentemente a codificação de uma terminologia dirigida à formação.

O Serviço de Estatísticas das CE (EUROSTAT) tem desenvolvido um assinalável trabalho de conceptualização, com vista às estatísticas comunitárias, nos vários domínios e nomeadamente no que se refere ao emprego.

A OIT por vocação específica tem tido uma actividade com maiores implicações nos conceitos relativos ao emprego.

A Recomendação N° 122 acaba mesmo por consagrar um conceito de emprego, na perspectiva dos objectivos de política:- possível para todas as pessoas disponíveis e à procura de trabalho, tão produtivo quanto possível e livremente escolhido, sem discriminações e com igualdade de acesso às qualificações que permitam desempenhá-lo.

Compatível com esta filosofia é o facto de o emprego implicar com todos os estratos da vida em sociedade visíveis na identificação dos aspectos inerentes à participação do homem na actividade económica:

- o desenvolvimento das capacidades humanas com vista a uma vida activa, produtiva e satisfatória;

- a melhoria da faculdade do indivíduo compreender o ambiente de trabalho e o ambiente social;

- a influência individual e colectiva sobre o ambiente de trabalho e o social.

### 5.3. OS CONCEITOS DE EMPREGO E A EVOLUÇÃO DOS SISTEMAS ESTATÍSTICOS

A necessidade de conhecimento da realidade pela via estatística tem constituído um dos principais propulsores da conceptualização dos fenómenos inerentes ao mercado de trabalho

Os sistemas estatísticos, para além de constituírem uma matéria prima essencial do processo científico, porque consistem numa descrição manejável da realidade, incorporam as características de um modelo, i. e., são uma representação simplificada e coerente da referida realidade<sup>130</sup>.

O controlo da coerência limita, necessariamente, o seu grau de abertura reduzindo-se a uma representação quantitativa fechada.

Sem eles, no entanto, a formulação de hipóteses explicativas sobre a realidade seria bem mais difícil, na medida em que a natureza da generalidade dos fenómenos sociais é colectiva e difusa no espaço e no tempo.

O problema social é também diferente do simples somatório de problemas individuais em que assentam as estatísticas e exigindo-se-lhe a necessária significância e peso relativo.

A inclusão de fenómenos individuais em determinado grupo implica uma comparação com o conceito ou padrão de medida momento, a partir do qual, os aspectos qualitativos assumem uma expressão quantificada e relativizada.

As estatísticas são, ainda, indispensáveis para o prosseguimento das várias modalidades de intervenção e de avaliação, apesar dos inúmeros filtros e da necessidade de complementos vários<sup>131</sup>.

Os sistemas estatísticos acabam por ser o principal pretexto para a definição de conceitos e para a procura de uma visão integrada da realidade.

---

<sup>130</sup> Ver , entre outros

-Op. cit. (117).

-Ramos, A.B. - Como Medir o Emprego e o Desemprego? in Revista do Emprego e Formação N° 4 - Lisboa - Ed. IEFP - JAN. 1988. pp. 71-78.

O autor apresenta uma tipologia exaustiva dos instrumentos estatísticos e respectiva base teórica e da sua relação com as medidas e grupos alvo da política de emprego e formação em Portugal.

<sup>131</sup> Ver, entre outros:

-Stewart, C. - "The Working Force and Social Policy" in Werneke, D. (dir.) - **Counting the Labor Force** - Ed. National Commission on Employment and Unemployment Statistics (USA) - 1989.

**Por isso, representam uma oportunidade de demarcação operacional do terreno de intervenção das políticas e, logo, das práticas de avaliação.**

Na tradição dos censos sobre a situação e do estatuto das pessoas perante a actividade económica, que datam do século XIX, acrescentam-se como marcos históricos, na evolução dos conceitos a 8ª e a 13ª Conferência Internacional de Estatísticos<sup>132</sup>, de 1954 e 1982, respectivamente e, ainda a Comissão para a Estimativa do Emprego e Desemprego, nomeada pelo Presidente Kennedy<sup>133</sup>.

Os conceitos centrais, a reter, relacionados com o emprego, desemprego e subemprego, e segundo a Resolução da OIT baseada na 13ª Conferência dos Estatísticos, enquadram a abrangência e polivalência dos sistemas estatísticos:-

**"O sistema (adaptado às realidades nacionais) deverá, em especial, responder às necessidades relacionadas com a medição e amplitude do tempo de trabalho e dos recursos humanos, bem como a medição da amplitude do tempo de trabalho e dos recursos humanos disponíveis e não utilizados, visando a observação macroeconómica e a planificação do desenvolvimento dos recursos humanos, bem como a medição das relações existentes entre o emprego, rendimento e outras características sócio-económicas, tendo em vista formular e controlar as políticas e programas de emprego, políticas de rendimento e de regimes de garantia de recursos, programas de formação profissional e outros similares".**

Toda a dimensão económica e social dos recursos humanos está explícita com salvaguarda das especificidade nacionais. O emprego, o emprego atípico, o desemprego, o subemprego, a marginalidade económica e social, a inactividade e as principais ligações à sociedade e a outras áreas de intervenção conexas estão abertas

---

<sup>132</sup> OIT - 13ª Conferência Internacional dos Estatísticos do Trabalho - Genève - 1982.p. 2

<sup>133</sup> Ver a este propósito:  
-Malinvaud, E. - Mass Unemployment - Ed. - Basil Blackwell - 1984.

ao interesse do sistema estatístico de acordo com as necessidades, recursos, grau de desenvolvimento e vontade política .

#### **5.4. ALGUMAS OBSERVAÇÕES COMPLEMENTARES EM RELAÇÃO AOS CONCEITOS ESTATÍSTICOS DO MERCADO DE EMPREGO**

As dificuldades práticas, técnicas e teóricas na elaboração de estatísticas acarretam um custo, quando não uma efectiva impossibilidade de quantificar certos fenómenos.

A sua natureza simplificada e parcial deixa certamente em aberto algumas questões. São, nomeadamente:

- a relação entre o curto e o médio prazos;
- as situações de risco de desemprego que fazem apelo a políticas de suporte do emprego ao arrepio, desejadamente temporário, das regras económicas;
- a relação entre a actividade e a inactividade tendo em consideração o critério da procura de trabalho;
- a relação entre a economia formal e informal;
- a relação entre as actividades económicas e outras formas de actividade geradoras de utilidade social, incluindo aí os grupos sociais, e respectivas características face ao emprego e ao rendimento, que lhes dão corpo;
- o aparecimento de novas realidades como o emprego parcial;
- a ligação das questões do emprego/desemprego às do bem-estar social;
- a relação entre os mercados internos e externos de trabalho ou emprego.

A análise crítica da aderência dos conceitos à realidade e das preocupações institucionais, e a tomada em consideração das questões acima expostas, constituem um percurso indispensável ao traçado das fronteiras aproximadas da zona de incidência potencial das intervenções no mercado de emprego e trabalho e, logo, do **objecto da avaliação dessas políticas.**

**Em conclusão, os sistemas estatísticos constituem uma fonte essencial, e em evolução permanente como decurso da evolução da realidade, de produção de instrumentos cognitivos ou conceitos capazes de viabilizarem uma percepção da realidade utilizável no processo científico, no processo de tomada de decisão e na realização das várias modalidades de avaliação.**

A maior ou menor permeabilidade dos fenómenos à sua quantificação, sob restrição dos custos, introduzem vários filtros à compreensão, tão completa quanto possível, da realidade, a que se junta a natureza simplificada e normalizada da representação que produzem.

Os próprios objectivos institucionais de abordagem estatística, como sejam os inquéritos por amostragem ou as fontes administrativas, condicionam as possibilidades e os resultados da sua leitura.

No entanto, não existe uma alternativa completa a este tipo de procedimentos, a completar, quando necessário, por apreciações qualitativas e por aperfeiçoamentos metodológicos.

##### **5.5. DEMARCAÇÃO CONCEPTUAL DO ÂMBITO DE INCIDÊNCIA DAS POLÍTICAS DE EMPREGO E FORMAÇÃO E DA RESPECTIVA AVALIAÇÃO**

Para além das variáveis de maior peso específico, de onde se salienta o desemprego e o desemprego de incidência mais heterogénea, existem toda uma série de outras, associadas ao trabalho e emprego, aos recursos humanos e à inserção da população activa na sociedade, que acabam, directa ou indirectamente, por ter que ser tomadas

em consideração, devido a interdependências mais fortes, particularmente se lidarmos com um fenómeno tão complexo e compósito como é o da relação dos indivíduos e da sociedade com a actividade económica.

Os complementos de análise sobre fenómenos que se revistam desta proximidade parece importante uma vez que só assim poderemos ter consciência das implicações, a montante e a jusante, que devem ser consideradas, quando se concebem executam e avaliam as medidas de intervenção no mercado de trabalho.

A integração do curto no médio e longo prazos com limitações de natureza teórica e prospectiva é ainda prejudicada pela tradição keynesiana de análise do curto prazo.

O fenómeno do desencorajamento é particularmente perturbador da análise da situação do mercado de trabalho devido à flutuação das taxas de actividade que provoca.

Em conjunto com o desemprego parcial, o subemprego visível e a passagem à inactividade por razões não atribuíveis à disponibilidade para trabalhar, as várias formas de desencorajamento assumem efeitos económicos e sociais do desemprego constituindo, ao mesmo tempo, recursos humanos potenciais.

Outros fenómenos, como sejam, a suspensão dos contratos de trabalho e o trabalho temporário são fenómenos mistos de actividade e inactividade em coexistência frequente com o subemprego.

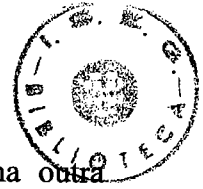
Alguns autores<sup>134</sup> preferem, mesmo, considerar como desemprego a parte visível do subemprego.

Estas alternativas podem, apesar de tudo, ser tratadas como subemprego segundo as normas da OIT.

A actividade e a inactividade têm sido apresentadas como as duas partes de um todo onde cabe tudo o que se refere à posição, positiva ou negativa, das pessoas perante a actividade económica.

---

<sup>134</sup> Malinvaud.Op. cit. (133).



Para além desta visão habitual, poderemos constatar a existência de uma outra actividade económica de tal modo que a actividade económica se pode subdividir em economia oficial e economia subterrânea<sup>135</sup>.

Sob esta designação escondem-se todas as actividades que, segundo as normas do Sistema de Contas Nacionais, deviam estar incluídas no PIB, mas que, por interesse dos intervenientes, não são declaradas.

As três grandes áreas da economia subterrânea são:

- a produção legal não declarada, a mais importante;
- a produção de bens e serviços ilegais;
- os rendimentos ocultos, em espécie.

Inclui-se uma amálgama de actividades como as tarefas domésticas, a pequena produção directamente consumida, a entre-ajuda familiar, os serviços comunitários, a troca directa, o trabalho negro..., cujo critério de demarcação, mais adequado, parece ser o da não existência de relação com o Estado, não havendo lugar a impostos, taxas e à obediência a normas institucionais.

Prescindem, pela mesma razão, do acesso a benefícios ou a quaisquer outros direitos.

A separação das duas realidades resulta quer de práticas de ocultação quer da autonomia. A autonomia deriva, por sua vez, quer do facto de não haver necessidade de meios de pagamento normais, quer do carácter gratuito e recíproco.

A economia oculta desenvolve formas de troca ilegais (lícitas e ilícitas), fora do controlo do Estado, mas com relações de interdependência com a economia oficial, funcionando, em muitas circunstâncias, como uma forma de tornear os seus

---

<sup>135</sup> Ver a este propósito:

-Santos, A. - A Economia Subterrânea - estudos N°4 - Lisboa - Ed. MTSS - 1983.

-Cocco, M.R.; Santos, E.A. - A Economia Subterrânea : Contributos para a sua Análise e Quantificação no Caso Português - DEE - 1984.

-Rosanvallon, P. - Le Développement de l'Économie Souterraine et l'Avenir des Sociétés Industrielles - Problèmes Économiques - JUI. 1980. citado em Cocco e Santos.

estrangulamentos, devolvendo-lhe uma flexibilidade e capacidade de concorrência acrescida.

Torna, também, viáveis actividades económicas que, de outro modo, não o seriam, alargando o acesso do rendimento a franjas acrescidas da população.

No entanto, o inevitável acesso das pessoas da economia subterrânea aos serviços e infraestruturas sociais prejudica a eficiência da economia social pela via do aumento dos custos e dos controlos, o que incentiva, ainda mais, a atracção pela economia ilegal.

Numa abordagem mais delimitada, o conceito mais compatível com as preocupações inerentes aos recursos humanos, é o de trabalho clandestino<sup>136</sup>, que nos países das CE varia de norte para sul entre os 5% e os 22%.

O conflito presente situa-se entre a concorrência desleal que acarreta, embora também se deva compreender que o trabalho clandestino contribui para resolver problemas de emprego, rendimento e, mesmo, de formação aos quais a economia oficial provou não corresponder. Nesta medida possui uma eficiência na coesão económica e social com contrapartidas negativas na eficiência económica global. Trata-se de mais uma faceta de uma contradição essencial.

Da caracterização das várias formas de trabalho clandestino (incluídas nos conceitos estatísticos da OIT) e das suas ligações à economia formal destaca-se uma tendência para considerar mais positivamente<sup>137</sup>, e pelas seguintes razões, as seguintes formas de trabalho clandestino:

-o trabalho clandestino inevitável que se deve ao processo de criação de novas empresas incompatível com os controlos públicos excessivos. Nas margens da actividade económica é necessário um certo experimentalismo dentro de um certo limiar de viabilidade económica. As sociedades de capital de risco têm sido criadas com este mesmo objectivo;

---

<sup>136</sup> Travail de la Commission concernant le Travail Noir en Europe - Groupe de Directeurs Généraux de l'Emploi et des Directeurs des Agences de l'Emploi - Bruxelles - 1988 (versão não publicada).

<sup>137</sup> Travail de la Commission....Op. cit. (136).

-o trabalho clandestino de sobrevivência que funciona como o sinal das insuficiências das respostas formais.É merecedor de uma atitude positiva de integração, por parte das autoridades, através de medidas que facilitem o enquadramento institucional desta população activa, de facilidades fiscais, de uma mais correcta avaliação das necessidades individuais e de grupos sociais específicos e, ainda, pela via da criação do estatuto do trabalhador em actividades com utilidade social, ainda não viáveis ou solventes.

Uma outra abordagem possível, e mais abrangente, porque inclui, em simultâneo a economia oficial e clandestina, consiste na identificação das características do emprego típico relativamente ao qual, e por contraste, se demarcam todas as formas de emprego atípico que, por definição, se afastam do anterior<sup>138</sup>.

O processo de evolução das legislações laborais tem caminhado no sentido de assimilar um número crescente dessas categorias de emprego, **consagrando uma clivagem, cada vez mais significativa, entre os que têm um emprego típico e os outros activos.**

Os baixos rendimentos, a precariedade e os baixos níveis de qualificação dos postos de trabalho são os traços mais marcantes dos empregos atípicos que utilizam o enquadramento legal mais permissivamente, com o consentimento implícito das autoridades.

As formas menos típicas de actividade e o desemprego colocam, assim, numa primeira linha, as dificuldades na obtenção de um rendimento conveniente.

À medida que se impuserem os princípios do direito ao acesso a um rendimento mínimo numa óptica individual e familiar, de que alguns países, como a França, são já pioneiros, **assistir-se-á a uma descolagem das possibilidades de obtenção de um rendimento apenas pela posse de um emprego.**

---

<sup>138</sup> Ver a propósito das características do emprego típico:

-Rodrigues, M. J. - (Des)emprego, Dilemas da Crise in Economia e Socialismo - OUT./DEZ. de 1984.pp.9-16

As várias categorias de emprego ou da sua ausência solicitarão diferentes combinações de medidas de política selectiva até à sustentação do rendimento por via directa ou através de actividades de interesse colectivo.

Utilizando o método de referência ao emprego típico chegamos às seguintes posições diferenciadas:

-os que têm um emprego típico;

-os que têm um emprego atípico reconhecido pelo enquadramento legal;

-os que têm um emprego atípico ilegal, solvente e ocupado por razões de interesse individual ou insolvente e ocupado por razões de sobrevivência;

-os desempregados ou excluídos com os quais existe uma preocupação institucional e medidas de apoio de intensidade variável. Podemos incluir aqui as pessoas com contrato suspenso, os pré-reformados, os reformados antecipadamente devido ao desemprego e os abrangidos pelas medidas de segurança social e emprego, entre outros;

-os que afastados dos mecanismos de acesso ao emprego e às medidas de emprego e formação e de suporte do rendimento caem em situações de marginalidade e pobreza.

À medida que se desce nestes escalões, são mais fortes as zonas de interpenetração da exclusão económica e social com a acentuação da componente social do emprego, as implicações do desemprego na quebra do rendimento e as sequelas que daí advêm.

A transcendência da racionalidade económica estrita e a sua passagem a novas modalidades de reinserção com valor acrescentado económico e/ou social parece inevitável.

Por último, os temas complementares às componentes típicas do mercado de emprego ficariam incompletos sem uma referência, embora sucinta, aos mercados internos das entidades empregadoras<sup>139</sup>.

A importância explicativa, destes mercados, da situação global do mercado de emprego e da sua incidência selectiva acentua-se em épocas de desemprego mais elevado.

**Constituem o palco de exercício efectivo do confronto entre as determinantes da oferta e da procura de emprego.** Uma vez assumidas as variações provocadas pelas variações exógenas da população activa e da procura de qualificações, **a situação do mercado é essencialmente determinada pelos resultados marginais do funcionamento dos mercados internos.**

Em fases de maior expansão económica é maior a capacidade de absorção dos mercados internos aliviando os desequilíbrios estruturais e facilitando a compatibilidade com as condicionantes institucionais.

Ao nível micro, em que se situam, operam a síntese concreta entre postos de trabalho e perfis profissionais ou qualificações e esclarecem a conjugação efectiva entre as vertentes económicas, sociais, educativo-formativas e tecnológicas.

Podem ser olhados como o laboratório de transformação de determinantes em resultados de acordo com o leque de alternativas de combinação de factores.

A avaliação das políticas de emprego e formação preocupa-se, independentemente dos objectivos com que se realiza, com uma análise de efeitos.

Ora, a gama de efeitos e das causas que se lhes associam, decorrem dentro de um certo âmbito onde se incluem os mercados internos.

É justificável a necessidade metodológica de o demarcar no terreno em que se definem as preocupações pertinentes para a política de emprego e formação, cujos resultados são o objecto da referida avaliação.

---

<sup>139</sup> Ver p. ex., para além de outros trabalhos da ERMES (Équipe de Recherche sur le Marchés, l'Emploi et la Simulation): Favereau, O. - Marchés Internes, Marchés Externes - Paris - Ed. Université Paris 2 - 1988.

Como se verificará, nos desenvolvimentos subsequentes, atribuem-se às políticas de emprego e formação objectivos específicos que decorrem de uma lógica de desenvolvimento dos recursos humanos.

Assim, consideram-se incluídos no campo de intervenção susceptível de avaliação:

- o funcionamento dos mercados internos que de algum modo se projecta, a montante e a jusante, no mercado de trabalho;

- as alterações da estrutura da população activa empregada, nomeadamente do ponto de vista da sua posição perante a actividade, da estabilidade, do rendimento, da região, do sector, do sexo, da profissão, da habilitação, do perfil profissional e de qualificação, da mobilidade, da produtividade, da contribuição para a inovação e para o progresso pessoal, económico e social...;

- os desempregados, os desempregados de longa duração e os subempregados com graus variáveis de acesso ao emprego e às medidas de emprego e formação;

- o trabalho clandestino inevitável e o de sobrevivência;

- as franjas da população inactiva com desejo e possibilidade de retorno à vida activa;

- outros grupos sociais em estado de pobreza com capacidade de produzirem um valor acrescentado socialmente útil equiparável a um rendimento mínimo aceitável;

- as variáveis mais próximas do mercado de trabalho relacionáveis com os recursos humanos. São exemplos o processo de formação do rendimento, a educação, a inserção social...;

-as variáveis exteriores ao mercado de trabalho que exerçam uma influência significativa na sua situação e funcionamento e na formulação e condução das políticas, como sejam, as regras institucionais ou convencionadas;

-as variáveis macro-económicas mais determinantes da situação do mercado de trabalho e do processo de tomada de decisão.

Uma formalização esquemática possível:

Sendo:

$$\begin{matrix} f_1 = \\ f_2 = \\ \cdot \\ \cdot \\ \cdot \\ f_n = \end{matrix} \begin{bmatrix} a_{1x_1} & a_{1x_2} & \dots & a_{1x_m} \\ a_{2x_1} & a_{2x_2} & \dots & a_{2x_m} \\ & & & \\ & & & \\ & & & \\ a_{nx_1} & a_{nx_2} & \dots & a_{nx_m} \end{bmatrix} \times \begin{bmatrix} v_1 \\ v_2 \\ \cdot \\ \cdot \\ \cdot \\ v_m \end{bmatrix}$$

$f_1 \dots f_n$  = fenómenos do mercado de trabalho

$a_1 \dots a_n$  = regularidades ou parâmetros

$x_1 \dots x_m$  = determinantes directas da oferta e procura

$v_1 \dots v_m$  = factores exógenos de vária natureza, alguns dos quais, directamente influenciados pela situação do mercado de trabalho, de tal modo que:

$$V = F(Rh, I, M, P\dots)$$

com:

Rh - variáveis relacionadas mais directamente com os recursos humanos;

I - regras institucionais e convencionadas;

M - variáveis macro-económicas;

P - variáveis que resultam da intervenção pública (objectivos e medidas), sendo:

$$P = G(fn)$$

#### **IV. AS TEORIAS RELEVANTES NA EXPLICAÇÃO DA SITUAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO MERCADO DE TRABALHO**

Na situação concreta do mercado de trabalho e respectiva evolução, que têm subjacentes o seu funcionamento nos possíveis contextos sócio-institucionais, constituem a base referencial para a compreensão da progressão das teorias e das intervenções públicas nesse domínio.

Nas épocas de crise estrutural duradoura os paradigmas enfraquecem e as teorias multiplicam-se.

A sua passagem à prática envolve um processo complexo de inovação que supõe a credibilidade das teorias e o esgotamento das soluções até aí utilizadas.

A caracterização da evolução das teorias confronta-nos com a evolução dos problemas e com a maior ou menor adequação das intervenções que elas fundamentam.

Este método permite, em simultâneo com a identificação dos problemas sociais, a inclusão do processo científico como causa ou parte na explicação dos referidos problemas, tanto pela via positiva (solução), como pela via negativa (ausência de respostas operacionais).

**Ora a avaliação, entre outras valências, procurará actuar, segundo desenvolvimentos posteriores a realizar, na relação entre o processo científico e o processo de tomada de decisão, justificando a pertinência desta questão.**

Analisar-se-ão, assim as interpretações mais relevantes da situação de crise do mercado de trabalho, que apesar de assentar em causas diferenciadas, giram em torno do mesmo desajustamento básico:- o desequilíbrio entre a oferta e a procura de uma "mercadoria" específica - a força de trabalho.

É frequente que nos textos sobre a problemática actual da política económica ou do mercado de trabalho se faça uma síntese dos principais traços estruturais dos desequilíbrios existentes, que detalharemos mais tarde.

No entanto, parece útil que uma síntese desse tipo enquadre as explicações teóricas mais conhecidas.

Jean Vincens<sup>140</sup> atribui à actual "sociedade de subemprego" quatro características mais evidentes:

-verificam-se coexistências surpreendentes entre as penúrias de mão de obra e o desemprego e entre o crescimento simultâneo do número de pessoas à procura de emprego e de activos ocupados;

-existe uma diferenciação acrescida de estatutos, de condições de trabalho e de salários. A precariedade do emprego tende a aumentar;

-a selectividade do desemprego é crescente e tende a propagar-se a um número, cada vez maior, de grupos sócio-profissionais;

-a baixa tendencial das taxas de actividade tende a inverter-se. O crescimento da escolarização tenderá a abrandar e o crescimento do emprego feminino e da economia clandestina mais do que compensará o decréscimo da actividade dos mais idosos. É natural, que perante um rendimento aquém das expectativas, o desejo de trocar mais trabalho por mais rendimento se afirme.

As implicações para os responsáveis institucionais da política de emprego e formação são múltiplas:

-existe um desemprego estrutural e auto-sustentado de difícil ou impossível superação com os meios conhecidos e utilizados. O desajustamento é de natureza quantitativa e qualitativa e de acordo com o último atributo é compatível com a coexistência com o desemprego e com postos de trabalho vagos;

---

<sup>140</sup> Vincens. Op. cit. (24).

-o desemprego distribui-se de uma forma desigual por grupos sociais, regiões, sectores e empresas sublinhando a vocação selectiva das medidas;

-o emprego apresenta uma alteração das condições da legislação laboral, legitimada pela evolução jurídico-institucional, reflectindo-se nos comportamentos e atitudes e modificando o contexto de acção das políticas;

-o desemprego tem crescido a par de fenómenos de marginalização e exclusão sociais, de perturbação na (re)distribuição do rendimento e do subemprego visível e invisível sublinhando as componentes e consequências individuais e sociais do desemprego.

#### **1. AS ABORDAGENS TRADICIONAIS**

Nas abordagens de raiz clássica, transpõem-se para o mercado de trabalho as concepções aplicáveis ao mercado de bens e serviços.

Na sua acepção mais radical o trabalho é homogéneo no sentido de que as diferenças entre trabalhadores não justificam diferenças de salários. Na situação de equilíbrio, a taxa marginal de salário real iguala-se ao máximo da utilidade na opção entre tempos livres e trabalho e de forma compatível com a ausência de penúrias de mão-de-obra ou desemprego, para um dado salário de equilíbrio entre a oferta e a procura. A informação é perfeita e a mobilidade completa para diferenças ínfimas nos salários.

Os factores com influência no equilíbrio originam deslocações horizontais das curvas da oferta e da procura provocando uma série de ajustamentos conducentes a uma nova situação de equilíbrio.

A realidade tem-se encarregado de demonstrar os desvios ao paradigma clássico:

-os indivíduos têm utilidades diferentes do salário e dos tempos livres e as empresas utilizam critérios diferentes do salário na decisão de contratar;

-o trabalho não é homogéneo e é diferentemente valorizado de acordo com a escassez relativa das qualificações;

-as deficiências de informação são de vária ordem e podem ser utilizadas como fonte de poder;

-a actuação dos indivíduos e das empresas modifica-se com a conjugação da acção ou com os conflitos;

-as autoridades intervêm na fixação de preços e quantidades deslocando a natureza dos mecanismos de regulação;

-a mobilidade defronta-se com vários obstáculos, algumas vezes intransponíveis, na procura de emprego. O desencorajamento e as carências económicas limitam a liberdade de entrada e saída do trabalho.

Vislumbra-se a concepção do trabalho como um mero custo de produção. As funções de informação, regulação e afectação de recursos são asseguradas pelo mecanismo dos preços.

A versão neoclássica deste modelo explicativo parte da hipótese da oferta inelástica das qualificações no curto prazo, originando diferenças de salários na medida em que estas correspondam a diferenças de produtividade. Ora as qualificações possuem um custo e um tempo de aquisição deste modo compensados e dividem o mercado em segmentos dentro do qual são substituíveis entre si.

Como resultado desta abordagem, delimitam-se três tipos de desemprego:- o friccional, o conjuntural e o estrutural correspondendo este último a desajustamentos entre as qualificações da mão-de-obra e as necessidades dos postos de trabalho concretos.

Estas explicações mantêm a hipótese básica do racionalismo individual.

A visão keynesiana<sup>141</sup> assume as deficiências do mercado no que concerne ao emprego e na medida em que reconhece o pleno emprego como uma das várias situações possíveis, incorpora a necessidade de intervenção pública para a consecução desse objectivo central, embora derivado do crescimento económico induzido pelo consumo e pelo investimento.

A contrário da lei de Say, a oferta cria a sua própria procura.

A sustentação da procura agregada, a actividade dos Serviços de Emprego e a política de formação visam respectivamente a minimização do desemprego conjuntural, friccional e estrutural.

Na perspectiva marxista, o emprego está no centro das suas reflexões, como parte integrante da teoria do valor trabalho e da captação de mais-valia por parte dos capitalistas.

O que se passa no mercado de trabalho é o reflexo da lei geral da acumulação capitalista que, por um lado, regula o processo de reprodução da força de trabalho e, por outro, gera excedentes de mão-de-obra necessários à referida acumulação capitalista.

## 2. A RENOVAÇÃO NEOCLÁSSICA

Com o objectivo de compatibilizar, com o corpo central das hipóteses clássicas, a explicação de fenómenos não enquadráveis nas generalizações do modelo da concorrência perfeita, desenvolveram-se teorias que procuravam demonstrar a verificação de excepções, embora mantendo<sup>142</sup>:

---

<sup>141</sup> Ver:

-Lerner.Op cit. (54).

-Keynes.Op. cit. (54).

-Numa perspectiva crítica: Robinson, J. - Les Théories Économiques à l'Épreuve des Faits:- un Point de Vue Marxiste - Problèmes Économiques -AVR. 1979.pp. 2-6

<sup>142</sup> Vincens, J. - Du Chômage a n'en plus Finir - Droit Social - NOV. 1980.

-o carácter racional do agente individual.O ajustamento prospectivo a fenómenos perturbadores como a inflação ou a intervenção pública torna inútil qualquer política sistemática que vise a alteração ou desvio, por definição provisório, da taxa natural de desemprego;

-as condições específicas de aplicação do princípio geral da lei da oferta e da procura e, nomeadamente, da flexibilidade dos preços.

As teorias mais significativas desta renovação integram:

**-a teoria da discriminação<sup>143</sup>** - que procura explicar as diferenças de salários devidas a diferenças peculiares dos trabalhadores.A natureza exógena desta preferência pode estar ao serviço de motivações económicas endógenas, como sejam as de repercutir uma flexibilidade em grupos sociais mais vulneráveis.

Esta teoria deixa de lado, ao considerar como exógena a discriminação, o estudo dos factores sociais do comportamento económico e não explica as determinantes que conduzem à possibilidade da discriminação;

**-a teoria do capital humano<sup>144</sup>** - começou por ser uma teoria sobre a explicação da procura de educação, que conheceu um crescimento mais do que proporcional à riqueza a partir da década de 50.

O cálculo racional e prospectivo do indivíduo compatibiliza os investimentos no capital humano com os respectivos retornos em termos de uma taxa de rentabilidade interna comparável com outras opções de trabalho ou educação/formação.Assenta na ideia basilar da correlação entre educação, produtividade e salários ou rendimentos.

---

<sup>143</sup> Ver sobretudo:

-Becker, G. - The Economics of Discrimination - Ed. University Chicago Press - 2nd Ed. - 1971.

<sup>144</sup> Ver, entre outros:

-Santos, A.R. - Recursos Humanos e Tecnologia nos Países em Desenvolvimento - Lisboa - UTL/ISE - 1983..Refere-se o autor original: Theodore Schultz (1961).

-Becker, G. - The Human Capital - Columbia University Press - 2nd Ed. - 1975.

-Blaug, M. - Human Capital Theory - Journal of Economic Literature.SET. 1976.

A teoria do filtro, derivada da do capital humano, aplicada à procura de recursos humanos, por parte das empresas, relaciona o aumento do capital humano com a produtividade potencial permitindo quer a orientação da procura de educação/formação, quer uma economia dos custos de selecção e de investimento nos recursos humanos.

No entanto, esta teoria esbarra com várias obstáculos na sua aplicação relativas à dificuldade de conhecimento da parte explicativa da educação na evolução da produtividade, à dificuldade de conhecimento da evolução futura das remunerações por nível de educação ou de qualificação e ao abandono da produtividade como critério de remuneração. O financiamento público da educação/formação obscurece ou inviabiliza o cálculo racional do indivíduo sobre esta matéria.

**-a teoria da procura de emprego<sup>145</sup>** - insere-se na corrente teórica que procura explicar os desequilíbrios macro a partir dos comportamentos micro.

Procura explicar a coexistência de pessoas desempregadas com empregos vagos na medida em que tanto os empregadores, como os desempregados estão dispostos a suportar custos directos e de oportunidade para encontrar um emprego ou um trabalhador mais adequado.

Os maiores desenvolvimentos têm incidido sobre a procura e partem da hipótese de que um desempregado aceitará um custo adicional de procura de emprego até ao ponto em que este iguale o rendimento esperado do emprego assim conseguido.

A não transparência total da informação está na base desta teoria. O desemprego friccional daqui nascido traduz a exigência acrescida das pessoas face ao emprego.

A existência de subsídios de desemprego e a incidência do desemprego de longa duração nos grupos sociais mais vulneráveis contrariam factualmente esta teoria.

---

<sup>145</sup> Ver a este propósito:

-Stigler, G. - The Economics of Information - Journal of Political Economy - JUN. 1961.

**-as teorias do desemprego estrutural** - os monetaristas e os neokeynesianos constituem os grupos mais importantes na discussão do desemprego, à qual associam, no curto prazo, a discussão sobre a eficácia dos instrumentos da política económica.

Outras abordagens, identificam a evolução estrutural como uma determinante do desemprego e ainda do desemprego em massa.

O desemprego estrutural resulta da alteração do padrão da procura, motivado por mudanças técnicas e consequentes desajustamentos nas qualificações. À inflexibilidade dos preços somam-se os obstáculos ao pleno emprego, como seja a falta de mobilidade da mão-de-obra, assimilando esta postura a um caso particular da análise e das propostas monetaristas e com uma raiz neoclássica bem marcada.

Mais distanciadas das análises neoclássicas estão as teorias do ciclo económico de Kondratief e Schumpeter<sup>146</sup>. A expansão e recessão são cíclicas, dependendo respectivamente, da evolução, a longo prazo dos preços e das taxas de juro, no primeiro caso, e das vagas ou "clusters" de inovação, no segundo caso.

Merecem ainda uma referência as análises de Malinvaud<sup>147</sup> que distingue o desemprego involuntário do desemprego friccional. Se os princípios keynesianos são adaptados ao primeiro tipo de desequilíbrio, só a referência ao equilíbrio geral (em todos os mercados) eliminaria o desemprego e os efeitos da determinante mais forte da oferta de trabalho (acionamento da procura). A flexibilidade dos salários e dos preços, a médio prazo, compatibilizaria a aparente contradição, no curto prazo, entre as abordagens keynesiana e a do equilíbrio geral.

---

<sup>146</sup> Ver a este propósito:

-Hudson, J. - Unemployment after Keynes - New York - Ed. St. Martin's Press - 1988.

<sup>147</sup> Malinvaud, E. - Réexamen de la Théorie du Chômage - Paris - Ed. Calmann Lévi - 1980.

Ver ainda a este propósito estudos aplicados da OCDE na delimitação da natureza estrutural do desemprego, na sequência da 2ª crise do petróleo:

-Vários autores - Employment Growth and Structural Change - Paris - Ed. OCDE - 1985.

-McKenzie, R.; Segenberger, W. - Les Suppressions d'Emplois dans l'Industrie - Paris - Ed. OCDE - 1983.

### 3. AS ABORDAGENS ALTERNATIVAS

Perante a constatação de que as explicações tradicionais dos fenómenos do mercado de trabalho e, em geral, da economia se têm mostrado insuficientes para fundamentarem novas modalidades de gestão do sistema social capazes de o levarem a cumprir os seus objectivos básicos, despoletaram-se novas direcções de pesquisa. Salientam-se de entre elas:

-teoria(s) da segmentação<sup>148</sup> - a segmentação pode ser entendida em várias acepções.

Liga-se à perspectiva de modernização através da ascendência da racionalidade do mercado sobre as instituições e as estruturas sociais:- diferentes indivíduos, associam-se em torno de diferentes conjuntos de regras, processos e instituições produzindo-se diferentes incentivos e desincentivos às reacções do seu comportamento.

Numa das versões, a teoria da segmentação, com antecedentes na teoria marxista das classes sociais, divide o mercado de trabalho em primário e secundário. No primeiro situam-se os empregos bem pagos, com autonomia, boas condições de trabalho e remuneração e de importância estratégica para a empresas e, no segundo, um conjunto mais alargado de trabalhadores em postos de trabalho com características inversas. Estes segmentos podem, segundo Doeringer e Piore ser assimilados ao saber abstracto e ao saber concreto, enquanto linha divisória.

Numa outra abordagem da segmentação, esta resulta de uma estratificação, realizada por vários critérios, isolando mercados por profissão, por empresa, por sector... Constituem-se mercados internos, mais ou menos isolados e mais ou

---

<sup>148</sup> Ver a este propósito:

-Berger, S.; Piore, M. - Dualism and Discontinuity in Industrial Societies - Ed. Cambridge University Press - 1980.

-Doeringer, P.; Piore, M. - Internal Labor Markets and Manpower Analysis - Ed. Heath Lexington Books - 1971.

-Azouvi, A. - "Théorie et Pseudo-Théorie: le Dualisme du Marché du Travail" in Vários autores *Critique d'Économie Politique* - Revue Trimestrielle - Paris -AVR./JUI. 1981.

-Gallie, D.; White, M. - Employer Policies, Employee Contracts and Labour Markets Segmentation - Working Party on Labour Market Segmentation - Trento -1990.

menos interdependentes que realizam, por si, a afectação de recursos e as formas de fixação dos salários, deste modo, institucionalizadas.

Em termos evolutivos a segmentação pode decorrer de uma estratégia empresarial para externalizar os custos com o tipo de trabalhadores mais abundante e para motivar o empenho dos mais necessários.

Para outros, tem origem na reacção à mobilidade indesejada e à incerteza - o critério diferenciador por excelência, da segmentação - e tem como causas essenciais quer a necessidades de preservar os investimentos nos recursos humanos, transformando-o num factor quasi-fixo, quer na acção colectiva dos parceiros sociais para fugirem a situações marginais e à penetração da lógica de mercado nos segmentos. Outras causas, ainda, podem ser encontradas na troca contratualizada de segurança por concessões ao nível dos salários ou, numa perspectiva ideológica, com o objectivo de introduzir clivagens nos trabalhadores.

A teoria da segmentação possui conotações neoclássicas, na medida em que se atribui a disfuncionamentos do mercado, e marxistas porque o segmento secundário se subordina à lógica da acumulação capitalista. Apesar das suas reduzidas implicações operacionais é também verdade que a natureza selectiva da política de emprego resulta de posições diferenciadas dos indivíduos face ao trabalho e face ao acesso à vida activa.

A reacção convencional às teorias da segmentação afirma-se, sobretudo pela teoria da “job competition” que estabelece que as diferenças de produtividade se devem sobretudo às características dos postos de trabalho e, não tanto, dos trabalhadores.

**-o mercado institucional<sup>149</sup>** - particularmente o mercado de trabalho é, na actualidade, influenciado por um conjunto de normas (regras ou convenções) que se projectam tanto nos mercados internos como externos.

---

<sup>149</sup> Ver, entre outros:  
-Favereau.Op. cit. (140).

O. Favereau constata que, em especial ao longo dos anos setenta, ao conceito de indivíduo (família e empresa) se junta o conceito de organização que recobre uma gama variada de fenómenos que vão desde as simples regras de comportamento individual, até aos sistemas de regras que são as instituições colectivas, com ou sem restrição de viabilidade financeira. O modo de coordenação de actividades baseia-se em regras em vez ou ao lado dos mecanismos do mercado.

A definição de regra de Shimanoff descreve-a como uma prescrição, com a qual é possível nos conformarmos, e que indica o comportamento requerido, preferido ou proibido em determinados contextos. É um enunciado normativo e não uma regularidade.

Outras definições, como a de Shotter, identificam as regras sociais, como instituições em duas perspectivas diferentes. A primeira consiste num conjunto de regras que condiciona o comportamento individual e define os resultados sociais que daí derivam. A segunda, com origem na Escola Austríaca (Menger, Hayek), aponta as regras não como um conjunto pré-concebido, mas antes, com regularidades inesperadas e orgânicas do comportamento social, sem resultarem da acção individual.

Uma visão extrema do papel das regras integra-as em modelos objectivados do comportamento social de molde a estabilizá-las como padrão de comportamento por forma a evitar a confrontação e o confronto permanentes.

A possibilidade de negociar estas regras abre a porta ao processo de construção da realidade social e de leituras orientadas no sentido de interesses específicos e de arma de negociação.

A avaliação das políticas, elas próprias saídas de uma leitura institucional dos problemas do mercado de trabalho, constitui, sem dúvida, um método de

---

-Katz, L.F. - Some Recent Developments in Labor Economics and their Implications for Microeconomics - texto da biblioteca do CISEP incidente sobre os modelos de relação entre o desemprego e a dinâmica sectorial e os modelos de eficiência salarial  
-Schotter, A. - "The Evolution of Rules" in Langlois, R.N. (dir) - **Economics as a Process** - Ed. Cambridge University Press - London -1986.

racionalização do entendimento colectivo sobre esta matéria e no contexto da "New Institutional Economics".

**-teoria do desequilíbrio<sup>150</sup>** - tem em Malinvaud e Benassy os seus mais conhecidos representantes. Nesta teoria os preços, no curto prazo, são rígidos, pelo que a procura de trabalho se encontra racionada, dando-se os ajustamentos pelas quantidades.

Na origem dos desequilíbrios estão problemas de informação que provocam a realização de transacções sem que os planos micro dos agentes sejam compatíveis entre eles. O desemprego resulta do facto de a procura de emprego estar condicionada pela oferta e pelos desajustamentos no tempo. A procura de moeda, por parte dos trabalhadores, dissocia os seus desejos, em termos de mercadorias, da respectiva produção.

Associam-se à teoria do desequilíbrio as ideias de articulação entre os desequilíbrios de curto prazo com o equilíbrio de médio prazo, da necessidade de uma análise dinâmica de causa-efeito na explicação dos equilíbrios e da constatação de que os desequilíbrios macro são o resultado de uma vasta variedade de desequilíbrios microeconómicos.

A actual lógica das políticas de manipulação da procura deverá ser ultrapassada pela possibilidade de avaliar os seus efeitos no médio prazo. Contudo não deverão ser abandonados os conceitos de equilíbrios estabilizados, sem alternativas de gestão dos mercados. Simon, p. ex., propõe o conceito de racionalidade limitada (bounded rationality) segundo o qual a racionalidade de procedimento avalia as decisões pela forma e pelo contexto em que são tomadas, nomeadamente no que concerne às restrições sobre a informação. Neste aspecto a teoria do desequilíbrio aproxima-se das teorias comportamentalistas.

---

<sup>150</sup> Ver, entre outros:

-Malinvaud. Op. cit. (147).

-Day, R.H.; Eliass, G. - Economic Behavior, Disequilibrium and Structural Change in the Dynamics of Market Economies . Ed. North Holland - 1986.

-Phéls, E.S. et alt. - Microeconomic Foundations of Employment and Inflation Theory - Readings - London - Ed. Mcmillan - 1971.

A questão da racionalidade tem como corolário a interrogação sobre se a evolução económica é um processo de equilíbrio ou desequilíbrio em que fossem descritos os algoritmos de coordenação dos comportamentos, da tecnologia e dos mercados.

Nos processos de desequilíbrio existe a consciência da separação entre os planos e acções e os choques externos. A resistência à rotura resultaria da não separação entre as actividades de informação, planeamento e controlo; da determinação das acções e transacções de forma compatível com as relações entre stocks e fluxos e, por último, da definição de regras de ajustamentos de preços que permitam a continuidade das relações de troca, independentemente da flexibilidade reversível e adaptável dos referidos preços.

Este processo orgânico evolutivo é permeável à correcção iterativa permanente, quer através das margens de flexibilidade existente, quer através de **uma prática de avaliação permanente orientada para a proposta de regras de organização e de estratégias para os sistemas sociais.**

#### 4. AS TEORIAS NEO-UNIFICADORAS<sup>151</sup>

As visões integradas das teorias tradicionais e a parcelização teórica das teorias alternativas fizeram renascer as tentativas de explicações teóricas globais e unificadas do mercado de trabalho e da sua relação com a economia sem que tal corporize ainda um mínimo de delimitação e consistência enquanto modelo teórico.

Sob o pano de fundo do referencial do pleno emprego detectam-se insuficiências teóricas com vários tipos de resposta:- a renovação, em conflito, dos paradigmas tradicionais, a identificação dos desvios que os encaminharam para a impotência na condução dos sistemas e a pesquisa de variáveis que propiciassem uma visão agregada

---

<sup>151</sup> Ver a este propósito:

-Lindley.Op. cit. (111)

-Gambier et Vernières.Op. cit. (39).

-Thomas.Op. cit. (114).

-Comissão das Comunidades -Livro Branco sobre o Crescimento a Competitividade e o Emprego - Bruxelas - Boletim das Comunidades Europeias -Suplemento 6/1993.

e coerente das várias dimensões do sistema económico-social onde se integra o mercado de trabalho.

As qualificações, enquanto forma de diferenciação e estruturação dos postos de trabalho e das profissões, de articulação com o processo de distribuição do rendimento e de restauração da competitividade, do crescimento e do emprego parecem reunir as características necessárias.

No entanto, como acima se descreveu, é real o risco de uma segmentação de lógicas económicas com efeitos inevitáveis de posicionamentos diferenciados face à vida activa e ao trabalho.

Numa referência marginal registam-se apenas as teorias utópicas colocadas ao nível dos princípios filosóficos e dos ideais humanistas.

QUADRO II.4

TEORIAS, HIPÓTESES DE BASE E RECOMENDAÇÕES PARA A POLÍTICA

TEORIAS	HIPÓTESES DE BASE	RECOMENDAÇÕES NA ÓPTICA DA POLÍTICA DE EMPREGO
<b>CLÁSSICA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>flexibilidade dos salários e dos preços</li> <li>equilíbrio geral</li> <li>comportamento racional</li> <li>transparência e mobilidade completas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>eliminação dos obstáculos à concorrência</li> <li>flexibilidade dos salários</li> <li>promoção da mobilidade e informação</li> </ul>
<b>KEYNESIANA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a procura cria a oferta</li> <li>multiplicador do rendimento</li> <li>crescimento como base do pleno emprego</li> <li>salários nominais rígidos</li> <li>crescimento da produtividade</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ajustamento das qualificações</li> <li>melhoria do funcionamento do mercado de trabalho</li> <li>inovação tecnológica</li> <li>aumento da produtividade</li> <li>organização do trabalho</li> <li>formas diversas de apoio social (welfare state)</li> </ul>
<p><b>NEOCLÁSSICA inclui as teorias:</b></p> <p>procura de emprego capital humano discriminação segmentação (em parte)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>manutenção das hipóteses clássicas de base</li> <li>conceitos de taxa natural de desemprego</li> <li>expectativas adaptáveis</li> <li>oferta de qualificações</li> <li>qualif. inelásticas a curto prazo</li> <li>custos de mobilidade e informação minorados pelo apoio ao desemprego</li> <li>equilíbrio geral tendencial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>inutilidade de uma política sistemática de promoção de emprego</li> <li>aumento das qualificações com taxas de rentabilidade elevadas</li> <li>promoção da informação e mobilidade</li> <li>desregulamentação das condições de trabalho e de apoio ao desemprego</li> </ul>
<b>MERCADO INSTITUCIONAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>condicionamento do mercado por regras ou instituições</li> <li>o desemprego resulta de problemas de informação</li> <li>antecipação e avaliação dados os conhecimentos limitados dos agentes</li> <li>papel supletivo das instituições</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>domínio institucional dos mecanismos de funcionamento com maior aprofundamento dos conhecimentos</li> <li>controlo social dos investimentos</li> <li>concertação social</li> <li>diminuição do desajustamento estrutural no mercado de trabalho</li> </ul>
<b>DESEMPREGO ESTRUTURAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>mudança estrutural como causa do desemprego</li> <li>obsolescência das qualificações face às alterações da procura de trabalho e à inflexibilidade dos salários</li> <li>natureza cíclica do desemprego devido aos saltos da inovação</li> <li>retorno ao equilíbrio geral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>promoção da iniciativa individual na inovação</li> <li>políticas de investimento</li> <li>R&amp;D</li> <li>políticas monetárias e fiscais favoráveis ao processo de destruição e criação de empresas</li> <li>eliminação dos obstáculos ao crescimento incluindo as qualificações, diferenças de salários e lucros e mobilidade de factores</li> </ul>
<b>DESEQUILÍBRIO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>diferença entre desemprego clássico e keynesiano</li> <li>desequilíbrio no mercado de trabalho por racionamento da procura</li> <li>desajustamentos dinâmicos</li> <li>justificação micro dos desajustamentos macro</li> <li>salários e preços rígidos a curto prazo e flexíveis a médio prazo</li> <li>desemprego por procura deficiente e oferta deficiente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>compreensão dos comportamentos micro em contextos macro</li> <li>ultrapassagem das consequências da política de conjuntura no médio prazo com referência ao equilíbrio geral (flexibilidade dos preços e salários)</li> <li>articulação dinâmica das causas e efeitos</li> <li>actuação do lado da oferta e procura em simultâneo</li> </ul>

## **CAPÍTULO III - A METODOLOGIA DA POLÍTICA ECONÓMICA E A TEORIA DA DECISÃO PÚBLICA**

### **I - INTRODUÇÃO**

O mercado de trabalho, como qualquer outra realidade social, evolui de acordo com causas endógenas e exógenas, nas quais se incluem as resultantes das intervenções públicas.

A realidade do mercado de trabalho é, simultaneamente, o resultado de fenómenos com origem nos comportamentos dos agentes da oferta e da procura e respectivas características e relações, e também das atitudes do poder político.

A intervenção geral na economia pode ser estudada e compreendida no âmbito da teoria ou da metodologia da política económica.

Esta inclui, por isso, aspectos políticos na tomada de decisão, revestindo a forma de uma teoria política da política económica nos países de economia de mercado, para além dos seus procedimentos metodológicos mais específicos, ou restritos, contidos na teoria do planeamento.

A teorização do processo de decisão política assenta, necessariamente, na análise das formas de escolha ou das preferências tidas em consideração.

O modo de formação das preferências, a sua expressão e tradução na decisão política dependem da organização e partilha do poder na sociedade e obedecem a mecanismos complexos.

Entre as preferências de cada indivíduo e as escolhas políticas medeiam formas concretas de expressão, selecção e escolha em ciclos renovados auto-correctivos no contexto dos interesses contraditórios dos vários agentes em presença.

As questões relativas ao trabalho, e as variáveis a ele associadas, constituem uma componente importante e específica das funções de preferência individuais e colectivas e, logo, um traço marcante do processo de tomada de decisão. Ou então, deverá este antes ser tratado como apenas uma componente entre várias?

**Para tanto será necessário aplicar os conceitos da teoria da política económica ao mercado de trabalho verificando as particularidades que daí resultam.**

Os processos de tomada de decisão da política de emprego e formação profissional poderão então ser melhor analisados e assim adquirir uma melhor compreensão das relações entre os processos de tomada de decisão específicos destas políticas e o seu enquadramento no processo de tomada de decisão global da política económica.

**A influência, nos dois sentidos, de um sobre o outro é uma questão nuclear, condicionável com base em conhecimentos acrescidos fornecidos pelos procedimentos de avaliação.**

Em resumo, este capítulo procurará:

- precisar o conceito de política económica e de planeamento;
- analisar os seus aspectos metodológicos com relevância para o processo de tomada de decisão;
- descrever sinteticamente as teorias da formação de preferências e da escolha pública, de uma forma crítica;
- permitir a aplicação dos conceitos da metodologia da política económica ao mercado de trabalho, no próximo capítulo;
- permitir, ainda no próximo capítulo, a identificação das especificidades da escolha pública nas políticas de emprego e formação profissional no contexto das suas relações com as funções de preferência colectiva e a escolha pública, globais.

## II - O CONCEITO DE POLÍTICA ECONÓMICA E PLANEAMENTO

### 1. A DIVERSIDADE DE DEFINIÇÕES

A definição de política tem dado origem a um leque alargado de perspectivas relativamente ao qual não se pode ter uma preocupação de exaustividade, mas, tão somente, a de produzir uma síntese adequada.

Numa óptica tão geral e abstracta quanto possível, refira-se a política como sendo, segundo Montias<sup>152</sup>, "a class of contingent decisions, frequently announced (conveyed by message to other, not necessarily designated participants) with a view to create stable expectations about the future decisions of the policy maker".

A política é entendida como sendo um qualquer conjunto de decisões legítimas, desde que esteja assegurado um certo grau de estabilidade, no futuro, das reacções aos fenómenos.

A política, neste sentido, revela uma relação constante entre a realidade e a decisão, i. e., consiste numa regra de decisão institucionalizada.

Contudo, a política económica é bem mais do que um conjunto de decisões públicas estáveis e **relaciona-se com um método, um quadro lógico e um processo orientado para determinado tipo de problemas e soluções**, como veremos seguidamente.

De acordo com o trabalho pioneiro de Tinbergen, a política económica define-se ainda de uma forma muito abstracta <sup>153</sup> "- ...la politique economique consiste dans la manipulation deliberée d'un certain nombre de moyens mis en oeuvre pour atteindre certaines fins".

Aparentemente tudo o que é feito com determinados objectivos, caberia dentro desta definição.

---

<sup>152</sup> Montias, J.M. - The Structure of Economic Systems - New Haven and London - Ed. Yale University Press - 1976.p. 18

<sup>153</sup> Tinbergen, J. - Techniques Modernes de la Politique Économique - Paris - Ed. Dunod - 1962.p. 6

No entanto, na análise que Tinbergen faz do método, do quadro lógico e do processo da política económica, esta definição adquire um conteúdo mais preciso e utilizável no contexto das economias actuais.

Referiremos, como abordagens contemporâneas, mais alguns autores.

Para Watson a política económica é constituída por um encadeamento entre meios e fins que integra potencialmente todas as variáveis económicas<sup>154</sup>. Ainda para este autor, a política económica é, apenas, um ramo da política pública, pelo que deve ser considerada no contexto de outras políticas com as quais mantém zonas múltiplas de intersecção.

Kirschen, acentuando muito os aspectos institucionais, entende por política a acção levada a cabo pelo Governo em busca de certos objectivos. A política económica seria o aspecto económico destas políticas<sup>155</sup>.

Em qualquer destas definições surge um agente específico - o Estado - que arbitra entre os diversos instrumentos com o fim de realizar os objectivos que ele próprio define ou que através dele se definem.

Em Kirschen, a influência do processo institucional não retira ao Governo o papel de decisor em última instância. A concepção tradicional da política económica, encontra-se sujeita a complementos e reformulações quer na representação do seu funcionamento quer no conteúdo da sua intervenção<sup>156</sup>.

### **Constata-se uma dupla reconsideração do conceito de Tinbergen:**

-a lógica puramente económica vai cedendo lugar a interferências de natureza política e eleitoral e de outros aspectos sociais, internos e internacionais;

<sup>154</sup> Watson, D. - Economic Policy - Business and Government - Cambridge - Ed. The Riverside Press - 1965.

<sup>155</sup> Kirschen, E.S. - Política Económica Contemporânea - Barcelona - Ed. Occidente - 1965.

<sup>156</sup> Greffe, X. - Politique Economique - Paris - Ed. Economica - 1987.

-a articulação entre o Estado e o mercado é objecto de interrogações crescentes. As abordagens alternativas vão desde as propostas de diferentes níveis de planificação em economia de mercado até à anulação dos seus efeitos por antecipações racionais, passando por posições que apontam a necessidade de ir reduzindo o papel do Estado à definição e vigilância das regras do jogo.

Adicionalmente, verifica-se a crescente inadaptação da lógica conjuntural e macroeconómica de gestão do nível da procura ou da despesa.

A contraposição de aspectos normativos à eficácia económica, as políticas estruturais ou estruturantes que colocam a tónica em questões de natureza qualitativa e de médio prazo e em problemas com uma abordagem selectiva e, ainda, a cada vez maior importância concedida ao lado da oferta, são algumas das vias por onde se tem canalizado o esforço de adaptação da política económica face às insuficiências detectadas.

Os desejos de coordenação/coerência e flexibilidade procuram responder à dispersão das várias intervenções, à medida do seu crescimento e ainda à rigidez a que o excesso de normas tem sujeitado o funcionamento da economia, gerando uma eficácia menor do que aquela que seria exigível pelos objectivos que lhes estão associados.

Uma definição, com suficiente grau de abstracção e que parece conter o conjunto que delimita a generalidade das preocupações dominantes na política económica, é a de Eliane Mossé<sup>157</sup> que identifica os seguintes vectores atribuíveis à referida política económica:

- um conjunto de decisões coerentes tomadas pelos poderes públicos;
- a utilização de diversos instrumentos;
- a tentativa de atingir objectivos relativos à situação económica regional, nacional e plurinacional e a mais ou menos longo prazo.

---

<sup>157</sup> Mossé, E. - Comprendre la Politique Économique - Paris - Ed. du Seuil - 1978.

Este enquadramento é compatível com a discussão e análise das questões que se colocam a propósito do método e do processo da política económica.

## 2. A POLÍTICA ECONÓMICA E O PLANEAMENTO

De acordo com os objectivos analíticos aqui prosseguidos, a distinção entre estes dois conceitos não é relevante.

Johansen<sup>158</sup>, no entanto, estabelece a diferença do seguinte modo:

"One might try to separate the term economic "policy" and economic "planning" by letting "policy" refer to the game aspects which are analytically rather intractable and require quick actions, negotiations, threats, promises and obscure compromises, and letting "planning" refer to the more tidy aspects which can be dealt with more systematically".

O funcionamento real do sistema aparece com uma relação mais directa com a política económica embora também acabe por ter uma influência significativa no planeamento, na medida em que outras questões se juntam, perante lacunas de conhecimento da realidade social, ao problema da identificação das preferências e da sua satisfação.

O planeamento é tido, em geral, como mais ligado aos aspectos técnicos da racionalidade da intervenção pública e a política económica integraria, para além disso, outras variáveis que interferem com o funcionamento da economia e de natureza mais social e política.

Faludi<sup>159</sup> afirma que o planeamento respeita à procura da melhor maneira de produzir resultados o que está em consonância com a sua vinculação a um domínio mais técnico.

A sua distinção entre a **teoria processual** e a **teoria substantiva** ou entre a **teoria do planeamento** e a **teoria no planeamento** restabelece a distinção entre as considerações teóricas acerca do posicionamento e natureza do planeamento, i. e.,

---

<sup>158</sup> Johansen, L. - Lectures on Macroeconomic Policy - Ed. North Holland - 1977.p. 107

<sup>159</sup> Faludi, A. - Planning Theory - Ed. Pergamon Press - 1973.

**teoria da política e as relativas aos métodos e técnicas de planeamento, ou seja, a utilização de pensamento e acção racionais.**

Só a título de mera referência, verifica-se que noutros autores a definição de planeamento se confunde praticamente com a de política económica.

Bowles e Whines<sup>160</sup> aceitam o termo planeamento caracterizado da seguinte forma - "We take the term planning to refer to a a purposive, means-ends process and we may define it as the deliberate manipulation of the parameters of a system in order to bring about a desired and specified alteration in the operation of the system".

Xavier Greffe<sup>161</sup>, caracteriza o planeamento como um instrumento da política económica mais radical na versão estratégica e como catalisadora dos comportamentos produtivos na versão indicativa.

Interessante é a referência, por este autor, aos seus fundamentos encontrados em Meade a propósito do reconhecimento da impossibilidade de as economias atingirem o equilíbrio geral e com Harrod com base na diferença entre o crescimento potencial e o crescimento efectivo, que origina o desperdício e a instabilidade da situação de subemprego de recursos.

**A política económica é mais condizente com toda a problemática das práticas sistemáticas de intervenção dos poderes públicos em sociedades complexas, ao passo que o planeamento se refere mais especificamente a um conjunto de técnicas de racionalização da intervenção.**

No entanto, a fronteira entre estes aspectos predominantes só pode ser entendida no contexto das relações entre o planificador e o político, sobre as quais, posteriormente, se tecerão algumas considerações.

---

<sup>160</sup> Bowles, R.A.; Whines, D.K. - Macroeconomic Planning - London - Ed. George Allen & Unwin - 1979. p. 4

<sup>161</sup> Greffe. Op. cit. (156).

### III. O MÉTODO DA POLÍTICA ECONÓMICA NA SUA VISÃO TRADICIONAL

#### 1. O QUADRO LÓGICO

Analisado, que foi, o objecto da política económica, i. e. , a delimitação do conjunto de problemas para cuja abordagem está vocacionada, interessará, agora, sistematizar os aspectos lógicos e concretos do seu modo de actuar, após o reconhecimento dos principais conceitos analíticos que utiliza.

Os trabalhos de Tinbergen, mas também de Frisch, Kirschen e Theil<sup>162</sup> constituem os primeiros contributos para esta matéria, sendo ainda uma referência fundamental, completada por adaptações teóricas e práticas às suas insuficiências ou inaptações, à modificação da própria problemática da política económica e ao progresso dos conhecimentos sobre a sociedade e sobre os métodos de intervenção.

Resumindo o quadro lógico de base, apresenta-se, como conteúdo, ou elementos conceptuais básicos, o seguinte<sup>163</sup> :

-a **economia** - o conjunto de seres humanos procurando satisfazer as suas necessidades, com relevo para as de ordem material, embora incluindo as espirituais. Os elementos da actividade económica são os fenómenos económicos designados por variáveis económicas quando assumem um aspecto quantitativo;

-os **responsáveis da política** - instituições publicas e privadas que se responsabilizam pelo processo da política económica. Supõe-se, por simplificação, que o Governo é o único responsável pela política económica;

---

<sup>162</sup> Citados em:

-Silva, M. - "Objecto e Método da Política económica" in Vários autores - **Política Económica - Questões Metodológicas** - Lisboa - Ed. UTL/ISEG - 1981.

<sup>163</sup> Tinbergen. Op. cit (153).

-**os dados** - dividem-se em dados económicos e outros dados. São elementos alteráveis, ou não, dentro de certo horizonte temporal. Alguns dados são irrelevantes;

-**os meios** - alguns dos dados são meios da política económica, i. e., modificáveis pelo decisor. Os meios podem ter uma natureza mais quantitativa, procurando adaptar a economia a variações frequentes e repetidas noutros dados. São os instrumentos. Os meios qualitativos são fundamentalmente destinados a alterações nos fundamentos, sob a designação de reformas, (consistindo os fundamentos nos elementos mais essenciais da organização das sociedades humanas) e nas estruturas (elementos com aspectos quantitativos e qualitativos menos fundamentais, mas ainda estáveis porque evoluem progressivamente ou com intervalos dilatados).

Enquanto que, em princípio, a política quantitativa pode ter efeitos de ordem qualitativa, não altera, no entanto, a situação do ponto de vista qualitativo;

-**os objectivos** - são variáveis relativamente às quais se pretende que atinjam determinados valores ou então o valor máximo ou mínimo possíveis caso sejam fixos ou flexíveis, respectivamente. São prosseguidos através da política quantitativa constituída pelos instrumentos.

A coerência necessária entre objectivos e instrumentos resulta da interdependência associada às variáveis económicas.

A amplitude do campo coberto pela política económica depende da gama de objectivos e instrumentos utilizados.

O processo de adaptação de uma economia às variações dos dados depende dos comportamentos dos agentes económicos, das "leis" da natureza, da técnica e das normas jurídicas ou outras.

Os comportamentos e as regras são descritos por relações económicas ou equações. Um sistema de equações que procure descrever o processo de adaptação de uma economia consiste num modelo económico.

**A política económica interfere com o processo de adaptação provocando evoluções diferentes daquelas que aconteceriam se apenas se desenrolassem as relações de causa-efeito já inseridas no funcionamento da actividade económica. Não deve, no entanto, haver uma confusão entre os meios da política e as causas dos fenómenos.**

Não compete à política o conhecimento de todas as causas, mas tão somente o das relações capazes de provocar os ajustamentos desejáveis, a partir da utilização dos meios disponíveis.

Apesar de, ainda hoje, esta abordagem constituir um ponto de referência fundamental, ela parte de alguns pressupostos que, por distantes da realidade, tendem a ser reformulados em termos mais realistas<sup>164</sup>.

São eles (os pressupostos):

- a determinação, à priori, das variáveis instrumento e das variáveis objectivo;
- a definição de uma função de preferência colectiva exógena à política económica e resolvendo desse modo o problema da articulação da economia/mercado com os aspectos normativos do seu funcionamento e da intervenção pública;
- a atribuição de um carácter exógeno ao comportamento dos políticos deixando de lado questões relevantes, como sejam as vicissitudes e as imperfeições do processo de tomada de decisão, a execução e o acompanhamento, o controlo e a avaliação das políticas;
- a ausência de factores de incerteza e risco.

É, exactamente, sobre algumas destas inadequações que irá incidir o desenvolvimento de temas em pontos subsequentes. Contudo, passa normalmente despercebido que ao

---

<sup>164</sup> Ver:

-Silva. Op cit. (162).

-Grefe. Op. cit. (156).

-Política Económica e Planeamento I - 1º Caderno - Associação de Estudantes do ISEG - 1993.

núcleo da política económica constituído pelos objectivos e instrumentos se colam os resíduos dos factores não controláveis e dos efeitos laterais ou variáveis irrelevantes, consideradas exógenas, no primeiro caso, e eliminadas dos modelos, no segundo caso<sup>165</sup>.

A possibilidade de tornar endógenas algumas variáveis convencionalmente exógenas, como sejam as alterações qualitativas ou de médio prazo, por um lado, e a pertinência de alguns efeitos irrelevantes, por outro lado, acrescentam ao processo da política económica possibilidades de inovação ou renovação do conteúdo e da metodologia.

Às variáveis irrelevantes pertencem as chamadas exterioridades ou externalidades falseadoras do rigor científico dos modelos<sup>166</sup>.

## 2. O PROCESSO DE ELABORAÇÃO

### 2.1. AS FASES

Com referência ao quadro ortodoxo e tidas em consideração as hipóteses simplificadoras avançadas por Tinbergen e outros autores, pensa-se que, na essência, o processo de elaboração da política económica ainda decorre, actualmente, influenciado, com predominância, por essas ideias.

Distinguem-se no processo concreto de elaboração da política económica diferentes fases às quais poderemos associar também diferentes tipos de problemas.

A primeira grande necessidade é a de conhecer a realidade (os dados) e preferencialmente a sua situação na altura em que o efeito das medidas (utilização concreta dos instrumentos) se farão sentir.

O recurso à multidisciplinidade das estatísticas, história, sociologia, impõe-se.

Esta fase é dominada pela articulação com a ciência económica exigindo-se-lhe a qualidade da simetria<sup>167</sup> que legitima as previsões sobre fenómenos futuros.

---

<sup>165</sup> Fox, K.A. et al. - La Teoría de la Política Económica Cuantitativa - Barcelona - Ed. Oikos - 1979.

<sup>166</sup> Assmann, H. - A Idolatria do Mercado - S. Paulo - Ed. Vozes - 1989.

<sup>167</sup> Blaug, M. - La Méthodologie Économique - Paris - Ed. Economica - 1982.

A construção de modelos descritivos de várias espécies resulta deste trabalho de análise e fornece um contexto sistémico preciso que enquadra, através de limites e condições, as relações apresentadas e por simplificações, os problemas de aderência à realidade<sup>168</sup>.

O conhecimento da situação é uma condição indispensável, mas não suficiente, para a política económica.

**Esta última deverá ler os modelos de uma forma inversa da ciência económica.**

Em vez de explicar certos fenómenos a partir de outras variáveis, ela procura saber como chegar a esses fenómenos a partir de alterações a provocar nessas variáveis.

São, por isso, os modelos de política económica, a utilizar em termos de simulação ou de optimização com base em funções de preferência colectiva, que fornecem o quadro para esta fase de planificação ou de concepção da política.

Se a optimização assenta na função de preferência do político (ditadura) ou se são expostas várias alternativas de combinação entre instrumentos e objectivos (a própria essência da política) haverá lugar a uma decisão, por parte do Governo, sobre os instrumentos a utilizar para conseguir os objectivos pública ou socialmente, legitimados.

A uma fase de planificação, seguinte à anterior, em que os cenários possíveis são construídos à volta de grandes opções previamente fornecidas, segue-se uma fase de decisão sobre a fixação definitiva dos objectivos e instrumentos.

A execução segue-se, naturalmente, à decisão e devendo ser acompanhada, controlada e analisada nos seus efeitos com dois fins essenciais<sup>169</sup>:

-corrigir erros de execução ou de previsão para ir ajustando o realizado ao previsto, por via da correcção das medidas ou dos procedimentos;

-analisar as razões dos desvios para verificar se se trata de meros problemas de organização ou, então, de uma deficiente compreensão da realidade e do seu

---

<sup>168</sup> Ver entre outros:

-Castanheira, E.; Pereirinha, J. - "A Utilização dos Modelos em Política Económica" in Vários autores - **Política Económica - Questões Metodológicas** - Lisboa - Ed. UTL/ISEG - 1981  
Constitui uma síntese bastante completa desta problemática..

<sup>169</sup> Silva, Op. cit. (162).

funcionamento. A verificar-se esta última hipótese, o que resta é a reformulação das próprias explicações teóricas como único meio de adequação das políticas à sua essência:- garantir, tanto quanto possível, a consecução de objectivos com os meios disponíveis. A adequação dos objectivos à evolução da realidade resultará também da avaliação, ou seja, é toda a globalidade da política e a sua inserção na realidade que está aqui em causa. **Na medida em que se aceite que há sempre desvios de previsão e de adequação teórica e que a política é uma actividade permanente das sociedades, então deverá aceitar-se que a avaliação de resultados, durante ou após a execução, tem sentido como prática permanente e indispensável se a preocupação mais importante for a dos resultados socialmente válidos das políticas.**



## 2.2. OS AGENTES

Embora o papel essencial, na política económica, caiba ao Governo<sup>170</sup>, vários agentes sociais participam no seu processo de elaboração, execução e controlo.

A administração pública, os parceiros sociais, o parlamento, as entidades regionais, onde se inclui o poder local, os partidos políticos e os cidadãos com direito a voto e/ou capacidade de pressão, só para citar os mais relevantes, influenciam o processo da política económica com diferentes interesses ou preferências e com diferentes poderes<sup>171</sup>.

**O papel dos agentes varia de acordo com a fase da política ou do processo de tomada de decisão.**

A administração pública intervém mais na fase de preparação da decisão, execução e controlo da execução. Os parceiros sociais, os partidos políticos e o parlamento na fase de decisão, como exemplo.

---

<sup>170</sup> Kirschen. Op. cit. (155).

<sup>171</sup> Bernard, J. - Conflits et Choix dans l'Élaboration de la Politique Économique - Révue Économique. SET. 1962.

#### IV - PERSPECTIVAS COMPLEMENTARES DE ABORDAGEM

Conforme já foi referido a contribuição de Tinbergen continua a ser um ponto de referência obrigatória.

No entanto têm sido introduzidos complementos e algumas perspectivas novas incapazes, no entanto, de constituírem uma alternativa completa a este posicionamento. Tal, não prejudica a necessidade de ter em conta um número crescente de insuficiências ultrapassáveis pela via de desenvolvimentos teóricos que vão apontando caminhos de progressão dos conhecimentos.

##### 1. A MODIFICAÇÃO DO CONTEXTO

Já J. Bernard<sup>172</sup> reconhecia o carácter evolutivo dos objectivos da política económica. Também Kirschen<sup>173</sup> traz para o campo de análise os quasi-objectivos e os objectivos do bem estar social com fortes implicações na condução da economia.

A política pública de bem estar social é a atitude que melhor sintetiza as tendências que foi sofrendo a intervenção do Estado.

Andrew Dobelstein<sup>174</sup> a propósito destas políticas afirma: "Public policies represent responses by government and non-governmental associations to respond to the human consequences of living in this society. Public welfare policies are a special kind of public policies which are directed toward helping people prosper socially and economically."

A novidade encontra-se na **contraposição dos aspectos sociais aos aspectos económicos enquanto guia para ou factor de influência na decisão.**

---

<sup>172</sup> Bernard. Op. cit. (171).

<sup>173</sup> Kirschen, E.S. - Economic Policies Compared West and East - Amsterdam - Ed. North Holland - 1975.

<sup>174</sup> Dobelstein, A.W. - Politics, Economics and Public Welfare - Ed. Prentice-Hall - 1980.p. 9

O mesmo autor afirma que a política de bem estar social desafia qualquer caracterização e com significados que vão desde o conforto fácil até à subjugação a regras arbitrárias e às restrições à liberdade individual.

A questão de fundo parece ser a relação entre o custo destas políticas e o (des)incentivo ao trabalho, tanto mais que os valores do trabalho no capitalismo, o individualismo do liberalismo e o "naturalismo" do positivismo influenciaram sempre a resistência às formas de que se foram revestindo as políticas de bem estar social que nasceram da combinação dos aspectos científicos com os políticos e nomeadamente os eleitorais<sup>175</sup>.

A confirmar o papel da "welfare policy" no enquadramento da política pública, Zeckhauser e Leebaert<sup>176</sup> constataam que hoje os debates mais importantes a propósito do papel do governo se relacionam com as questões sociais.

Mais afirmam que<sup>177</sup> : "Welfare economics provides a clear and precise set of principles for government action in a variety of arenas. In brief, the government is to establish the rules of the game, for example, by making voluntary contracts enforceable. And it has the further role to step in when market fails".

Aliás, como referência pontual a repegar, na generalidade dos autores, **a política pública surge como o contraponto das externalidades e das falhas do mercado visando a eficiência, a estabilidade e a equidade, para além da necessidade de aprovisionamento de determinados bens públicos**, tal como foram definidos por Samuelson.

Sem duvida que as falhas do mercado mais notórias são aquelas com maiores implicações sociais e político/eleitorais.

---

<sup>175</sup> Dobelstein. Op. cit. (174).

<sup>176</sup> Zeckhauser, R.J.; Leebaert, D. - What Role for Government? - Lessons from Policy Research - Durham - Ed. Duke Press Policy Studies - 1983. p. 3

<sup>177</sup> Zeckhauser e Leebaert. Op. cit. (176). p. 3

## 2. OUTRAS INTERPRETAÇÕES DO QUADRO LÓGICO DA POLÍTICA ECONÓMICA

No início de muitos textos sobre política económica, começa-se pelo relembrar do quadro clássico sublinhando, eventualmente, alguns pontos de desajustamento, de forma mais ou menos desenvolvida, ou apresentando, de facto, a proposta de uma visão alternativa, cujos efeitos na condução das políticas são ainda pouco visíveis em termos da estrutura da actuação.

As interpretações aludidas contêm, no entanto, o enunciado de novas questões por onde passam os desenvolvimentos teóricos actuais e potenciais, referenciáveis.

Leif Johansen<sup>178</sup>, considera os seguintes elementos teóricos do processo de decisão:

**-factores não controlados ou exógenos - (Z)** - Este conjunto de factores (z) não são directa ou indirectamente controlados pela autoridade central.

**-os possíveis instrumentos - (A)** - Sobre os quais a autoridade central pode decidir directamente. Uma política possível (**a**) consiste num instrumento.

**-o conjunto das decisões não tomadas pela autoridade central, mas por outros decisões i (Di)** - Uma decisão possível tomada por um decisor não central será (**di**).

Os três vectores anteriores influenciam a estrutura e o funcionamento da economia.

**-o conjunto dos estados possíveis da economia (X)** - Um estado concreto (**x**) inclui a descrição dos aspectos relevantes para a autoridade central - um modelo de representação.

**-  $x = f(a, z)$**  representa o funcionamento da economia objecto de intervenção.

---

<sup>178</sup> Johansen. Op. cit. (158).

-os vários ( $x$ ) estão ordenados segundo uma escala de preferências da autoridade central não necessariamente representada por uma função. No caso de tal acontecer a função será  $W(x)$ . Acrescento que um ponto concreto desta escala será  $w = f(x)$ .

-a escala de preferências dos decisores não centrais representa-se por  $U_i(x)$ .

De acordo com o esquema mais simples (a hipótese de Tinbergen de um só decisor central) a elaboração do **melhor plano** de intervenção seria simples:

-descobrir a estrutura e o funcionamento da economia, incluindo a listagem e previsão dos factores exógenos;

-delimitar o conjunto dos instrumentos possíveis;

-estabelecer uma função de preferência;

-escolher o conjunto dos instrumentos que permitam o melhor ou um dos melhores valores possíveis de  $W(x)$ .

Se optarmos pela hipótese da maximização:

**$W(f(a^*, z)) = \text{Max } W(f(a, z))$  em que  $a^*$  corresponde a um estado da economia  $x^*$  tal que  $W(x^*) = \text{Max } W(x)$ .**

ou então, considerando os decisores não centrais:

$W = W(f(a, z, d_1 \dots d_n))$ , sendo

$U_i = U_i(f(a, z, d_i \dots d_n))$

Se as preferências de  $U_i$  estão inseridas num conjunto voltado para a maximização de  $W(x)$ , este aumento de complexidade não porá problemas adicionais.

Todavia, os decisores não centrais podem ter interesses divergentes com os decisores centrais e entre si, parecendo mesmo a hipótese mais realista. A partir desta situação, considera-se o agente como controlando um número limitado de variáveis ou como um agente racional na medida em que se apercebe dos efeitos da sua actuação nas reacções dos outros agentes.

Mais adiante, explicitar-se-á a inerente dificuldade de agregar preferências colectivas a partir de preferências individuais.

Bowles e Whynes <sup>179</sup> caracterizam, como já foi referido, o planeamento macro-económico como sendo a manipulação de parâmetros do sistema económico para alterar o funcionamento da economia no sentido desejado. O processo que lhe está associado exige o preenchimento de requisitos básicos.

São eles que devem providenciar as respostas às seguintes questões:

**-o requisito da intervenção** - as alterações desejáveis implicam uma intervenção ou resultarão do efeito de causas exógenas?

**-o requisito político** - como é que os membros da sociedade se articulam para determinar os fins e os objectivos veiculados pelo poder político?

**-o requisito técnico** - como se obtém o necessário conhecimento da economia para:

-caracterizar os traços mais marcantes da situação?

-compreender o funcionamento do sistema?

-seleccionar os instrumentos e as técnicas com vista a consecução dos objectivos assumidos?

---

<sup>179</sup> Bowles e Whynes. Op. cit. (160).

-o **requisito de implementação** - qual a estratégia e respectiva fundamentação teórica subjacentes e quais as decisões institucionais necessárias para a implementação?

-o **requisito de "feed-back"** - qual a relação daquilo que foi conseguido com os objectivos inicialmente especificados e/ou se a economia não funcionou como se esperava?

As diferenças marginalmente significativas prendem-se com a generalização do processo de decisão a toda a sociedade e com a especificação da necessidade da existência de um **"feed-back"**, que ao mesmo tempo que nos informa dos graus de realização, nos deve também informar do funcionamento efectivo da realidade em contraste com o esperado e segundo o previsto no requisito técnico que mais não é do que o modelo de política utilizado.

**O papel e enquadramento da avaliação relaciona-se com todos os requisitos,** como se verá nos capítulos seguintes

Hibbs e Fassbender<sup>180</sup> aprofundam alguns dos aspectos acima salientados. Assim:

-o papel central cabe às reacções políticas que agem com o objectivo de produzir determinados resultados económicos utilizando, com certos "lags" específicos, os instrumentos directos e indirectos da política monetária e orçamental. São condicionadas pela ideologia e pela necessidade de maximizar o apoio eleitoral cíclico;

-a economia, condicionada, adicionalmente, por variáveis exógenas, produz resultados ao nível das variáveis que influenciam o apoio político de massa credor de, ou que procura, determinados resultados económicos, embora também influenciado por resultados não económicos e pela adesão ou não adesão a um apoio político cíclico;

---

<sup>180</sup> Hibbs, D.A.; Fassbender, H. - Contemporary Political Economy - Ed. North Holland - 1981.

-o governo sofrerá os efeitos eleitorais das preferências e prioridades económicas dos eleitores também influenciados por efeitos de mobilização ou outros de natureza não económica;

-o governo é o agente das reacções políticas referidas, com certos desfasamentos, completando **um ciclo permanente que faz da política uma actividade, ou seja, um conjunto de tarefas desempenhadas permanentemente.**

A avaliação de resultados é, aqui, substituída pela tentativa sistemática de maximizar o apoio político dos cidadãos, estando implícita na constatação das variações do referido apoio político e na procura de um maior respeito pelas prioridades e preferências dos cidadãos.

Tal procedimento encerra uma perspectiva de avaliação sistemática, por parte dos políticos, incidente sobre a evolução da popularidade.

O equilíbrio é a resultante de um confronto entre a procura e a oferta de resultados económicos, admitidas, embora, condicionantes de outro tipo.

Retém-se desta configuração do processo de intervenção pública o peso das determinantes eleitorais cíclicas e do comportamento político com base na reacção orientada para a maximização do apoio político.

As variantes das concepções mais tradicionais ou acentuam determinados aspectos do processo da política económica ou então enunciam outros com os quais é mais manifesta a sua insuficiência.

A coerência formal da concepção de **Tinbergen exclui a complexidade do processo de decisão e a influência dos vários agentes na escolha dos instrumentos e objectivos**, transformando a política económica num aparelho técnico de realização da vontade exógena e apriorística do poder político, garantindo-lhe, no entanto, a eficácia possível no contexto de condicionantes bem especificadas.

**A objectividade, conseguida á custa da fixação exógena dos aspectos normativos, contrasta com a crescente influência que estes últimos foram ganhando nas sociedades actuais.**

As visões alternativas mais radicais colocam a questão, como seria de esperar, ao nível de uma reflexão sobre o próprio sistema em que se insere a política económica.

O filósofo Habermas<sup>181</sup> refere o conceito de "racionalidade" introduzido por Max Weber, cujo significado reside no efeito de ampliação das esferas sujeitas ao critério racional de decisão, i. e., a acção racional dirigida a fins ou, de outro modo, da escolha entre alternativas e da respectiva organização dos meios com vista à sua consecução.

A planificação assegura o processo de expansão do trabalho e a alienação da sensibilidade e da satisfação estéticas - estas só resultarão numa força **política se se concretizar um problema sistémico insolúvel.**

A relativamente alongada referência a esta posição deve-se, para além da sua diferenciação em relação às mais conhecidas, à constatação necessária de uma contradição incontornável entre o domínio normativo do desejável e o domínio técnico/racional do possível, num determinado contexto sistémico. Não se deve inferir daqui, que outras hipóteses de melhor conciliação estão esgotadas.

---

<sup>181</sup> Habermas, J. - Técnica e Ciência como "Ideologia" - Ed. Edições 70 - 1987.

## V - SOBRE O PAPEL DO NORMATIVO NA CONDUÇÃO DA POLÍTICA ECONÓMICA

No desenrolar do processo da política económica não é incomum que se contraponha intervenção pública de cariz normativo (no domínio do deve ser) ao carácter positivo da realidade (no domínio dos factos analisáveis pela ciência económica).

Quando o sistema é o de mercado, é fácil atribuir-lhe um racionalismo neutral e objectivo, fundamentado por teorias que, como vimos no primeiro capítulo, lhe atribuem a possibilidade exclusiva de produzir resultados óptimos.

Sem pretensões de tratamento exaustivo deste tema, creio que se poderá ser ilustrativo, com o intuito de, pelo absurdo, demonstrar como podem ser diversas as posições, sobre determinada óptica, que possuem, ao mesmo tempo, um grau de aceitação bastante generalizada.

Refere-se, como exemplo algo extremado, a análise de Hugo Assmann<sup>182</sup> que explora as relações de proximidade entre a teologia e a economia centrada no tema da "idolatria do mercado". Segundo ele a ideologia subjacente parte da conversão em virtudes públicas dos interesses privados operada, sobretudo, por Adam Smith.

Cita-se Joan Robison quando afirma "a misteriosa maneira com que as proposições metafísicas, sem nenhum conteúdo lógico, podem constituir uma poderosa influência sobre o pensamento e a acção"<sup>183</sup>.

A ciência económica revestir-se-ia, assim, de uma natureza religiosa (leia-se um conjunto de crenças com amplo consenso) que a partir de alguns dogmas centrais, onde avultam os benefícios do laissez-faire, se propaga através do sacerdócio desenvolvido pelos cientistas e por um conjunto de crentes activos.

As recentes correntes neo-liberais corresponderiam a uma re-ideologização da ciência económica e a um acentuar das crenças em épocas de crise de valores (neste caso,

---

<sup>182</sup> Assmann.Op. cit. (166).

<sup>183</sup> Robison, J. - Filosofia Económica - Rio de Janeiro - Ed. Zahar - 1970.Citada em Assmann.Op. cit. (166).p. 22

capazes - as crenças - de dar, aparentemente, resposta aos principais problemas económicos das sociedades).

Boulding<sup>184</sup>, constata a incapacidade de a ciência económica corresponder aos problemas do desenvolvimento atribuindo-lhe a não compreensão da complexidade dos sistemas sociais.

Em substância, a tese acima expressa radica no facto de considerar<sup>185</sup> inaceitável uma visão da economia que separa as variáveis económicas das variáveis sociais, porque os sujeitos da economia são seres humanos, com necessidades reais não satisfeitas, e não simples actores no "livre mercado", exercendo a "escolha racional" das suas preferências subjectivas.

A questão da objectividade da ciência económica apesar de relevante, pode ser resolvida, do nosso ponto de vista, se se supuser que ela se deve expor à refutação pelos factos ou, por outras palavras, acentuar as explicações não infirmadas<sup>186</sup>.

A análise da realidade e o seu confronto com as teorias formuladas, constitui a via de progresso do conhecimento científico.

No entanto, esta hipótese deixa de lado duas questões da maior relevância:

-a defesa das leis do mercado e a sua explicação deve confundir-se com a ciência económica? - **A resposta é óbvia, dada a regra da submissão aos factos**<sup>187</sup>.

-a política económica **nascida de um juízo de valor sobre o funcionamento do sistema** e dos resultados que origina, deve subordinar-se ao âmbito restrito de uma objectividade exógena presente no funcionamento irrestrito das leis do mercado e nos critérios da maximização ou assumir o seu pendor normativo no contexto de um conjunto de decisões descentralizadas do mercado em

---

<sup>184</sup> Boulding, K. - The Economics of knowledge and the Knowledge of Economics - American Economic Review - MAI. 1966. Citado em Assmann. Op. cit. (1966).

<sup>185</sup> Assmann. Op. cit. (166).

<sup>186</sup> Popper, K. - A Lógica das Ciências Sociais in Em Busca de um Mundo Melhor - Lisboa - Ed. Fragmentos - 1989. (Todos os excertos são do mesmo autor).

<sup>187</sup> Popper, K. - O Realismo e o Objectivo da Ciência (Vo. I) - Lisboa - Ed. D. Quixote - 1987.

contradição entre si e com as próprias leis do mercado?. A política económica, como veremos a seguir, é claramente um domínio de relação normativa com o funcionamento da economia e da sociedade. As respostas terão que ser procuradas no quadro da teoria da decisão.

Uma das formas de encarar a oposição entre o positivo e o normativo, entre os factos e os valores ou entre o ser e o dever ser consiste na análise da relação entre o político e o conselheiro técnico.

**Em termos ortodoxos o político deve definir a função de preferência e o conselheiro a função de possibilidade.**

No entanto, habitualmente, o político pede ao economista conselhos sobre meios e objectivos da política, ao passo que nem sempre ao político convém definir os objectivos de uma forma demasiado clara ou explícita.

Segundo Mark Blaug<sup>188</sup> no que se refere, em concreto, ao domínio da ciência, o progresso assenta inevitavelmente na prioridade dada à tarefa de produção e verificação de teorias económicas infirmáveis, com um esforço constante em dar um maior papel aos factos em detrimento dos valores.

Apesar da chamada guilhotina de Hume (segundo a qual, não é possível deduzir valores dos factos), nota-se uma interpenetração entre valores e factos, que, de acordo com o mesmo autor, constitui a essência dinamizadora do trabalho científico.

O domínio dos factos invade constantemente o dos valores dando-lhes conteúdo e estes últimos são muitas vezes avaliados com recurso aos factos.

No domínio estrito da metodologia das ciências, Karl Popper trata a questão dos valores de uma forma clara, e ao mesmo tempo simples<sup>189</sup>, admitindo a existência de valores científicos e extra-científicos.

O comportamento adequado será o de eliminar, tanto quanto possível, os valores extra-científicos na procura da verdade. Embora a objectividade e o despojamento de

---

<sup>188</sup> Blaug. Op. cit. (167).

<sup>189</sup> Popper. Op. cit. (186).

valores sejam inacessíveis ao cientista, constituem, em si, valores científicos na forma de exigências a tomar em linha de conta.

Seria incorrecto afirmar, também pelas razões atrás expostas, que a **ciência** é o domínio dos factos e a **política económica** o domínio dos valores. Parece mais adequado considerá-la como uma ponte de ligação entre a ideologia, ou os sistemas de valores e as situações descritas pela ciência na medida em que o seu objectivo é o de encontrar explicações satisfatórias do que quer que se nos apresente e nos impressione como estando a precisar de explicação.<sup>190</sup>

A **política** pretende, antes, alterar uma realidade que se conhece não directamente, mas através de uma descrição simplificada, coerente, com um grau variável de aderência, que deve ser produzida por métodos científicos. Seguidamente, procura modificá-la no sentido do desejável, identificado a partir de uma tradução dos valores assumidos pelo poder político e expressos através do processo político, no contexto das relações de poder e das relações sociais vigentes.

**Chega-se, assim, a uma realidade modificada novamente descrita e comparada com a anterior por métodos desejavelmente científicos.**

Encarando a política económica do ângulo essencial do processo de formação e tomada da decisão, ela pode tender para, em alternativa, sublinhar ou tentar assimilar-se quer à natureza do processo científico quer aos aspectos normativos da intervenção pública.

Mueller<sup>191</sup> associa a teoria positiva da escolha pública ao "homem económico", i. e., aos postulados do comportamento egoísta e racional, ou, de outra maneira, à comparação **intra-pessoal** de utilidades, ao passo que as teorias normativas se refeririam às comparações **inter-pessoais** de utilidades.

Para alguns, o papel da ciência económica deveria orientá-la para a explicação e previsão deixando para a política a definição e explicação das metas sociais.

---

<sup>190</sup> Popper. Op. cit. (186).

<sup>191</sup> Mueller, D.C. - "Public Choice: a Survey" in Buchanan, J.M.; Tollison, R.D. (dir.) - **The Theory of Public Choice - II** - Ed. The University of Michigan Press - 1984.

Contudo, conclui-se que o desafio das teorias normativas é o da formulação de teoremas sobre a expressão e realização de valores baseados em postulados aceites com generalidade, a exemplo das teorias positivas no que respeita aos já referidos postulados do homem racional.

Também nesta perspectiva se assinala a presença inevitável dos valores tendo em linha de conta que no âmbito do processo de tomada de decisão se combinam aspectos positivos e normativos. A sua formação resultaria, em termos explicativos, tanto da exploração de hipóteses compatíveis com o comportamento racional do indivíduo, como ainda, sublinha-se, da **possibilidade de estabelecer hipóteses teóricas relativas a aspectos do comportamento humano referenciável a valores, apresentando possibilidades de representação abstracta de regularidades.**

A racionalidade não consistirá também num valor em termos de comportamento?. Será-lo-á na razão inversa do seu carácter natural, completo e geral.

A propósito do conceito de planeamento é adequado fazer o mesmo tipo de considerações, sobretudo se, como o faz Faludi<sup>192</sup>, distinguirmos uma "theory of planning" ou processual ou dos procedimentos do planeamento, de uma "theory in planning", que se identifica com uma teoria substantiva. É necessária uma teoria dos procedimentos, de cariz metodológico para determinar o conteúdo de uma teoria substantiva, visando a primeira o processo de planeamento e a segunda os fenómenos com os quais o planeamento tem a ver<sup>193</sup>.

O que se deve registar é que Faludi se propõe acentuar a indispensabilidade de uma evolução conjunta das duas teorias, associando a teoria do planeamento à teoria substantiva. Esta teoria substantiva deveria ser enquadrada pela teoria processual e não o contrário, **na medida em que é a capacidade de adequar os recursos a objectivos sociais que condiciona o âmbito e a natureza dos problemas abordáveis pelo planeamento.**

Esta concepção é compatível com o conceito perfilhado de planeamento:- a procura das melhores maneiras de produzir resultados, bastante próximo do chamado pragmatismo, segundo o qual a verdade é o que resulta.

---

<sup>192</sup> Faludi. Op. cit. (159).

<sup>193</sup> Faludi. Op. cit. (159).

No caso vertente a semelhança é maior com o pragmaticismo de William Petty, que se refere a resultados subordinados a valores, do que com o pragmatismo de Pierce<sup>194</sup>, mais virado para uma apreciação restrita dos resultados em si mesmo dentro de uma linha de analogia com a visão instrumentalista do processo científico, redutor em relação à procura da verdade na explicação dos fenómenos.

Bastante profícuo é o caminho apontado por Faludi que se propõe construir, não uma teoria positiva do planeamento, mas sim uma ferramenta ou um modelo que propicie a sua construção (um modelo de comportamento para as instituições de planeamento). O quadro conceptual de tal teoria é fornecido por um conceito normativo - o crescimento (desenvolvimento) humano<sup>195</sup> traduzido numa consciência (ou capacidade de compreensão) acrescida, resultante de um processo de aprendizagem permanente, ao mesmo tempo que se alarga o leque de escolhas e de objectivos prosseguidos. O planeamento consistiria num processo racional de pensamento e acção cujo fim último, tal como da ciência, consistiria na promoção do desenvolvimento humano.

Mais à frente afirma que esta linha de orientação, na forma de um quadro conceptual alargado, encontra-se imediatamente disponível como sendo a única possível, mesmo que em termos de acção seja eventualmente menos segura do que as teorias positivas tradicionais e assumindo, por isso, a sua natureza de teoria normativa do planeamento. Combina-se, nesta abordagem, a procura de uma racionalidade na actuação com a sua sujeição a valores que dão a razão de ser a esses procedimentos.

**Na prática visa-se produzir os melhores resultados possíveis utilizando as teorias e as técnicas necessárias, tendo em vista a consecução ou a concretização de um valor, deste modo, endogeneizado no campo das preocupações do planeamento. É evidente que um tal quadro terá que reflectir dois imperativos essenciais:**

-a existência de um grau significativo de adesão social ao seu conteúdo;

-a implantação de métodos de ajustamento à sua evolução no tempo e às circunstâncias qualitativamente diferenciadas.

---

<sup>194</sup> Citados em Habermas. Op. cit. (181).

<sup>195</sup> Faludi. Op. cit. (159). p.

## VI - ANÁLISE DO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO

### 1. JUSTIFICAÇÃO DO INTERESSE DO TEMA

Adopta-se a definição de Mueller<sup>196</sup> segundo a qual: "Public choice can be defined as the economic study of nonmarket decision making, or, simply the application of economics to political science."

Buchanan chama-lhe, ainda, a teoria económica da política ou "the new political economy"<sup>197</sup>.

Bruno Frey<sup>198</sup> analisa a teoria da escolha pública na óptica das influências ou contributos que outros campos teóricos têm no seu desenvolvimento:

-a teoria microeconómica por via das assunções acerca do comportamento individual;

-as finanças públicas no que se relaciona com a teoria dos bens públicos e com as externalidades;

-a economia do bem estar acerca da discussão sobre a existência de uma função de estar social. O óptimo de Pareto e a unanimidade são características essenciais desta perspectiva.

-a aplicação da teoria dos jogos às decisões políticas;

---

<sup>196</sup> Mueller. Op. cit (191). p. 23

<sup>197</sup> Buchanan, J.M. - "Politics without Romance: A Sketch of Public Choice Theory and its Normative Aspects" in Buchanan, J.M.; Tollison, R.D. - **The Theory of Public Choice - II** - Ed. The University of Michigan Press - 1984.

<sup>198</sup> Frey, E.S.; Schneider, F. - Recent Research on Empirical Politics - Economic Models in Contemporary Political Economy - Ed. North Holland - 1981.

Ver ainda:

-Fromm, Taubman. Op. Cit (164). Estes autores consideram a decisão pública uma filosofia, uma arte e uma ciência, ao mesmo tempo.

-a econometria tendo em conta os problemas resultantes da simultaneidade de relações.

Adicionalmente surgem novas áreas da economia que aplicam os mesmos meios teóricos:

-a economia pública que aplica os conceitos das finanças públicas acentuando o lado da despesa e o funcionamento do sector público;

-a teoria dos direitos de propriedade que expande a teoria das trocas introduzindo elementos extra-económicos nas funções de utilidade individual e tomando em consideração os custos de transacção. Estuda, em particular, os efeitos de diferentes afectações da propriedade,

-a teoria das subvenções que estuda as transferências unilaterais.

Consideram-se as seguintes razões para a referida adopção da definição de Mueller:

-a ciência económica, sobretudo a partir de algumas das suas áreas, fornece os métodos de pesquisa do conhecimento sobre a respectiva problemática;

-reconhece-se explicitamente que o campo de aplicação dessas ferramentas é, também, exterior ao mercado embora estejam em causa, fundamentalmente, as interacções entre a economia e a política. O facto de existirem decisões exteriores ao mercado tem como significado que as decisões do mercado falham face às expectativas de índole política, aqui entendidas como socialmente representativas. **Também Buchanan compara a teoria da escolha pública a uma "theory of market failure" assimilável a uma "theory of governmental failure"**<sup>199</sup> ;

---

<sup>199</sup> Buchanan. Op. cit. (197).

-importante enquanto interpretação, é que se as decisões são exteriores à lógica do mercado, i. e., resultam de objectivos diferentes, não têm que se submeter a critérios de avaliação de resultados idênticos. A "troca política"<sup>200</sup> envolve um conjunto de agentes e preocupações não coincidentes e mais latas do que as abrangidas pela actividade económica, i. e., apresenta-se mais complexa a sua teorização do que a dos fenómenos económicos ;

-por último, se se constata que a chamada problemática se situa nas inter-relações entre a economia e a vontade política, as metodologias inerentes ao processo de tomada de decisão devem conseguir uma inevitável articulação entre os aspectos positivos e normativos da intervenção pública. Considerá-los como paralelos, com uma porta de ligação através de um conjunto de objectivos ou de uma função de preferência, deixa de lado quer a necessidade de racionalização da posição política ou as condicionantes factuais da economia, quer a constatação de uma interferência permanente dos valores nas decisões do mercado e no comportamento dos agentes económicos.

É no processo de escolha ou de tomada de decisão públicas que a análise das interacções entre o normativo e o positivo se colocam com maior pertinência, tendo em linha de conta o tipo de regulação que é realizada na realidade das sociedades actuais e nomeadamente nos seus aspectos económicos e sociais.

No nível da decisão política são assumidas as preferências e restrições sociais significativas, de diversa índole.

## **2. A NECESSIDADE DE DEFINIÇÃO DE OBJECTIVOS**

O traço essencial da intervenção pública reside na existência de objectivos a cumprir através dos instrumentos ou meios disponíveis e utilizados.

---

<sup>200</sup> Buchanan. Op. cit. (197).

A existência de objectivos é uma condição indispensável do planeamento ou da política económica<sup>201</sup>, na medida em que são eles que definem os estados alternativos desejáveis para a economia.

O mecanismo que permite chegar a determinado conjunto de objectivos, independentemente da sua complexidade, pode ser encarado, em teoria e na prática, de diversas formas, dando origem à proposta e à utilização de diferentes metodologias de identificação da natureza das preferências sociais.

No entanto, é necessário fazer uma distinção entre duas questões ou problemáticas:

-a das condições de existência de uma função de preferência colectiva que possa ser maximizada;

-a dos mecanismos de agregação das preferências individuais numa preferência colectiva.

Esta distinção revela-se decisiva para responder a outras duas questões que virão a ser abordadas:

-será possível transportar para o nível do colectivo as hipóteses teóricas formuladas a propósito do comportamento individual? Existem preferências para as quais só faça sentido uma abordagem colectiva, sobretudo se se tiver em conta que a "oferta" política não é totalmente elástica;

-a informação disponível sobre os parâmetros de substituibilidade entre as preferências individuais e colectivas é suficiente para permitir a maximização das funções de preferência e de uma forma imediata e permanente?

### **3. REGRAS ESCOLHA SOCIAL**

Num regime autoritário o problema da escolha não se coloca. A preferência social pode confundir-se com a de um só indivíduo. Os governos têm várias formas para

---

<sup>201</sup> Bowles e Whines. Op. cit. (160).

interpretar as preferências sociais, podendo, inclusivamente ser de natureza religiosa ou outra.

As regras de escolha social que apresentam um particular interesse são as que permitem, segundo Heal<sup>202</sup>, "...passing from individual preferences on any issue to social preferences."

Por consequência: "A social rule is a way of combining various individual rankings of orderings of alternative states of society into an overall social ordering".

A função de bem estar social é apenas um caso particular desta interpretação global e representa o adicionar de um significado normativo a este processo de agregação, tal como o faz K. Arrow<sup>203</sup>.

A função de bem estar social exigiria que o egoísmo das preferências individuais cedesse algum lugar ao ter em conta também o bem estar dos outros. De qualquer modo, é discutível o interesse de uma agregação de desejos individuais que não se traduza em algo de socialmente desejável e que não tivesse efeitos de retorno sobre o comportamento dos referidos indivíduos.

Como veremos mais adiante, os governos deparam-se, em geral, com situações em que, perante interesses contraditórios e informação deficiente, a formação da vontade colectiva gerou outras formas de convívio com o papel e o comportamento dos indivíduos.

Na medida em que uma entidade colectiva tem que se sobrepor à contradição dos interesses entre indivíduos, **as regras da decisão pública resultam de outro tipo de determinantes (não individuais) e assumem claramente uma componente normativa própria da função do Estado.**

Em síntese, podem ser detectadas três abordagens-tipo desta problemática<sup>204</sup>:

-em primeiro lugar refira-se a perspectiva que relaciona a decisão social com o interesse comum. A posição do Estado é a de cada um dos indivíduos. Só a

---

<sup>202</sup> Heal, G.M. - The Theory of Economic Planning - Ed. North Holland - 1973. p. 26

<sup>203</sup> Arrow, K. - Social Choice and Individual Values - New York - Ed. Wiley - 1963.

<sup>204</sup> Whines, D.C.; Bowles, R.A. - The Economic Theory of the State - Oxford - Ed. Martin Robertson - 1981.

unanimidade permite tomar decisões com estas características. A versão da unanimidade fraca significa que alguns dos indivíduos são indiferentes;

-a segunda abordagem parte do princípio, bem mais realista, de que os indivíduos têm interesses contraditórios. A filosofia do interesse comum torna-se inoperacional, pelo que será necessário arranjar uma forma de identificar os interesses preponderantes sendo uma delas a adição de preferências individuais maioritárias, passando a representar a vontade colectiva. A adição resulta de uma auscultação directa ou de mecanismos de representação;

-na terceira concepção existe um único conjunto de preferências subscrito pelo Estado. As preferências individuais contrárias são ilegítimas.

### 3.1. O INDIVIDUALISMO METODOLÓGICO

Na ciência económica têm uma larga aplicação as hipóteses construídas em torno do conceito do “Homo Economicus”, segundo as quais o bem estar colectivo surgiria como a consequência da prossecução racional do seu máximo interesse pessoal.

Schultz, Becker e Mincer, utilizam o individualismo metodológico no sentido de que todos os fenómenos sociais deveriam ser reportados à sua origem no comportamento individual<sup>205</sup>.

Se os continuarmos a considerar como maximizadores da sua função de utilidade ou preferência, sem discutir o seu conteúdo, os mesmos métodos, aplicados à escolha individual, poderiam ser aplicados à teoria da escolha pública tanto mais que aí podem ser comparados bens tão diferenciados como a fruta ou a paz com outros países<sup>206</sup>.

Mais se pode argumentar que é das diferenças entre as várias funções de preferência que se retiram as vantagens da troca e da cooperação.

São conhecidos os exemplos Ricardianos das vantagens da especialização e da troca que conduzem a benefícios mútuos. Supõe-se nesta hipótese que nenhum dos

---

<sup>205</sup> citados em Blaug, Op. cit. (167).

<sup>206</sup> Buchanan, Op. cit. (197).

participantes roubará o outro. Contudo, o Estado surge também, para definir os direitos de propriedade que criam a necessidade de cooperação para que os resultados possam ser maximizados segundo o critério de Pareto<sup>207</sup>.

A criação de tal sistema jurídico corresponde a um bem público no sentido de Samuelson, segundo a qual o consumo de um bem, por parte de um indivíduo, não diminui a quantidade do mesmo bem consumida pelos outros indivíduos<sup>208</sup>.

Neste caso, todos beneficiam e todos gostariam de se eximir da sua parte do pagamento necessário à sua produção, como veremos mais adiante.

Apesar da cooperação supor já uma comunicação completa e perfeita ainda é, no sentido acima exposto, primária ou básica.

A existência de preços e mercados possibilita que a não cooperação possa dar resultados superiores à cooperação na medida em que entrega cada agente à pesquisa do seu próprio e máximo interesse<sup>209</sup>.

Os preços e as quantidades operam a transformabilidade entre as preferências de cada indivíduo e dirimem ou agregam em termos sociais, e como resultante, as preferências sociais que estão subjacentes na própria legitimação do sistema.

A partir do momento em que as preferências saem da lógica do preços e do mercado a cooperação contratual, ou ditada por regras aceites por todos, acabam por arbitrar e influenciar a relação entre o colectivo e o individual. A conjugação de um grande número de vontades exige formas de expressão que se traduzem, nas sociedades democráticas, pelo voto e por outras maneiras de influenciar a decisão pública.

A questão essencial e operacional parece residir nas explicações sobre a relação do eleitor individual com o processo político de formação das decisões, de âmbito colectivo.

### **3.2. AS CONDIÇÕES DE UMA REGRA DE ESCOLHA SOCIAL**

A primeira análise coerente do processo social de tomada de decisão foi feito pela Escola Utilitarista de Hume e Bentham prolongada e aprofundada pela "revolução

---

<sup>207</sup> Mueller.Op. cit.(191).

<sup>208</sup> Ver, entre outros:

-Fromm,G.; Taubman, P. - Public Theory and Policy - New York - Ed. The McMillan Company - 1973.

<sup>209</sup> Johansen.Op, cit. (158).

marginal" de 1870<sup>210</sup> , continuando a deter um papel importante nas teorias neoclássicas do bem estar.

Para esta corrente, o indivíduo é o único juiz do seu próprio bem estar e este é encarado na perspectiva da avaliação de custos e benefícios escolhendo este a alternativa que maximiza a diferença positiva entre os dois.

### **O processo de decisão social resultaria mecanicista na procura do bem comum.**

Estas posições foram atacadas pela via da impossibilidade de realização de comparações inter-pessoais de utilidade e de as agregar socialmente o que exigiria a existência de uma medida comum de utilidade a que o princípio da cardinalidade individual não dá resposta em termos sociais.

O critério de Pareto surge exactamente nesta fase.

É fundamental o trabalho, no qual Kenneth Arrow<sup>211</sup> definiu o conjunto de condições de natureza normativa ao qual uma regra deveria obedecer para traduzir preferências individuais numa preferência social.

São as seguintes as características exigíveis:

1-as preferências individuais devem ser completas e transitivas. Por completas entende-se que o indivíduo deve ser capaz de ordenar qualquer par de alternativas retirado do conjunto das suas preferências. A existência de transitividade, associada à ideia de determinação, é equivalente à existência de um indicador de ordinalidade que permite uma ordenação numerável das preferências, ou seja, deve ser possível estabelecer uma ordem de preferência colectiva em qualquer estado da opinião pública. A existência de cardinalidade indica apenas que a estrutura das preferências é transitiva<sup>212</sup> ;

2-as preferências individuais devem associar-se, de uma forma positiva, com as colectivas segundo o princípio de Pareto, segundo o qual se as alternativas

---

<sup>210</sup> Whines e Bowles. Op cit. (160) e (204).

<sup>211</sup> Arrow, Op. cit. (203),

<sup>212</sup> Frisch, R. - Economic Planning Studies - Ed. Reidel Publishing Company. 1986.

forem indiferentes para qualquer indivíduo, e apenas um deles preferir uma delas, essa alternativa deve ser socialmente preferida. Por outras palavras, uma decisão deve ser tomada se, deixar todos os indivíduos em idênticas posição e pelo menos um deles for beneficiado;

3-as alternativas irrelevantes são independentes face à alteração do conjunto das preferências, ou seja, quando os padrões de preferência mudam, mas um subconjunto de alternativas fica com a preferência inalterada, a preferência social nesse subconjunto deve manter-se na nova situação. Numa nova situação é, às vezes, difícil que não haja uma reordenação de todas as alternativas e, assim sendo, a independência só permaneceria se as preferências dos indivíduos pudessem ser passíveis da atribuição de um peso relativo diferente, o que é excluído pela característica da ordinalidade acima referida. O voto da maioria, enquanto regra, resolve este problema e é sempre compatível com esta hipótese na medida em que a decisão for tomada relativamente a cada item;

4-a condição de ausência de ditadura especifica que ninguém tem uma posição de tal modo que as suas preferências se impõem independentemente das preferências dos outros indivíduos. A ser assim substituir-se-ia e justificaria todo o processo de aglutinação social das preferências;

5-as preferências sociais produzidas a partir das preferências individuais devem ser completas e transitivas para o conjunto de alternativas consideradas permitindo escolhas sociais consistentes entre qualquer par de alternativas.

Interessante seria agora testar a aplicação destas 5 condições a uma regra concreta: - a do voto maioritário.

A condição 2 em sistemas de voto que permitem a indiferença dos eleitores verifica-se desde que um deles tenha uma preferência.

Em caso de abstenção que não altere o sentido do voto haverá sempre uma maioria que não necessita de verificar a condição 2.

Os postulados da economia do bem estar de Pareto - a soberania do consumidor, o individualismo da escolha social e a unanimidade - que Blaug considera princípios éticos controversos ou valores<sup>213</sup> possuem várias afinidades com os pressupostos de Arrow.

No caso específico da unanimidade, prova-se que só ela é compatível com o referido ótimo nas decisões relativas à produção de bens públicos.

Tendo em consideração as críticas de Black e Buchanan e Tullock relativas aos custos do tempo de demora para conseguir uma repartição ótima das taxas e dos benefícios das intervenções públicas, Mueller<sup>214</sup> afirma que "The unanimity rule leads to Pareto-preferred public good quantities and tax shares and is the only rule certain to do so". No entanto, **o tempo necessário para aprovar uma decisão cresce com a maioria necessária e sobretudo se as opiniões são muito diferentes e a informação escasseia.**

Também as maiorias terão que ser tanto maiores quanto mais os custos previsíveis forem mais elevados ou quanto melhor eles se conhecerem à priori.

A maioria dos votos constitui uma regra que contém o mínimo indispensável para ser imposta uma decisão à comunidade. A justificação de Rae consiste na necessidade de minimizar os riscos de apoiar uma proposta não aprovada ou contrariar uma que é aprovada.

A regra que cumpre este objectivo maximiza as hipóteses inversas e essa é a regra da maioria<sup>215</sup>. Esta regra só poderá escolher entre pontos ao longo da chamada fronteira de Pareto, mas em termos correntes apresenta-se como **um claro substituto prático da regra da unanimidade.**

As condições 3 e 4 não apresentam grandes problemas porque na primeira das duas fica assegurada a manutenção das preferências na votação dessa alternativa por maioria e, na segunda, constata-se a sua coerência com os pressupostos de Pareto da

---

<sup>213</sup> Blaug. Op. cit. (167).

<sup>214</sup> Mueller. Op. cit. (191).p.

<sup>215</sup> Mueller. Op. cit. (191).

liberdade de escolha individual, sem a qual as teorias sobre esta matéria careceriam de sentido.

As condições 1 e 5 colocam um problema, baseado no paradoxo identificado primeiramente por Condorcet em 1875<sup>216</sup>, que fundamenta o Teorema da Impossibilidade de Arrow, de acordo com o qual é impossível a verificação destas 5 condições.

A prova consiste na possibilidade de existirem 3 indivíduos - A, B, C que face a 3 alternativas - I, II, III formam sempre maiorias de tal modo que:

-A e B preferem I;

-A e C preferem II;

-B e C preferem III.

Sendo impossível a escolha maioritária de uma das alternativas, na medida em que a escolha individual é transitiva mas a escolha social não o é.

Uma das formas de moderar estas condições consiste na hipótese da quasi-transitividade, com contributos importantes de Sen<sup>217</sup> de acordo com o qual<sup>218</sup>, para o conjunto das alternativas de escolha sociais transitivas ou intransitivas, qualquer delas é pelo menos tão boa como qualquer outra que esteja fora deste conjunto.

Com uma restrição aos valores assumidos numa opção tripla pode-se provar que a quasi-transitividade assegura as condições de escolha social mantendo as outras condições de Arrow.

Uma aplicação deste conceito prende-se com o facto do voto da maioria permitir uma quasi - transitividade porque considera as escolhas pelo menos tão boas como as preferências da minoria.

---

<sup>216</sup> Whines e Bowles. Op. cit. (204).

<sup>217</sup> Sen, A.K. - Quasi-Transitivity, Rational Choice and Collective Decisions - Review of Economic Studies - 36(3) - JUL. 1969.

<sup>218</sup> Heal. op. cit. (202).



Em termos sociais, e se considerarmos a maioria e a minoria homogéneas, as escolhas acabam por ser consistentes (completas e transitivas), uma vez que em situações diferentes a escolha será feita com o suporte maioritário.

Já vimos, a regra da maioria numa democracia directa visa a ultrapassagem dos custos em tempo do ajustamento que tornam impraticável a regra da unanimidade e tomando em linha de conta o teorema da impossibilidade de Arrow.

Ainda Mueller e Heal referem, para além de outras abordagens, a condição de Plott de equilíbrio na decisão pela quantidade oferecida de um bem público quando tem uma utilidade máxima para apenas um dos indivíduos e os restantes estão divididos em pares cujos interesses estão diametralmente opostos.

A simetria impõe uma rigorosa uniformidade de preferências que choca com o facto de uma maioria menor do que a unanimidade implicar sempre uma redistribuição e uma alteração das preferências, no processo de agregação.

Considerando que as preferências possam ter diferentes intensidades, antes da votação pode haver lugar a uma negociação de votos desde que haja benefícios mútuos nessa troca.

Por exemplo, para três indivíduos A, B, C a propósito de dois itens x e y a votar, as intensidades de preferência são as seguintes:

	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>
<b>x</b>	-2	5	-2
<b>y</b>	-2	-2	5

Os itens x e y serão aprovados por maioria e com benefício mútuo se B votar em y e C votar em x.

Este é o argumento de Tullock da maioria negociada<sup>218</sup>.

A negociação aumenta a utilidade dos negociadores embora com efeitos externos nos não negociadores, assistindo-se eventualmente a um jogo de soma que pode ser positiva nula ou até negativa, consistindo mais num processo de concentração da

---

<sup>218</sup> Mueller. Op. cit. (101).

utilidade de conduzir eventualmente a decisões que a generalidade da comunidade preferia que fossem negativas.

A junção a estas estratégias de negociação de um plafond financeiro global, segundo a recomendação de Wicksell complica o processo de decisão.

#### 4. A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

A democracia directa apresenta deseconomias de escala porque à medida que o número de eleitores e de alternativas de decisão se alargam, o processo torna-se mais pesado e complexo. Por outro lado, o exercício da participação no processo de tomada de decisão tem custos de oportunidade<sup>219</sup>.

A democracia representativa coloca novos problemas em termos do comportamento dos eleitos e da sua relação com os eleitores.

Registam-se como mais significativos<sup>220</sup>:

-os representantes, mesmo supondo que se comportam racionalmente na procura da maximização do seu interesse, passarão certamente a incluir na sua função de utilidade a possibilidade de reeleição;

-o contacto dos indivíduos, em geral, com o processo de tomada de decisão fica reduzido aos momentos de eleição e reporta-se por um lado à avaliação feita e, por outro lado, às expectativas futuras para todo o conjunto de decisões sobre preferências sociais em que irá ser representado.

Ao nível do comportamento do eleitor, as modificações são sensíveis. Numa visão positiva, o eleitor encontra-se, agora, de posse de uma moeda de troca que é o seu voto, que irá trocar em termos de uma função de reacção ao comportamento dos outros eleitores e ao processo de representação.

A sua função de decisão seria representada por<sup>221</sup>:

---

<sup>219</sup> Mueller. Op. cit. (101).

<sup>220</sup> Whines e Bowles. Op. cit. (204).

<sup>221</sup> Mueller. Op. cit. (101).

$$R = BP - C + D$$

R = a reacção de eleitor (votar, colher informação);

B = os benefícios potenciais em bens públicos da acção, ou seja, de escolher o melhor candidato;

P = a probabilidade acrescida destes benefícios se a acção for desencadeada ou de outro modo se a sua escolha vier a ter importância efectiva;

C = o custo da acção com a recolha da informação;

D = benefícios complementares à acção ou extras.

Do ponto de vista da política económica ou dos responsáveis pelo processo de intervenção, o problema da escolha social poderia apresentar-se do seguinte modo<sup>222</sup> :  
"how do we derive a unique objective function to be maximized, or a unique set of objectives to be attained, given the existence of millions of individuals who have a variety of preferences regarding an enormous number of possible social and economic issues?"

A existência de uma ditadura resolveria este problema facilmente, se bem que não tivesse, necessariamente, que ser tirânica como seria Leviathan na sociedade Hobbesiana.

A articulação das pessoas a propósito de um voto por cada uma para cada tema também poderia ser resolvido com a assunção de que o valor modal é o que melhor reflectiria as preferências sociais. No entanto a realidade nunca é tão simples.

Tomar em consideração a opinião de milhões de pessoas sobre cada assunto social, sobre o qual a informação e o conhecimento suficiente são de difícil ou impossível obtenção, torna impraticável esta hipótese e obriga ao recurso a soluções, não só mais expeditas, como ainda mais espaçadas no tempo.

Na democracia representativa, cada candidato, na altura das eleições, apresentará um conjunto de posições -j- relativa a cada assunto -i-, constante de uma matriz linear. Teremos, assim:

$$Ex (x = 1 \dots m \text{ candidatos}) - E_{ij} (i = 1 \dots n \text{ assuntos}) (j = 1 \dots n \text{ posições})$$

---

<sup>222</sup> Whines e Bowles. Op. cit. (204). p. 65

O eleitor escolherá o candidato cuja matriz melhor se ajusta à sua própria matriz.

Downs<sup>223</sup> foi o primeiro autor a ter em conta esta nova realidade, procurando descrever como funciona uma democracia com dois partidos com eleições em intervalos fixos e com muitas analogias com a teoria económica do oligopólio.

Esta teoria respeita o óptimo de Pareto porque ganhará o partido que melhorar em votantes sem prejudicar os votos que já possui e por isso as eleições são ganhas pelo convencimento do eleitor médio.

Os partidos são idênticos, em equilíbrio e na democracia perfeita a abstenção seria total. O que interessa não são as altas participações mas sim uma forte reacção dos eleitores às situações de desequilíbrio.

Os representantes depressa descobrirão as vantagens de constituir plataformas políticas na base da negociação de votos e procurando aumentar a quota de "mercado".

A estabilidade das coligações maioritárias tende a basear-se na própria estabilidade das preferências sociais estabelecidas ou do "status quo" sem alternativas fáceis. Por outro lado, ainda, os assuntos relativamente consensuais têm custos mínimos em termos da negociação de votos. Os eleitores com a consciência do seu escasso peso e dos custos da informação tendem a abster-se cada vez mais da participação no processo de tomada de decisão.

As ideologias transformam-se nos objectivos publicitados do partido, destinadas a reduzir os custos da informação condicionando, simultaneamente, o eleitor à necessidade de votar.

A publicidade incide sobre as diferenças e não sobre as semelhanças entre os partidos, ignorando os assuntos que merecem um consenso generalizado na população e evitando as iniciativas demasiado diferentes do habitual.

Segundo a demonstração de Hotelling<sup>224</sup> haverá uma tendência para que os partidos desloquem as suas plataformas para a mediana ou a moda da distribuição, por forma a ganhar a maioria dos votos. A natureza cada vez mais indistinta das ideologias acarretará uma petrificação estrutural do processo de tomada de decisão.

---

<sup>223</sup> Whines e Bowles. Op. cit. (204).

<sup>224</sup> Mueller. Op. cit. (101).

Assinale-se que os sistemas multipartidários tendem para coligações de igual tamanho (segundo a aplicação do teorema de Riker).

O comportamento dos representantes dos eleitores, segundo o que decorre da análise anterior, apresenta uma função de utilidade ou de reacção que passa a incorporar outros interesses, para além dos que decorrem dessa representação, e que se relacionam fundamentalmente com o seu próprio interesse em se manter no poder.

A função de reacção resulta da conjugação dos aspectos da sua função de utilidade com a função de popularidade, i. e., o resultado constatado e previsível das suas actuações no seu nível de popularidade<sup>225</sup>.

Situados na perspectiva de um governo de um determinado partido e segundo Frey e Schneider<sup>226</sup>, ele está confrontado com o seguinte problema de maximização (como objectivo):

$$\text{Max } \int_{t=0}^{t=\infty} V(.) dt$$

$$\text{s. t. } V(T) \geq V^*$$

$$\text{e } V = V(x_1, x_2, \dots, x_n)$$

$$F(x_1, x_2, \dots, x_n)$$

O governo maximiza a sua própria utilidade (U), mas num período eleitoral a sua votação (V) deve atingir um mínimo (V)\* que varia de acordo com vários factores xi relacionados entre si no modelo da economia dado por um conjunto de equações  $F(x_1, \dots, x_n) = 0$ .

Esta constatação é importante porque contraria um princípio das regras de decisão ou põe a nu uma das suas debilidades mais sérias, que é a de partir do princípio que as

---

<sup>225</sup> Frey, B.S. - Modern Political Economy - Oxford - Ed. Martin Robertson - 1988.

<sup>226</sup> Frey e Schneider. Op. cit. (198).

preferências, depois de terem um valor ou uma legitimação social, serão sempre satisfeitas.

**Os modelos político-económicos são, assim, compostos de variáveis económicas e políticas e integram<sup>227</sup> :**

-funções de popularidade que exprimem os efeitos das variáveis económicas ou outras sobre as variáveis políticas -  $V = V(E)$ ;

-funções de reacção ou funções políticas em que se explicam e determinam variáveis económicas pelas variáveis políticas. Em termos simplificados de um determinado instrumento, teríamos:

$$I_t^i = a_0 + a_1 I_{t-1} + a_2 (\text{ideologia}) + a_3 \frac{(P - \bar{P})^2}{t-1} + a_4 T_t + \text{out. restrições. ec. ou não}$$

onde  $I_t^i$  é o valor a determinar para o instrumento  $i$  no momento  $t$ .

$\bar{P}$  é o limiar de reeleição, sendo  $P$  o nível de popularidade e  $T$  é o período que falta até às próximas eleições.

## 5. OS GRUPOS DE INTERESSES

Deixa-se uma breve referência à revelação das preferências na produção de bens públicos quando a sua produção é agregada (com economias de escala e se aplica o princípio da exclusão).

Este domínio é o da aplicação da teoria dos clubes associada à oferta de bens públicos<sup>228</sup>.

<sup>227</sup> Moura, F. P. - "A Política Económica como Interação entre a Economia e a Política" in Vários autores - **Política Económica - Questões Metodológicas** - Lisboa - Ed. UTL/ISEG - 1981.

<sup>228</sup> Buchanan. Op. cit. (197).

As formas de expressão, para os bens privados, fazem-se pela entrada e saída de compradores e vendedores. No caso dos bens públicos uma das formas possíveis é a da mobilidade dos consumidores entre as comunidades ou grupos de interesse.

O óptimo de Pareto consegue-se quando a utilidade marginal líquida da comunidade onde ele ingressa é igual a idêntico valor líquido da comunidade que ele abandona.

Na acepção de Buchanan um clube constitui um grupo de indivíduos com gostos homogêneos em termos do referido óptimo de Pareto, substituindo-o como factor agregador daquilo a que Marx chamava a consciência de classe.

A comparação das utilidades e custos marginais dos fluxos de entrada e saída de indivíduos é o mecanismo que permite chegar a um tamanho óptimo das comunidades tendo em linha de conta as economias de escala na produção de bens públicos.

Se a utilidade é independente do tamanho do grupo (o bem só é público dentro do grupo), os custos diminuem com o seu aumento e há conveniência em que os grupos sejam tão grandes quanto possível. Noutros casos (como por ex. o de congestionamento), o tamanho óptimo maximiza a diferença entre o custo e a utilidade marginal por membro<sup>229</sup>.

## 6. AS TEORIAS NORMATIVAS DA ESCOLHA PÚBLICA

As teorias normativas assentam em valores diferentes do egoísmo racionalista do indivíduo e supõem uma interferência dos valores sociais que se sobrepõem aos conflitos individuais ou então partem do indivíduo enquanto valores integradores numa lógica social que transcende o interesse meramente individual.

O Teorema da Impossibilidade de Arrow centra-se na possibilidade de agregar preferências individuais numa função de bem estar social. Assenta num conjunto de dogmas que lhe fornece um carácter normativo. **No entanto enquadra-se no individualismo metodológico e uma parte das teorias positivas surgem em torno da discussão e aprofundamento das implicações deste teorema.**

---

<sup>229</sup> Frey e Schneider. Op. cit. (198).

## 6.1. A TEORIA DA JUSTIÇA DE RAWLS

Rawls<sup>230</sup> compara a participação numa sociedade com a sorte num jogo assentando claramente na natureza egoísta ou não altruísta dos indivíduos.

Se a posição do indivíduo é aceitável, enquanto tal, ele procurará manter a sua posição em termos dos fenómenos de redistribuição. Se a posição na sociedade depende da sorte, ele apostará em instituições igualitárias que lhe garantam as oportunidades e na medida em que actua debaixo de um véu de ignorância.

A partir desta posição escolhem as regras que constituem um contrato social e que se destinam a governar a grande variedade de instituições sociais.

Esse contrato social baseia-se em dois princípios essenciais:

-cada indivíduo tem direito à mais alargada liberdade fundamental compatível com uma liberdade semelhante dos outros;

-as desigualdades económicas e sociais devem ser consideradas por forma a estarem simultaneamente ligadas:

-à disponibilidade de bens essenciais à sobrevivência de todos

-a uma justa igualdade de oportunidades

-ao maior benefício do mais desfavorecido.

## 6.2. A CONSTITUIÇÃO COMO CONTRATO SOCIAL

A teoria das constituições é considerada por Tollison<sup>231</sup> um aspecto central da teoria da escolha pública. Levanta questões relativas acerca das formas como o governo pode ou deve ser condicionado.

---

<sup>230</sup> citado em Mueller. Op. cit. (101).

<sup>231</sup> Tollison, R.D. - "Public Choice 1972-82" in Buchanan, J.M.; Tollison, R.D. (dir.) - *The Theory of Public Choice - II* - Ed. The University of Michigan Press - 1984.

Como diferença das regras contratuais de Rawls, Buchanan e Tullock, consideram que as regras oriundas de uma escolha individual egoísta sob incerteza, quando olhadas na posição de futuros cidadãos que avaliam racionalmente os impactos possíveis destas regras.

As regras formadas por escolha unânime tornam-se contratos políticos. O fornecimento de bens públicos podem respeitar o óptimo de Pareto ao nível constitucional e referem-se a escolhas que mudam com muito pouca frequência.

Quando os efeitos de redistribuição em decisões mais contingentes afectam negativamente alguns dos indivíduos, a maioria simples minimiza o número de itens em que o indivíduo é governado pela maioria<sup>232</sup>.

As teorias do contrato supõem, normalmente, a submissão individual às regras colectivas, mas tal pode não acontecer.

Whines e Bowles<sup>233</sup> afirmam que "...an individual might now act in opposition to particular rules embodied in the contract, or indeed to the totality, the problem of the control of this individual by the collectivity clearly becomes a central concern."

O problema pode ser ultrapassado se os contratantes se puserem de acordo não somente sobre as regras, mas também sobre as regras da sua própria elaboração e aplicação coerciva, para os casos em que os indivíduos não se convençam que essas regras resultam no seu próprio interesse.

Quando o contrato social é imposto aos indivíduos na base do monopólio do poder detido ex-ante como regra social exógenas a respeitar, estamos perante uma abordagem coerciva dos contratos sociais onde se incluem as constituições.

## 7. A BUROCRACIA

A Administração Pública já em Bénard e Kirschen é reconhecida como um agente importante da política económica quer porque tem um importante papel no maior número das suas fases - no diagnóstico da situação, no estabelecimento de alternativas, na execução e controlo- como ainda influencia a sua concepção através

---

<sup>232</sup> Frey e Schneider. Op. cit. (198).

<sup>233</sup> Whines e Bowles. Op. cit. (204). p. 6

dos suportes técnicos e da forma concreta de executar, resultando daí graus diferentes de eficácia e eficiência.

Todavia, pode-se ir mais longe e atribuir à burocracia uma função com objectivos próprios profundamente perturbadores da relação entre o processo social de decisão, a influência na decisão dos indivíduos e o bem estar individual e social.

As teorias iniciais da burocracia eram dominadas pelas noções Weberianas da imparcialidade e serviço eficiente prestado por agentes do governo dedicados ao serviço público, tal como é interpretado pelo governo eleito<sup>234</sup>.

A definição de burocracia, de acordo com o conceito de Niskanen<sup>235</sup>, que nos parece adaptado à realidade em análise, confina-se às organizações do sector público nas quais os seus "possuidores" e empregados não se podem apropriar de nenhuma parcela da diferença entre os custos e as receitas a título de rendimento pessoal e, ainda nas quais, uma parte significativa dos seus rendimentos correntes derivam de outras fontes que não a venda da produção por um preço por unidade.

O modelo neoclássico de Niskanen apresenta, em síntese, como características:

- os burocratas procuram maximizar os orçamento em vez dos lucros;
- o organismo público é uma organização não lucrativa que recebe o seu financiamento de outras fontes que não sejam a venda dos produtos por um preço unitário no mercado aberto;
- na relação com o poder legislativo os burocratas têm um monopólio efectivo sobre a informação acerca dos verdadeiros custos da oferta (de bens públicos).

Este modelo prescreve a atribuição aos organismos de um orçamento relacionado com os resultados ou produção esperada.

---

<sup>234</sup> Weber citado em:

-Rowley, C.; Elgin, R. - "Towards a Theory of Bureaucratic Behavior" in Buchanan, J.M.; Tollison, R.D. - **The Theory of Public Choice-II** - The University of Michigan Press - 1984.

<sup>235</sup> Jackson, P. - "Economy, Democracy and Bureaucracy" in Vários autores - **Economy an Democracy** - St. Martin's Press - 1985.

Hugo Frey<sup>236</sup> apresenta a burocracia como estando interessada apenas na maximização da sua utilidade e não nos objectivos oficiais do organismo. O verdadeiro objectivo seria aumentar o seu poder, prestígio, segurança e rendimento. Os burocratas com escrúpulos serão marginalizados.

Apesar de haver autores que apresentam teorias relativas á competição entre organismos para a prestação dos mesmos serviços, reconhecem, no entanto, que detêm sempre algum poder discricionário.

As teorias que defendem o monopólio bilateral assente na procura de boas relações com o poder político parecem mais adequadas à situação real.

Não é possível esperar da burocracia uma oferta óptima de bens e serviços públicos porque a oferta é sempre excessiva. sendo o custo marginal superior ao benefício marginal.

Peacock sublinha a natureza prudente e indolente do funcionários públicos porque mais funcionários acarretam mais responsabilidades. O maior número de funcionários significam mais ócio e um resíduo fiscal acrescido desviado dos seus verdadeiros fins e que revertem por diversas formas para os referidos funcionários.

Assim, o responsável público maximiza a sua utilidade no ponto em que a utilidade marginal de mais pessoas iguala a utilidade do salário marginal do funcionário para actividades adicionais.

As políticas são um bem público a produzir pela burocracia ou através de processos sociais conduzidos, eventualmente com monopólio, pela burocracia, com uma influência inegável nos seus resultados, independentemente das relações desejáveis entre objectivos e instrumentos.

**A análise da execução das políticas não pode ser feita fora do quadro do processo institucional em que decorrem e, inversamente, a sua adaptação à realidade é ineficaz se não influenciar o referido processo institucional.**

---

<sup>236</sup> Frey. Op. cit. (225).

## 8. AS FUNÇÕES DE PREFERÊNCIA E SUA UTILIZAÇÃO

A selecção dos objectivos da política económica obedece aos métodos da optimização e das metas fixas.

No que se refere ao segundo, considera-se que a selecção e quantificação dos objectivos é prévia à determinação dos instrumentos.

Contudo, na sua determinação, pode acontecer que se chegue a um conjunto de instrumentos inaplicável ou irrealista, pelo que será necessário, depois de alterar o valor de alguns ou de todos os instrumentos voltar a verificar a correspondência com um novo conjunto de objectivos avaliando o seu grau de adequação às preferências sociais.

A utilização decisional e previsionial correspondem, assim, respectivamente<sup>237</sup> :

$$(y,z) \rightarrow \text{MODELO} \rightarrow (x,v)$$

$$(x,v) \rightarrow \text{MODELO} \rightarrow (y,z)$$

em que:

y - objectivos

z - variáveis intermédias

v - variáveis exógenas

x - instrumentos

O processo de utilização destas duas modalidades é, necessariamente, iterativo.

A optimização esquematiza-se da seguinte forma:

$$(v) \rightarrow \text{MODELO} \rightarrow (x,y,z)$$

Dadas as variáveis exógenas e tendo em conta as variáveis intermediárias, os objectivos e os instrumentos são flexíveis no sentido de que o conhecimento da

---

<sup>237</sup> Castanheira e Pereirinha. Op. cit. (168).

função de bem estar social (preferências) e das restrições (possibilidade), que lhe estão associadas, deve permitir que eles se fixem em valores que maximizem o referido bem estar social.

A função de preferência dá um peso a cada um dos objectivos que representa a utilidade social marginal do ponto de vista da decisão.

A maior consecução de um implica a menor consecução de outros para parâmetros de equivalência de utilidades, sob restrição das condicionantes.

O óptimo consegue-se conjugando o máximo da utilidade com as restrições ou possibilidades de realização desses objectivos ou, de outra maneira, consiste nas soluções simultaneamente realizáveis e eficazes.

**O critério da optimização é um critério de natureza marcadamente económica.**

**A aplicação da mesma metodologia à sociedade conduz à procura de um óptimo social e à inevitável ilação de que o óptimo económico não será mais de que uma parte do óptimo social que inclui componentes de justiça social, i. e., critérios normativos que integram uma função de preferência social.**

A demonstração de Lancaster e Lipsey sobre o óptimo de segunda ordem<sup>238</sup> segundo o qual a não verificação de uma das condicionantes seria aceitável se fosse independente das outras, constitui uma adaptação que ilude a verdadeira natureza do problema.

Ragnar Frisch<sup>239</sup> estabelece a função de preferência como uma ferramenta para definir um objectivo à qual se junta o problema das condições (as equações e os limites). Reconhece que existem diferentes sistemas de preferências entre as várias pessoas e grupos e ao longo do tempo para cada um deles.

É ao sistema político que compete resolver a questão e não aos técnicos, segundo ele. Sobre a inclusão de variáveis no conjunto:

-o principal princípio de inclusão de uma variável no conjunto das preferências é o da sua ligação a uma avaliação ética, humanitária, social, de consumo ou de

---

<sup>238</sup> Cintra, G. - "O Problema da Escolha na Elaboração da Política Económica" in *Política Económica - Questões Metodológicas*. Lisboa - Ed. UTL/ISEG - 1981.

<sup>239</sup> Frisch. Op. cit. (212).

justiça que as pessoas, em geral, podem fazer sem recurso a peritos na construção de modelos. A exceção existe para os casos em que a avaliação das consequências exige conhecimentos especializados;

-os parâmetros de actuação dos governos não devem ser incluídos porque podem ser avaliados pelos efeitos noutras variáveis, a não ser que signifiquem, em si, a medida de um acto de consumo;

-as variáveis irrelevantes devem, obviamente ser excluídas.

As funções de preferência social representam uma extrapolação do conceito de ordinalidade aplicado ao "homo economicus", e às suas preferências, para a sociedade. Lembra-se que ele está completamente informado, é infinitamente sensível e é racional.

Completamente informado porque conhece a profundidade não só da acção que empreende como de todas as suas consequências.

Infinitamente sensível porque se apercebe de todas as variações do ambiente que o rodeia. Racional no duplo sentido de pôr ordem no ambiente e escolher de forma a obter a máxima utilidade.

A chamada dimensão individualista da função de preferência colectiva é posta em causa não só pelos limites próprios destas caracterizações do comportamento individual, como pelas dificuldades da sua agregação e ainda pelo papel que os Estados desempenham nas sociedades actuais, distante da neutralidade e suficiência de oferta de bens públicos que estas teorias supõem.

A função de preferência estatal validada periodicamente, como um todo, por eleições tem funcionado como o substituto utilizável das funções de preferência colectiva e cuja afinação recorre a métodos que vão desde inquéritos aos responsáveis da política económica até ao inquérito a peritos económicos, passando por estudos de avaliação à posteriori com recurso a técnicas econométricas e de cálculo económico.

De qualquer modo ela veicula uma certa autonomia do Estado face à lógica estrita das preferências individuais e com juízos de valor sobre os seus conflitos de interesses, uma vez que transcendem a base sólida do racionalismo individualista.

Assim, alguns autores abandonaram a referência ao ótimo de Pareto, de uma forma mais divergente do que a óptica do ótimo de segunda ordem, propondo **um método de avaliação baseado no cálculo do excedente colectivo determinado pela diferença entre custos e benefícios sociais**<sup>240</sup>.

Deve ter subjacente uma função de preferência estatal embora os seus resultados possam ser estabelecidos pela diferença entre os custos e benefícios marginais de acordo com os critérios estabelecidos.

**O problema da escolha é afinal um problema da definição de critérios aplicáveis e adequados a um determinado contexto e tendo em conta um conjunto de resultados esperados que se podem verificar em maior ou menor grau.**

Na ausência de uma regra de agregação ótima das preferências individuais e perante a autonomia relativa que os governos gozam entre os períodos eleitorais é pertinente o conhecimento das relações entre intervenções, resultados e objectivos, por forma a adequá-las à melhoria dos efeitos, inter-subjectivamente avaliados, sobre a sociedade e com os naturais reflexos sobre as hipóteses de reeleição.

**A avaliação constitui o método disponível e realista que combina vertentes positivas e normativas, políticas e económicas e individuais e colectivas.**

---

<sup>240</sup> Boissieu, C. - Principes de Politique Économique - Paris - Ed. Economica - 1978.



## **CAPÍTULO IV - A ESPECIFICIDADE DAS INTERVENÇÕES NO MERCADO DE TRABALHO**

### **I - INTRODUÇÃO**

O capítulo anterior procurou explicitar os aspectos metodológicos da política económica no contexto da sua intervenção no funcionamento do mercado e das respectivas insuficiências, o papel supletivo das instituições face a essas mesmas insuficiências e a interferência dos vários interesses em presença no processo de tomada de decisão conduzido pelos poderes públicos.

Este processo assume uma natureza incontestavelmente normativa no confronto entre os critérios de ordem positiva e de ordem política, ou normativa, no percurso que vai desde a formação das preferências até à formulação do conjunto de medidas destinadas a alcançar os objectivos aí contidos.

A política de intervenção no mercado de trabalho, será aqui entendida no sentido lato, i. e., constituída pelas políticas de emprego e formação profissional, **ou apenas política de emprego**, uma vez que, sob esta designação, se acolhem as actuações com vista a melhorar o grau de ajustamento quantitativo e qualitativo entre a oferta e a procura de trabalho e as medidas de natureza social quando associadas, de algum modo, a oportunidades de emprego e formação.

**A política de emprego constitui, no quadro da política pública, uma intervenção parcelar o que implica, de acordo com a metodologia atrás apresentada, um sub-sistema particular dotado de um certo grau de autonomia do conjunto de objectivos e instrumentos que o integra, face à política global e às outras políticas parcelares.**

Pode-se, ainda, atribuir-lhe um posicionamento diferenciado em termos da problemática respectiva, dos métodos da sua abordagem e da tentativa de solução dos

seus problemas específicos, ou, por outras palavras, da concepção e aplicação de medidas destinadas a alcançar determinados objectivos.

Os agentes e instituições que influenciam o processo específico de decisão devem possuir características e comportamentos próprios ou, pelo menos, posições sobre esta matéria, no caso de possuírem um leque de preocupações mais alargado.

A justificação da necessidade de identificação da especificidade da política de emprego tem, consequências sobre a forma e o conteúdo do processo de tomada de decisão e sobre o papel da avaliação na condução desta política.

O facto desta política ser dirigida ao mercado de trabalho e a fenómenos de ajustamento que envolvem a relação da actividade económica com pessoas, não pode deixar de significar, a exemplo das diferenças entre o mercado de trabalho e os mercado dos bens e serviços, **a necessidade de uma caracterização à parte da sua razão e modo de ser no contexto das intervenções públicas e das implicações metodológicas que daí decorrem.**

## II - CARACTERIZAÇÃO DO ÂMBITO DE INTERVENÇÃO DA POLÍTICA DE EMPREGO - ASPECTOS GERAIS

Embora as intervenções no mercado de trabalho não de esgotem na actividade do Estado assume-se, como hipótese de partida, que a designação de "política" implica **uma atitude activa por parte deste ou, pelo menos, uma acção conducente a que as actuações desejadas de outros agentes se verifiquem e as actuações não desejadas sejam impedidas**, supondo, no caso vertente, que sejam orientadas ou produzam efeitos nos equilíbrios e no funcionamento do mercado de trabalho ou de emprego.

Este critério de demarcação terá, agora, que ser traduzido no conjunto de elementos que dão corpo à política de emprego. A saber:

- o conceito e âmbito de intervenção (**a delimitação**);
- os objectivos e as medidas (**o conteúdo**);
- os agentes (**incluindo as instituições**);
- o processo de tomada de decisão, i. e., de detecção de problemas pertinentes e de reacção institucional com vista à sua superação, de acordo com as consequentes interacções com a sua realidade específica e com o contexto geral, utilizando metodologias genéricas, mas também específicas.

A vertente da avaliação pode, por comodidade, e por agora, ser incluída no processo de tomada de decisão apesar das outras valências que se lhe virão a reconhecer.

## 1. O CONCEITO E ÂMBITO DE INTERVENÇÃO DA POLÍTICA DE EMPREGO

Num texto recente, e recorrendo a vários contributos, A. Catarino<sup>241</sup> define a política (de emprego) como "a acção e correlação de forças sociais e a respectiva inter-acção com o poder dominante visando a prossecução de finalidades e objectivos próprios, comuns e globais".

Esta definição contem qualquer tipo de acção finalizada e, como tal, apenas pode funcionar como um enquadramento genérico, onde também cabe a política de emprego.

Inclui qualquer acção individual ou conjunta, visando os problemas de emprego e formação que de algum modo se relacionem com o poder político e no quadro de objectivos explicitados por este último.

Assume-se, deste modo, **uma interpenetração entre a intervenção e a evolução endógena da realidade**, que se revela profícua ao nível da eficácia da acção, mas que obriga a um esforço de separação de águas quando está em causa um procedimento de avaliação que procure relacionar medidas com resultados ou efeitos e no qual, a relação entre as primeiras e os segundos deve ser tão precisa quanto possível.

A referência a objectivos próprios, comuns e globais toca num aspecto essencial do posicionamento da política de emprego como política parcelar<sup>242</sup>. Esta, para além dos seus objectivos próprios, tem actuações convergentes com outras políticas (p. ex. a propósito do desenvolvimento regional ou das reestruturações sectoriais, com efeitos negativos regionalmente concentrados) e também se vincula às orientações globais da macroeconomia, distinguindo-se aqui, com veremos mais em detalhe, a procura de um equilíbrio global do mercado de emprego da atitude selectiva e supletiva da política de emprego<sup>243</sup>.

<sup>241</sup> Catarino, A. - Subsídios para uma Introdução à Política de Emprego - Texto elaborado para concurso a assessor do quadro do IIEFP - Lisboa - 1989.p. 7.

<sup>242</sup> Watson, D. - Economic Policy - Cambridge - The Riverside Pres - 1965.

<sup>243</sup> Santos, A.R. - Em documento de trabalho elaborado em 1983 para o Plano de Actividades do IIEFP, o autor distingue os objectivos finais e intermédios da política de emprego assimilando os primeiros às orientações macroeconómicas e os segundos à política de emprego

Mário Murteira<sup>244</sup> opõe como dificuldades à definição da política de emprego as que se prendem com:

-as ligações estreitas entre as diferentes políticas económicas e sociais e a "política de emprego";

-a evolução do conteúdo da política de emprego em função de vários factores;

-a necessidade de distinguir o conteúdo desta política de acordo com o nível de desenvolvimento dos diversos países. Acrescentaria, na sequência do último ponto, que o conteúdo da política de emprego, também varia de acordo com a evolução do mercado de trabalho e com o posicionamento teórico e institucional (nacional e internacional) face aos problemas detectados. Ao mesmo tempo que o autor insere a política de emprego na referência de fundo do objectivo da Convenção N° 122 da OIT, acaba por reconhecer que a sua existência depende da possibilidade de lhe atribuir "um certo conjunto de instrumentos e objectivos específicos", apesar de "ser nítida a interdependência entre a variável emprego e muitas outras".

**Neste domínio mais restrito caber-lhe-ia, para além da utilização dos seus instrumentos, a coordenação dos outros meios e instrumentos na perspectiva dos problemas de emprego.**

Outros economistas do trabalho e do emprego, assim como as organizações internacionais com actividades relacionadas com esta problemática, definem directamente a política de emprego através da enunciação dos seus objectivos e medidas, o que se revela coerente com a própria definição de política.

Sobretudo os objectivos, e também os instrumentos, acabam por traduzir, na sua formulação, as articulações com outras políticas e preocupações.

---

<sup>244</sup> Murteira, M. - Economia do Trabalho - Lisboa - Ed. Livraria Clássica Editora - 1989.p. 92

Uma das precisões que merecem alguma atenção consiste na ligação entre a política de emprego e o mercado de trabalho (**Lembre-se, de acordo com o Cap.II, que o aspecto institucional da política de emprego acaba por ter um âmbito de actuação extensível ao mercado de trabalho e à política social activa, transcendendo o campo específico constituído pelos fenómenos relacionados com o ajustamento entre a oferta e procura de empregos).**

Significa esta asserção que inseriremos a política de emprego no âmbito dos fenómenos do mercado de trabalho (que inclui as formas atípicas de emprego) e da economia social, como preocupação subjacente. Nestes termos, utilizaremos a expressão “mercado de emprego” ou “mercado de trabalho” como equivalentes práticos.

A primeira expressão está mais adequada aos tempos actuais, apesar dos sintomas de declínio em favor de formas menos estabilizadas de emprego (emprego atípico) ou de enquadramento do acesso ao rendimento (tarefas de utilidade colectiva ou economia social).

Não se revela muito profícua a via de indagação de uma definição da política de emprego mais ou menos completa.

Ao contrário, afigura-se que a análise do corpo dos seus objectivos e medidas, no quadro das restantes intervenções públicas, carece de uma chave de compreensão que permita, em simultâneo, a abordagem de vários problemas analíticos, teóricos e de avaliação. **Essa chave deverá:**

-estratificar os vários níveis que influenciam e são, efectiva e potencialmente, influenciados em razão da execução política de emprego. Trata-se de uma interactividade baseada na reacção aos efeitos de "feed-back";

-possibilitar a leitura coerente e unificada das várias sistematizações e leques de opções sobre os seus objectivos e medidas;

-tratar fenómenos como sejam os da autonomia das políticas selectivas, da abrangência macro das políticas de formação, da relação entre a política de emprego e o desenvolvimento dos recursos humanos e, por esta via, com o desenvolvimento económico e social;

**-utilizar uma grelha de interpretação, que combine objectivos com medidas, como referencial dos procedimentos de avaliação que visam restituir à política de emprego a capacidade para reconhecer as formas mais adequadas de influenciar os objectivos que transcendam uma visão restrita da selectividade.**

Esta estratificação, que designaremos por "**círculos de influência da política de emprego**", assenta numa síntese operativa dos vários tipos de desenvolvimentos, que se seguirão, nos próximos pontos.

**Entende-se por "círculos de influência da política de emprego":- as dimensões e influências assumidas pela referida política de emprego, a partir de um núcleo central relativo ao papel da sua dimensão económica, na consecução dos objectivos do sistema social global e que se projectam sucessivamente em modalidades de intervenção mais restritas e mais próximas das dimensões sociais próprias de um conceito complexo de recursos humanos.**

**Estes círculos são inter-relacionados e coexistentes, variando o seu peso relativo ao longo do tempo e de acordo com o contexto sócio-económico vigente.**

O cerne da questão para a política e para a avaliação não está apenas nos círculos de influência, mas também nas relações entre eles e com o todo e nas possibilidades de conhecer e influenciar essas relações.

Modificam-se com os círculos a natureza dos problemas e das abordagens, o papel e o interesse dos vários agentes e do Estado e obviamente o conteúdo dos objectivos e das relações com os instrumentos da política de emprego.

Os círculos serão designados por A, B, C... e as inter-relações por AB, BA, AC, CA..., consoante o sentido da influência. A sua delimitação, como veremos mais adiante, resulta da evolução da política de emprego e da respectiva problemática<sup>245</sup>.

Constituem um sistema de relações:

**. objectivo enquadrador das dimensões da política de emprego:- pleno emprego como condição e componente do bem estar social:- com um conteúdo económico, mas sobretudo originário de preocupações sociais**

**. abordagens sequenciais inter-actantes entre si e com outros domínios da economia e da sociedade:- apoio ao crescimento económico, no c. prazo → preocupação com os problemas estruturais de médio e longo prazos → coordenação de políticas face a problemas estruturais mais localizados → políticas selectivas para fenómenos específicos e mais gravosos no mercado de trabalho → articulação da política de emprego com a acção social.**

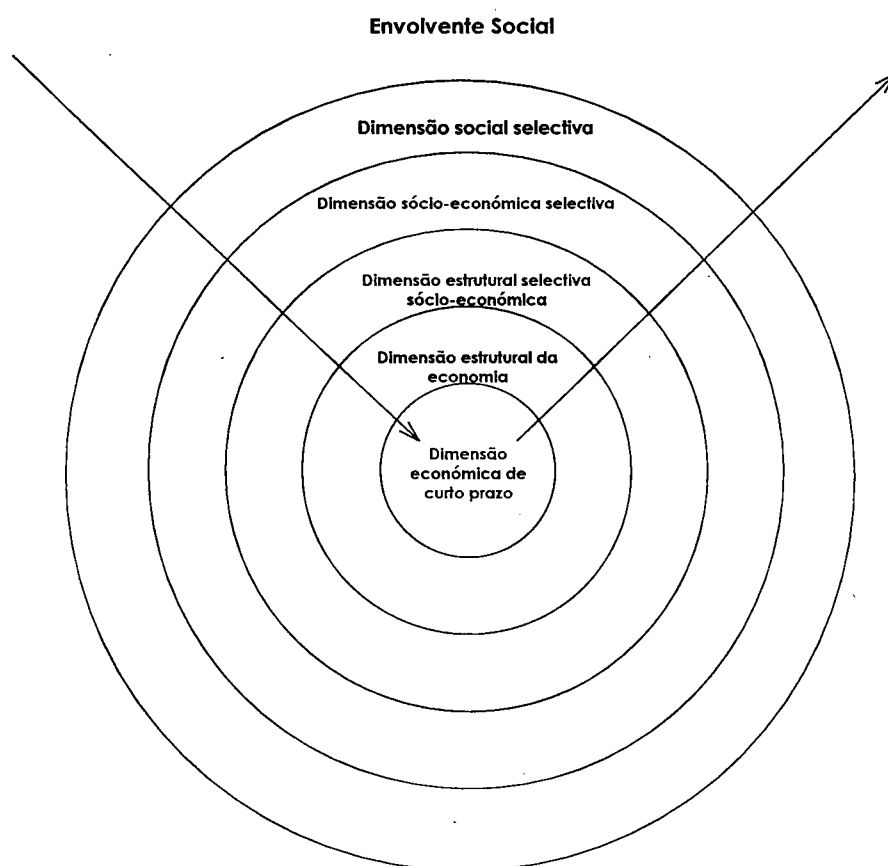
O diagrama IV.1 ilustra o acima expresso:

---

<sup>245</sup> Ver a este propósito:

-Gazier, B. - Économie du Travail et de l'Emploi - Paris - Ed. Précis Daloz - 1991.

**DIAGRAMA IV.1**  
**OS CÍRCULOS DE INFLUÊNCIA DA POLÍTICA DE EMPREGO**



Com um maior detalhe, os círculos de influência caracterizam-se do seguinte modo:

**A - desenvolvimento sócio-económico** - dominam os fins que acentuam o pendor normativo e ético das sociedades. O homem surge como o sujeito e objectivo final de todo o sistema. Os recursos humanos assumem toda a dimensão completa e complexa que os caracterizam como parte da sociedade. O bem-estar, a dignidade do indivíduo e a realização individual e colectiva constituem valores marcantes, entre outros;

**B - gestão da actividade económica** - no qual se procura assegurar uma expansão económica a prazo, condição de bom exercício das políticas selectivas e de fundamentação das perspectivas de bem estar social e de

desenvolvimento social. Mesmo na óptica da gestão macroeconómica de curto prazo, o objectivo central do pleno emprego e do crescimento auto-sustentado assegura, por um lado a visão de médio prazo e, por outro, a articulação com um dos aspectos essenciais de A:- o **emprego**. O referencial do pleno emprego constitui ainda o padrão básico de aferição das várias situações possíveis do mercado de trabalho;

**C - políticas selectivas em sentido lato** - de natureza essencialmente económica, procurando impedir os efeitos das mutações estruturais no emprego adaptando a actividade económica e a mão-de-obra a essas modificações. A tecnologia, o investimento e os mercados..., por um lado, e as qualificações, a flexibilidade, a competitividade, a agressividade comercial..., por outro, são elementos que integram este nível ainda centrado no objectivo do pleno emprego a prazo. É complementar de B embora mais demarcado em situações de perturbação estrutural na afectação de recursos e desejavelmente compatível com elevados e duradouros níveis de emprego. O curto prazo, a inadequação de terapêuticas liberais mais destrutivas ou a impotência dos instrumentos disponíveis podem conduzir ao desemprego estrutural<sup>246</sup> ;

**D - conjugação de políticas parcelares** - a percepção de que muitos dos problemas mesmo limitados são complexos e ultrapassam o leque de instrumentos de cada uma das políticas, faz com que as soluções se encaminhem para uma dosagem de medidas de origem variada à medida da complexidade dos problemas em causa. O somatório de instrumentos não assegura, no todo e para cada um deles, a suficiência na abordagem das determinantes que estão na origem dos desajustamentos. Os sistemas integrados de incentivos, a intervenção integrada nas regiões em crise industrial ou atrasadas, a articulação da política de emprego com a política educativa e de rendimentos, são exemplos deste tipo de combinações;

---

<sup>246</sup> Ver a este propósito:

-McKersie, R.B.; Sengenberger, W. - Les Suppressions d'Emplois dans l'Industrie - Paris - Ed. OCDE - 1983.

-Vários autores - Employment Growth and Structural Change - Paris - Ed. OCDE - 1985.

**E - intervenções selectivas típicas** - estão em causa grupos sociais, regiões, sectores, pequenas empresas...mais fragilizadas perante o funcionamento do mercado.O apoio selectivo visa a sua recondução a situações normais perante o emprego.A **dupla vertente do emprego, económica e social, está presente e justifica os meios sociais utilizados;**

**F - intervenções selectivas de índole social** - perante situações mais gravosas de certas pessoas excluídas económica e socialmente, a política de emprego privilegia claramente a sua componente social procurando numa primeira fase criar condições de acesso às próprias medidas e numa segunda fase, mais ou menos longínqua, a inserção no trabalho.Trata-se de uma fase prévia às intervenções selectivas típicas que pode passar pela sua inserção na economia social ou, mesmo, explorando alguns nichos do mercado.

Já no ponto anterior, e aqui mais acentuadamente, os apoios visam aspectos humanos inerentes à sua posição no sistema económico e social.Só que essa abrangência se restringe ao peso específico de pessoas ou grupos abrangidos ou então à sua situação relativa na estrutura do desemprego ou da exclusão.

**Uma tese complementar da anterior propõe que a possibilidade de modificar variáveis mais latas no sentido de A, por parte da política de emprego, só acontece quando influencia, de forma significativa, e efectiva as relações entre círculos diferentes.Só na medida em que projecta interacções entre as diversas dimensões alarga o âmbito da sua influência.**

Por exemplo, a formação realizada em Portugal ao abranger entre 2 a 3 centenas de milhar de pessoas por ano desde 1989 até 1993 tem potencialmente essa possibilidade, apesar de ser conduzida por métodos selectivos (EC, ED e BA e mesmo EF dão corpo a esses efeitos).

No entanto se a sua concretização é determinada pela manifestação, com poder negocial, de interesses específicos, esgota-se em E ou F sem repercussões em BA..De

outro modo, apenas influencia a elevação temporária do rendimento ou do emprego para determinados grupos sociais beneficiários da formação.

Se o impacto do multiplicador for sensível, pelas verbas envolvidas, terá efeitos em BE e BF, ou seja nas condições macro económicas em que as políticas selectivas são prosseguidas.

Tomando os círculos e as relações entre eles, as suas zonas de maior influência, podem descrever-se, a título ilustrativo, do seguinte modo e de forma decrescente, na situação actual de crise:

A = AF - AE - AD - AC - AB	* - negligenciável
B = BA - BC - BE - BF - BD	** - muitas vezes negativo a curto prazo
C = CB - CD - CE - CF - CA**	
D = DE - DF - DC - DB*- DA*	
E = EF - ED - EC* - EB*- EA*	
F = FE - FD - FC* - FB*- FA*	

Seria fastidioso descrever em detalhe as razões desta classificação que se pretende metodologicamente exemplificativa.

Apesar disso é útil deixar algumas notas aguardando que a pouco e pouco se torne mais nítida a rede de articulações. Assim:

-A influencia todos os restantes níveis de uma forma geral difusa, com realce para os aspectos sociais das medidas selectivas, mas também para os aspectos institucionais de B. Só que em época de crise as leis económicas ganham maior peso e tornam-se mais imunes à determinação de A;

-B possui uma capacidade de determinação mais elevada. A consecução do pleno emprego permitia-lhe mantê-la no respeito máximo possível por A e pelas desejáveis condições de todos os outros círculos. O afastamento do pleno

emprego acentua a lógica da economia e do seu papel em todos os níveis da sociedade e das políticas;

-à medida que a escala se afasta do centro degrada-se a projecção dos níveis inferiores nas relações entre os superiores, dada a sua natureza selectiva (leia-se sem efeitos macro significativos). A degradação da situação do mercado de trabalho, p. ex., diminui a influência relativa das políticas selectivas na relação de B com A. É mais natural que a formação e os apoios à criação de postos de trabalho tenham uma influência positiva no emprego em fase de expansão da actividade económica, apesar da acentuação dos efeitos de substituição;

Não se deve perder de vista que o que está essencialmente em causa é a possibilidade de as políticas selectivas, em situação de desemprego estrutural, se projectarem de uma forma positiva, irreversível e visível nas inter-relações diversas entre a actividade económica e seus processos de transformação, por um lado e o bem estar do ser humano e da sociedade, por outro.

A alteração das relações entre círculos é notória ao longo do tempo. O desvio do pleno emprego cria o terreno para o aparecimento das teses da flexibilidade ou da qualidade das qualificações, enquanto aplicação de uma segmentação assumida em nome de uma sobrevivência global do sistema e na esperança longínqua da sua difusão alargada a outros níveis da sociedade, possibilitada pelo posicionamento virtuoso nas trocas internacionais.

**O facto de os agentes da política de emprego se encontrarem dotados de poder de negociação, confrontados com problemas agudizados pela situação económica e tendo por detrás factores estruturais e institucionais, complica a análise dos efeitos das medidas.**

A título exemplificativo:- um empresário pode contribuir para que um partido veicule concepções humanistas nos programas partidários, na Constituição ou nas leis do regime, solicitar subsídios para manter a sua empresa em laboração adiando a reconversão ou para a reconverter com efeitos negativos no emprego, solicitar

subsídios para o investimento, emprego e formação ou para empregar deficientes por razões meramente financeiras - transformando resultados esperados positivos em efeitos reduzidos, nulos ou perversos.

Estes subsídios podem resultar de pressões, com alianças pontuais com os sindicatos representados na empresa em detrimento de um plano participado de recuperação. As alianças pontuais ou conjugação de interesses será, muitas vezes amplificada e generalizada pelas organizações representativas respectivas.

Aliás, a modificação das chamadas relações industriais apontam para que as preferências e o poder dos vários agentes se devam subordinar, num nível bastante agregado de negociação, a valores e objectivos sociais que possam sobrepor-se aos interesses mais particulares<sup>247</sup>.

Os acordos tripartidos<sup>248</sup>, os pactos sociais ou outros encerram as virtualidades da ligação das medidas selectivas a objectivos mais genéricos. As regras institucionais, as antecipações e o poder no mercado implicam mesmo, que certos equilíbrios macro sejam mais eficientemente conseguidos, ou apenas conseguidos, por essas vias.

A trilogia dos objectivos, medidas e agentes, com preferências e poder negocial, concentra o conteúdo essencial das políticas e do interesse das práticas de avaliação no contexto dos círculos acima referidos.

O contexto é basicamente caracterizado pelo desvio duradouro do conceito social de referência do pleno emprego e da procura de novos pólos de atracção teórica dominados pelas perspectivas de um retorno relativo ao pleno emprego, a prazo, apesar da percepção da irreversibilidade de muitas alterações qualitativas na estrutura económica, social e do emprego posteriores aos anos 70 e 80.

---

<sup>247</sup> Robinson, J. - La Théorie de Keynes et la Crise Actuelle de la Pensée Économique - Problèmes Économiques - JAN. 1973.

<sup>248</sup> Ver:

-Acordo Tripartido sobre Política de Formação Profissional celebrado em 1991 que acabou por estar na origem das prioridades mais relevantes do QCA II ilustrando o alargamento do âmbito de intervenção ou de projecção da política de emprego quando sobre ela recai um entendimento e acordos de natureza agregada e alargada, do ponto de vista negocial.

## 2. A SEGMENTAÇÃO DAS VERTENTES DE INTERVENÇÃO DA POLÍTICA DE EMPREGO

Independentemente do contexto em que se insere e decorre o sistema de relações entre os círculos de influência da política de emprego, e em termos meramente abstractos, as relações entre os vários círculos são complexas porque incluem as influências bi-unívocas de todos os pares possíveis de círculos diferentes:

$$\begin{array}{|c|} \hline A \\ \hline B \\ \hline C \\ \hline D \\ \hline E \\ \hline F \\ \hline \end{array} = \begin{array}{|c|} \hline X_{ij} \\ \hline i = A,B,C,D,E,F \\ \hline j = A,B,C,D,E,F \\ \hline \text{com } i \neq j \\ \hline \end{array}$$

**Ora esta nebulosa de relações, mutáveis ao longo do tempo, funciona como uma cadeia interactiva, sequencial (embora não linearmente) ao longo da sua evolução e com todos os seus elos presentes no terreno de intervenção da política de emprego.**

Por isso, uma visão clarificadora, que permita a operacionalidade da avaliação, é necessária e nesse sentido dever-se-à tentar compreender como, em cada momento, a política de emprego se posiciona face às solicitações simultâneas que a realidade lhe faz, de molde a que os critérios de racionalidade, de que se serve, sejam incorporáveis na avaliação.

Os critérios, compatíveis com a estruturação dos círculos de influência, agrupam-se em três tipos de racionalidade, que de algum modo significam uma segmentação da lógica da política de emprego e, naturalmente, da concepção e concretização da avaliação. Agrupam-se em torno dos seguintes vectores:

**-V1 - prevalência dos aspectos económicos ou da eficiência económica dos recursos humanos** - medidas de política de emprego com efeitos em B (e também em C) que contribuem para melhorar o funcionamento da economia e

o respectivo contributo para o aumento do bem estar social (p.ex., a melhoria das qualificações iniciais ou outras, a capacidade de adaptação dos activos, a aceleração do processo de inovação).

A via de intervenção é a da melhoria das relações entre o emprego existente e potencial e a actividade económica e o seu ajustamento estrutural que, por sua vez, veicula, através do emprego, os benefícios dos acréscimos de riqueza;

**-V2 - critérios sócio-económicos ou de síntese entre os aspectos sociais e económicos do emprego** - actuações em E (e também D) visando as pessoas em risco de desemprego, os desempregados e os jovens com maior dificuldade de inserção. As perspectivas mais realistas orientam-se para a alteração da estrutura do desemprego ou do emprego ou, então, dos fluxos entre o desemprego e os segmentos secundário do mercado de trabalho. O "lay-off", o trabalho a tempo parcial, os subsídios de desemprego, os programas de formação e estágios para jovens desempregados, os prémios de emprego ou para a criação de actividades independentes são exemplos de medidas activas ou passivas situadas quer do lado da procura, quer do lado da oferta ou nos dois lados, em simultâneo.

As exigências de uma viabilidade económica mínima dos postos de trabalho apoiados constitui o critério essencial de ligação aos aspectos económicos, uma vez que os sociais se incluem na associação do emprego com o rendimento e com a inserção social dos indivíduos.

**-V3 - prevalência dos critérios sociais e da relação com o rendimento** - actuações dirigidas a F tendo em conta A e condicionadas, sobretudo, pelas condições económicas de suporte. Está em causa a marginalização económica e social como o desemprego de longa duração, a pobreza e a ausência de apoios sociais. As medidas de dinamização e orientação profissional, de sensibilização das comunidades, de formação especial, de realização de tarefas de utilidade colectiva ou outras procuram restaurar as condições de acesso normal ao emprego e formação e ao rendimento. A integração no emprego típico é, aqui, um objectivo menos imediato.

As zonas de sobreposição ou complementaridade com a acção social são evidentes, embora as perspectivas de formação e/ou emprego devam estar presentes como solução final (**donde resulta a expressão de "política social activa" ao contrário de assistencialista**). De qualquer modo, assiste-se ao descolar das actividades da utilidade económica em nome da utilidade social, **embora o apoio à exclusão possa, e deva, dar acesso a formas economicamente sustentadas de economia social, nomeadamente através do mercado ou de um emprego economicamente validado por várias vias possíveis.**

Estes vectores da política de emprego - **vinculados respectivamente ao económico, ao económico-social e ao social** - são, no seu todo, tuteladas por A (objectivos do sistema social global) - só que de forma diferenciada.

A consideração de um vector que actue directamente em A sem ser mediado por nenhum círculo de influência da política de emprego remeter-nos-ia para medidas como a diminuição do horário de trabalho, o abaixamento da idade da reforma desde que determinados por considerações não económicas, ou mesmo contra estas considerações.

A sua raridade e peso social cai fora dos objectivos analíticos centrados na natureza selectiva da política de emprego.

A influência em A, das medidas de política de emprego, projectam-se:

**-V1 - através de B/C** - pela influência do funcionamento da economia na consecução dos objectivos sociais. Aliás, essa influência, constitui o argumento inevitável para justificar todas as medidas dirigidas à economia e lesivas do emprego e do rendimento:-                    medidas → B/C → A

**-V2 - através de B/C e directamente em A** - respectivamente pelos efeitos na economia da criação de postos de trabalho e pela inserção social viabilizada pelo emprego. V2 pode mesmo ter um sentido macro quando as perspectivas da sociedade se apresentam como uma simbiose entre o crescimento económico e os aspectos sociais e outros aspectos qualitativos do desenvolvimento, onde avulta o pleno emprego:-                    medidas → B/C → A    e    medidas → A

**-V3 - directamente em A e à medida que B/C o permita** - na reconstituição de um bem estar social mínimo baseado no excedente económico que é afecto às medidas ou que suporta a referida economia social:-

medidas  $\rightarrow$  A e (B/C)  $\rightarrow$  medidas  $\rightarrow$  A

Embora todas as medidas suponham uma fonte de financiamento e possa haver lugar (mais em V1 do que em V2) a um cálculo de custos benefícios, em V3, o único limite e forma de cálculo prende-se com os recursos disponíveis para que todos possam ter acesso a um determinado nível de bem estar social. Constituem efeitos negativos desta perspectiva os incidentes sobre a taxa de actividade, os fenómenos de dependentização e os que resultam de uma deficiente caracterização das situações que caem neste âmbito.

À medida que os círculos de influência da política de emprego se afastam das suas relações com a dimensão económica, acentuam-se as suas preocupações sociais em detrimento das económicas e, ao mesmo tempo torna-se mais selectiva e restritiva, com privilégio para os problemas mais-gravosos, na óptica individual e social a propósito da vulnerabilidade face ao mercado de trabalho.

**A política de emprego toma consciência das várias dimensões dos recursos humanos (económicas, sociais e outras) e adapta os seus critérios de intervenção reconstituindo e dirigindo-se os vários aspectos da posição dos recursos humanos na economia e na sociedade.**

A selectividade amortece o significado relativo dos efeitos no bem estar social e também no crescimento do emprego e no crescimento económico mas, em paralelo, assegura que os aspectos sociais do emprego possam ser considerados apesar das condicionante macroeconómicas ou outras. Só na medida em que não as contrariam de forma significativa se torna possível tomá-los em consideração.

**O limite da actuação selectiva é o facto de representar um peso significativo sobre as condicionantes macro com que entram em conflito e, logo, esse é também o limite do seu contributo para a consecução dos objectivos sociais ou para a diminuição dos conflitos entre os objectivos macroeconómicos. Na medida em que se insere nas necessidades ou linhas de tendência da economia, os limites da selectividade atenuam-se ou desaparecem.**

**Ora, a distribuição dos recursos pelas medidas de V1, V2 ou V3 estabelece a dimensão relativa das racionalidades ou critérios adoptados. Esta ilação é essencial para a estruturação dos objectivos, modalidades e instrumentos da avaliação.**

Se existe uma tónica de formação qualificante para os jovens e para os activos qualificados ou de formação e apoio à criação de postos de trabalho para os desempregados ou, ainda de formação especial para os excluídos é todo o processo de avaliação que deve ser adaptado às diversas racionalidades: **-as medidas de V1 devem ser avaliadas, predominantemente, pelos seus efeitos económicos, as de V2 pela combinação, doseada caso a caso, dos sociais com os económicos e as de V3 pelos sociais, sob restrição dos meios financeiros**

Constitui uma especificidade da política de emprego o facto de os diversos tipos de racionalidade convergirem no final para a tentativa de solução dos problemas de emprego com tudo o que tal implica na sociedade. Mas ao fazê-lo, actua em contextos que lhe impõem critérios adequados e que só desse modo viabilizam os objectivos de emprego de V1, V2 e V3, presos a valores sociais globais.

Os efeitos das medidas nestes objectivos sociais globais se fazem sentir por vias directas diferentes e não exclusivas entre si: **- o crescimento da riqueza, o crescimento do emprego, o crescimento do rendimento.**

**É neste mesmo âmbito que o significado da avaliação ganha sentido: - inserida na segmentação dos critérios da política de emprego, mas finalmente orientada**

**para objectivos sociais integrados por valores multidimensionais próprios dos recursos humanos.**

Por exemplo, se adopta uma formação que permita a utilização de uma determinada tecnologia, só na medida em que essa necessidade é preenchida é que o posto de trabalho é ocupado com a produtividade requerida ou que o trabalhador mantém o seu emprego. Só com estes critérios se deve avaliar o resultado da formação.

Se é apoiada a criação de um posto de trabalho permanente mesmo de baixa remuneração, só na medida em que esse rendimento continua a ser gerado ao longo do tempo é que o objectivo se cumpriu.

Se, ainda p.ex., é realizado um programa de trabalhos ocupacionais, os objectivos cumprem-se apenas com a realização das tarefas e com a colheita temporária de um rendimento, tal como acontece com o subsídio de desemprego sujeito ao limite dos recursos disponíveis.

### **3. O REFERENCIAL DO PLENO EMPREGO**

A definição dos objectivos da política de emprego implica a percepção do seu enquadramento no conjunto das políticas conduzidas pelo Estado e sobretudo naquelas que com ela mais se interligam. A política de emprego "exerce-se, em larga medida no seio do mercado de emprego: -daí brota e a ele se destina"<sup>249</sup>.

Esta relação nuclear não escamoteia, no entanto, duas outras constatações:

-o mercado de emprego ou de trabalho é, em si, uma realidade complexa concentrando fluxos de interdependências entre a economia e a sociedade;

-o enquadramento institucional da política de emprego não tem que ocorrer de uma forma totalmente analógica com enquadramento do mercado de emprego na economia, apesar da sua forte interacção (por isso é supletiva). Os aspectos normativos da definição dos objectivos (sobretudo os específicos) são permeáveis, em maior grau, a interferências de natureza ideológica, política e

---

<sup>249</sup> Catarin

sociológica. **O processo de decisão da política de emprego, inversamente à subordinação à economia do factor trabalho, acentua as suas características humanas e sociais, tanto mais quanto os problemas de emprego são mais graves.**

Voltando aos objectivos, verifica-se que uma das formas de apreensão da evolução do conteúdo da política de emprego consiste, exactamente, no estudo da estrutura e do processo de transformação dos objectivos<sup>250</sup>.

Este método apresenta como limitação mais visível o facto de o seu significado só ser completamente perceptível se a par dos objectivos forem caracterizadas as medidas e respectivos resultados, para desse modo conseguir uma visão mais completa da política de emprego.

Pode-se afirmar que o estudo da evolução dos objectivos atesta primordialmente a evolução dos resultados do processo de tomada de decisão pública sobre as varias áreas de intervenção, de acordo com a interpretação ou filtragem social e institucional dos problemas do mercado de emprego.

Antes do aparecimento da obra de Keynes "Teoria geral do Emprego, do Juro e da Moeda", a não existência de pleno emprego não era admitida. É a partir da prova da possibilidade de um equilíbrio abaixo do pleno emprego que surgem, para além das medidas globais de política económica destinadas a assegurar o pleno emprego, as medidas defensivas através da assistência ou do seguro de desemprego<sup>251</sup>.

Esta "nova política económica" contrapunha-se à anterior crise de desemprego generalizado, procurando a conciliação do capitalismo com o pleno emprego.

**Aliás, estas novas concepções assentam no reconhecimento das virtualidades da análise sistémica aplicada à economia.**

É possível, p.ex., segundo este princípio, que os efeitos de uma diminuição dos salários numa empresa face a um concorrente possam ser generalizados à economia

---

<sup>250</sup> Catarino. Op. cit. (241).

O autor centra a análise da evolução das políticas na descrição dos objectivos. Na análise sistémica, lembra-se, são os objectivos que traduzem a unidade dos sistemas ou sub-sistemas autónomos.

<sup>251</sup> Murteira. Op. cit. (244).

global, na medida em que os rendimentos dos consumidores são os custos de produção com outro nome<sup>252</sup>.

A crescente utilização de modelos em política económica prende-se, com este facto e com a quantificação de dados do sistema de Contabilidade Nacional.

O objectivo do pleno emprego, torna -se uma componente essencial do "quadrado mágico" ou da "expansão na estabilidade"<sup>253</sup> sustentado por um crescimento económico, rápido e constante.

Beveridge em 1944 na obra "O Pleno Emprego numa Sociedade Livre"<sup>254</sup> é o primeiro a enunciar as condições do pleno emprego enquanto primeiro objectivo da política económica. As condições consistem nas medidas voltadas para a manutenção da despesa com a escolha da localização das indústrias e com a organização da mobilidade da mão-de-obra<sup>255</sup>.

Revelou-se, com o decurso do tempo, que o pleno emprego não é um conceito fácil de concretizar e nem sequer fácil de definir. Mário Murteira, afirma que corresponde a uma ausência de desemprego generalizado na fase alta do ciclo da actividade económica e nunca superior aos 4% ou 5%<sup>256</sup>.

O pleno emprego corresponderia, numa visão primária, à plena e contínua utilização dos recursos humanos, i. e., ao funcionamento perfeito do mercado de trabalho.

Sem entrar na questão do efeito inflacionista da aproximação ao pleno emprego e no conceito monetarista (neoclássico) da taxa "natural" de desemprego, que corresponde a um mínimo não inflacionista, poder-se-ia afirmar que a taxa de desemprego é incompressível a partir de um certo ponto. Neste ponto os empregos vagos igualam o número de desempregados, ainda segundo Beveridge.

No entanto, apesar de constituir um bom critério de base, Burns<sup>257</sup> propõe um critério mais alargado segundo o qual, para além desta condição, o mercado está organizado

---

<sup>252</sup> Planché, A. - "Keynes, un Précurseur de l'Analyse Systémique Moderne" in Zerbato, M. (dir.) - *Keynésianisme et Sortie de la Crise* - Paris - Ed. Dunod - 1987.

<sup>253</sup> Thomas, J.P. - *Les Politiques Économiques au Xxème Siècle* - Paris - Ed. Armand Colin - 1990.

<sup>254</sup> Citado em:  
-Culbois, P. - *La Politique Conjuncturelle* - Paris - Ed. Cujas - 1986.

<sup>255</sup> Murteira. Op. cit. (244).

<sup>256</sup> Murteira. Op. cit. (244).

de tal forma que toda a pessoa que é capaz, deseja trabalhar e procura fazê-lo ou tem já um emprego ou, então, pode encontrá-lo após uma breve procura ou após ter recebido uma certa formação.

Uma definição, como esta, baseada num critério só utilizável no âmbito de uma gestão institucionalizada do mercado de emprego, parece bem mais adequável à realidade do que tentar definir o pleno emprego por um valor fixo ou num intervalo que necessariamente variará com os países, com o funcionamento da economia, com o grau de organização do mercado de emprego e com a conjuntura económica.

Lerner<sup>258</sup> afasta a concepção de pleno emprego de horários acrescidos não desejados ou da substituição de tempos livres por trabalho. O pleno emprego, de uma forma muito semelhante ao exemplo anterior, significa simplesmente que "ceux qui veulent travailler aux salaires en vigueur trouver un emploi sans difficulté indue".

A definição de pleno emprego, para além desta componente de equilíbrio macro, traduzível na facilidade da resolução do problema de emprego de cada um dos indivíduos, quando ele o deseje, assenta num outro referencial que, apesar de tudo, parece comum às correntes de pensamento clássica e keynesiana, i. e., o emprego que vai para além do desemprego existente quando começam as tensões inflacionistas ("le plein emploi est le point de départ de l'inflation"). Chama-se desemprego friccional ao que resulta de desajustamentos de qualificações e provocados pela falta de mobilidade geográfica.

A diferença entre a concepção de Lerner da "zona de aquecimento" consiste na possibilidade de transformar uma parte do desemprego friccional em desemprego deflacionista, intimamente relacionada com a lógica de aparecimento dos Serviços de Emprego encarregados de aproximar o pleno emprego mínimo do pleno emprego máximo, sendo o segundo a soma do pleno emprego mínimo com a parte do desemprego friccional transformada em desemprego deflacionista.

**A sua ideia de que a cada tipo de desemprego deve estar associado um determinado tipo de soluções é fulcral em termos da condução das políticas e da sua avaliação, como se verificou no ponto anterior.**

---

<sup>257</sup> Citado em Culbois. Op. cit. (254).

<sup>258</sup> Lerner, A.P. - Économie de l'Emploi - Paris - Ed. Sirey - 1972. pp. 19 e segs.

Este autor associa ao pleno emprego uma perspectiva claramente doutrinária ou normativa fundamentada nos resultados que derivam do pleno emprego. Este pode ser conseguido através de uma certa condução da economia, cujos principais obstáculos radicam nos dogmatismos de esquerda e de direita, caracterizado o primeiro pela não interferência do Estado nos negócios e o segundo pela não concorrência dos interesses privados com os interesses públicos.

**As vantagens do pleno emprego assentam no facto de que é preferível trabalho sem pessoas do que pessoas sem trabalho.** No primeiro caso está em causa um interesse social concreto e no segundo um lucro imaginário.

Outras vantagens prendem-se:

- com os ganhos económicos resultantes do pleno emprego. Para alguns<sup>259</sup>, o pleno emprego, como objectivo, significa a aproximação da produção efectiva à produção potencial e deve ser prosseguido no âmbito das políticas da oferta ou do sistema produtivo;
- com a garantia da segurança individual não tanto pelo acréscimo de bens, mas sobretudo pela perspectiva de alternativas quanto a empregos e negócios que propiciam uma atitude positiva face à mobilidade de recursos;
- com a sua contribuição para a dignidade humana criando a possibilidade de melhorar as condições de trabalho e de inserção e participação útil das pessoas na sociedade;
- com o enfraquecimento da discriminação não funcional baseada em critérios como a raça, a cor ou o sexo, na medida em que a defesa de empregos escassos e a possibilidade de escolha de trabalhadores estão na base da possibilidade de discriminação;

---

<sup>259</sup> Culbois. Op. cit. (254).

-com a protecção da sociedade democrática contra fenómenos extremistas relativos à ideologia e às guerras, que encontram nas crises um factor de crescimento;

-com o facto de constituir uma condição essencial à liberdade individual e à afirmação do individualismo em termos genéricos.

Por último, as soluções de Lerner desenvolvem-se nos aspectos relacionados com a despesa e o seu volume conseguido pelos seus elementos agrupados no consumo e investimento. A despesa, por sua vez, depende do rendimento e vice-versa.

No pleno emprego é essencial que a poupança iguale o investimento. O controlo da evolução dos salários surge também como um elemento essencial do equilíbrio de pleno emprego, deixando antever que as condições de Joan Robinson<sup>260</sup> relativas ao controlo social dos investimentos e à modificação das relações industriais assumidas em pactos sociais, adquirem um relevo indiscutível.

O comportamento social será adequado se consentâneo com os equilíbrios agregados exigíveis.

**A adaptação permanente, sustentada por um conhecimento concreto do funcionamento da realidade e dos efeitos das políticas (leia-se avaliação), afirma-se como a metodologia mais segura.**

Refira-se, com exemplo feliz, a necessidade de conciliar os imperativos da mobilidade com a segurança no posto de trabalho através de penalizações salariais correlacionadas com a referida segurança.

O referencial do pleno emprego como objectivo mais elevado da política conjuntural encontra-se actualmente abalado por 4 razões principais<sup>261</sup> :

-a contradição com a inflação torna o objectivo do pleno emprego suicida em economias abertas, salvo em situações excepcionais;

---

<sup>260</sup> Robinson.Op. cit. (247).

<sup>261</sup> Greffe, X. - Politique Économique - Paris - Ed. Economica - 1987.p. 254

-a atenuação das ligações entre o crescimento e o emprego, dado o enfraquecimento crescente dos multiplicadores do emprego. A aplicação da "lei de Okun" e a modernização tecnológica, que substitui postos de trabalho, estão entre os factores explicativos;

-a transformação da relação investimento / produção / emprego tem evoluído no sentido de investimentos de racionalização sendo a produtividade conseguida à custa do emprego face à concorrência acrescida em mercados com um crescimento insuficiente;

-o desenvolvimento da economia informal que aumenta as dificuldades da economia oficial a contas com as sobrecargas impostas pelas regras vigentes, nomeadamente o tratamento fiscal e para-fiscal aplicado ao trabalho.

O pleno emprego continuará, independentemente das características de que se revista, a funcionar como a referência essencial da política de emprego e da generalidade dos sistemas económicos, embora, como afirma Bruno Kreisky<sup>262</sup>, os problemas do pleno emprego apresentem-se hoje de uma forma diferente e os seus aspectos psicológicos mudaram bastantes, aliás como acontece com as novas questões a que surge ligado: -o ambiente, a educação e formação, a investigação, a tecnologia, a informação...

---

<sup>262</sup> Kreisky, B. - Prefácio como Presidente da Comissão de elaboração do Relatório Pour Finir avec le Chômage en Europe - Paris - Ed. La Découverte - 1989.

### **III - OS OBJECTIVOS, AS MEDIDAS E OS AGENTES**

A referida trilogia, central na política de emprego, como noutras políticas com diferentes implicações, ao ser desagregada, ilustrará a evolução do seu conteúdo e processos, fundamentado uma mais sólida percepção do seu papel e das suas potencialidades em articulação com o processo de avaliação.

#### **1. OS OBJECTIVOS E A SUA EXPRESSÃO INSTITUCIONAL**

A análise da evolução dos objectivos, como já foi referido, constitui uma das formas mais habituais de compreensão da própria evolução das políticas.

No entanto, os limites deste procedimento são facilmente reconhecidos na medida em que deixam de lado todos os aspectos ligados à sua tradução em medidas e à validade e tipo de relações entre estas e os primeiros. O que está mais em causa, repete-se, nesta forma de abordagem é a transformação do posicionamento institucional na sequência do funcionamento dos processos específicos de tomada de decisão.

Para além de factos ocorridos em países concretos, as fontes fundamentais na explicação da evolução dos objectivos da política de emprego encontram-se nas organizações internacionais vocacionadas para este domínio e fundamentadas por documentos concretos produzidos em determinadas fases, em interacção com os problemas sentidos pelos países que integram essas organizações.

João Moura<sup>263</sup> aponta a OIT, a OCDE e o CE (Conselho da Europa) pela influência que, hoje em dia, exercem em alguns países. Acrescenta-se a CEE ou a agora União Europeia (UE), através dos Fundos Estruturais, com natural realce para o Fundo Social Europeu (FSE).

---

<sup>263</sup> Moura, J. - Economia do Trabalho - Lisboa - Ed. Fundação Oliveira Martins - 1986.

## 1.1. A OIT

A produção da OIT sobre esta matéria realiza-se, sobretudo, a propósito da actuação dos Serviços de Emprego(SE) <sup>264</sup>, de acordo com o decurso do tempo e com os contextos sócio-económicos.

As normas apresentadas na 1ª Conferência Internacional do Trabalho em 1919 consagraram-se na Convenção e Recomendação sobre o desemprego.

Apesar das cautela de uma época em que o desemprego era considerado um mal necessário salientam-se as propostas, de então, concernentes às obras públicas, ao seguro e subsídio de desemprego, à natureza gratuita da colocação e ao princípio da representação dos trabalhadores e empregadores.

Até à 2ª Guerra Mundial manteve-se a abordagem do desemprego na sua perspectiva individual.

A Convenção nº 34 e a Recomendação nº 32 de 1933 relativas às agências de colocação e a Convenção e Recomendação nº 44, de 1934, sobre o desemprego, são marcos a reter <sup>265</sup>.

No pós-guerra, dada a escassez de recursos humanos, a tónica é colocada na organização do mercado e dos SE - Convenção nº 88 e Recomendação nº 83, ambas de 1948<sup>266</sup> - com o objectivo de garantir o emprego para todos, num quadro de colaboração com outras instituições.

A delimitação dos objectivos específicos da política de emprego concretiza-se na Conf. Int. do Trabalho de 1964 e sintetizam-se na expressão:- "**pleno emprego produtivo e livremente escolhido**". A Convenção nº 122 de 1948<sup>267</sup>, estabelece como objectivos da política de emprego a garantia tendencial de um trabalho para

---

<sup>264</sup> Ver a este propósito:

-Ricca, S. - Los Servicios de Empleo - Genève - Ed. OIT - 1983.

-Ricca, S. - Les Mutations des Services Publiques d'Emploi - RIT - Vol. 127 (Ed. separada) - Genève - 1988.

Ver ainda a Convenção Nº 88 de 1948 da OIT respeitante à organização dos SE.

<sup>265</sup> Ver:

-OIT - Convenção Nº 34 de 1933 - Genève.

-OIT - Recomendação Nº 32 de 1933 - Genève.

-OIT - Convenção Nº 44 de de 1934 - Genève .

-OIT - Recomendação Nº 44 de 1934 - Genève.

<sup>266</sup> Ver:

-OIT - Convenção Nº 88 de 1948 - Genève.

-OIT - Recomendação Nº 83 de 1948 - Genève .

<sup>267</sup> OIT - Convenção Nº 122 de 1948 - Genève .

todos os que estejam disponíveis e o queiram, que seja produtivo e livremente escolhido, adequando essa possibilidade aos diversos níveis de desenvolvimento.

No entanto surge algo de novo com a distinção entre os objectivos gerais e específicos da política de emprego na Convenção nº 122.

**Os específicos "caracterizam-se por corresponderem, a uma resposta directa, ou por antecipação, aos problemas de emprego e implicarem actuações específicas selectivas, para serem alcançados"**

**Repegando a questão da segmentação dos critérios de intervenção da política de emprego, verifica-se que os objectivos gerais são sempre de pendor social e os específicos acentuam a vertente social ou económica de acordo com os problemas visados, o que é coerente com as ilações retiradas.**

**O selectivo afirma-se como um modo de sublinhar os aspectos sociais do emprego mesmo em contradição com as restrições económicas.**

A Recomendação nº 122 de 1948 propõe como objectivos específicos/problemas:- o desemprego sazonal; a adaptação da produção e do emprego a modificações estruturais; a transparência e mobilidade; as necessidades de certos grupos sociais ou regiões; a conciliação do crescimento da produtividade com o dos tempos livres e actividades educativas, a relação do desenvolvimento com o emprego, o investimento o rendimento e a justiça na sua repartição; a maior utilização possível da mão-de-obra no desenvolvimento de actividades industriais; a promoção do emprego produtivo nas regiões rurais e outras questões gerais como a demografia, as condições internacionais e a participação dos parceiros sociais.

A Recomendação nº 169 de 1984<sup>268</sup> (disposições complementares de política de emprego) altera alguns aspectos da Recomendação nº 122, como sejam:- a produção de bens e serviços essenciais particularmente ligados ao emprego e à satisfação de necessidades básicas; o combate ao emprego ilegal; o reemprego de desempregados em desemprego estrutural; o apoio aos grupos desfavorecidos; a relação entre a tecnologia o emprego, a formação e o conteúdo de trabalho; o reconhecimento do papel das PME's; a importância de um desenvolvimento regional equilibrado e, por último, uma primeira abordagem das actividades de utilidade colectiva.

<sup>268</sup> OIT - Recomendação N° 169 de 1984 - Genève.

Como se verifica, a repercussão da crise de 1974 acentuou os desequilíbrios estruturais e a sua projecção heterogénea sobre países, grupos sociais, PME's ..., conduzindo a uma adaptação dos objectivos específicos.

Alguns destes aspectos surgiram já na Conf. Mundial Tripartida sobre Emprego, Repartição do Rendimento, o Progresso Social e a Divisão Internacional do Trabalho realizada em 1975<sup>269</sup>.

A estratégia das necessidades básicas, como ficou conhecida, procurava uma integração do ciclo económico:- emprego - produção - rendimento - despesa, em torno da satisfação das necessidades básicas, geradoras de emprego e rendimento.

Num outro ângulo de análise salienta-se a Recomendação nº 150 de 1975, sobre o papel da orientação e formação na valorização dos recursos humanos, que vê as suas propostas prolongadas na 79ª Conf. Internacional do Trabalho em que claramente se estabelece a importância da valorização dos recursos humanos enquanto pedra angular de qualquer política respeitante ao emprego e à economia<sup>270</sup>.

Tais ilações permanecem na base das orientações da Comunidade Europeia e do FSE.

## 1.2. A OCDE

Serão explicitados, também aqui, apenas os aspectos que permitam vislumbrar o posicionamento institucional a partir da identificação dos objectivos da política de emprego, assumidos.

A Recomendação do Conselho sobre a Política de Mão-de-Obra, Instrumento do Crescimento Económico de 1964<sup>271</sup>, refere a política activa de mão-de-obra (a designação é elucidativa) como meio de conciliação entre a expansão do emprego e da produção e a redução de custos, de molde a evitar reacções proteccionistas.

---

<sup>269</sup> OIT - L'Emploi, la Croissance et les Besoins Essentiels - Genève - Ed. OIT - 1976.

<sup>270</sup> Ver:

-OIT - Recomendação Nº 150 de 1975 - Genève.

-BIT - Conférence International du Travail - 79ème Session - Rapport VI - Ajustement et Mise en Valeur des Ressources Humaines - Genève - 1992.

<sup>271</sup> Ver:

-OCDE - Document C(64)48 Final - Paris - 1964.

A adequação da afectação de recursos humanos deve ser considerado um investimento e não um custo adicional.

Os objectivos do emprego são altamente prioritários dada a sua importância económica, política e humana.

O desenvolvimento dos recursos humanos (formação e reciclagem), a mobilidade geográfica, o desenvolvimento regional, o emprego dos grupos marginais e o suporte ou financiamento dos aspectos sociais mais negativos do processo de adaptação do tecido económico são as principais componentes do conceito de política activa de emprego( e que reflectem os vectores V1, V2 e V3).

A tónica preventiva e previsional completa o essencial das recomendações.

A Recomendação do Conselho da OCDE sobre uma Política Global de Emprego e da Mão-de-Obra de 1976<sup>272</sup>, numa época de crise notória e de comportamento patológico das curvas de Phillips, reafirma a noção de pleno emprego como fim essencial da acção política permitindo harmonizar os objectivos económicos e sociais e as necessidades dos diversos indivíduos e grupos.

**No quadro da concertação social, o desenvolvimento do emprego é tributário, em simultâneo, da política económica, da política social e da política de mão-de-obra** (o económico, o social e económico-social estão presentes).

Cabe à política de emprego e da mão-de-obra estimular o emprego de forma selectiva e ter em conta as repercussões das diversas decisões de ordem política.

**A necessidade de avaliação dos efeitos da política de emprego e da mão-de-obra é referida como uma condição indispensável à sua contribuição para o pleno emprego não inflacionista.**

Na década de 80, as linhas de orientação da OCDE centram-se, de uma forma mais nítida, nas relações entre o crescimento económico e o emprego, por um lado, e o processo de adaptação estrutural ou "ajustamento activo" na versão das políticas, por outro.

É dado o privilégio às medidas que melhorem as condições de salvaguarda de um crescimento económico não inflacionista, nomeadamente à flexibilidade do factor trabalho.

---

<sup>272</sup> Aprovada na 412ª Sessão do Conselho da OCDE em 1976 - contém um anexo justificativo do Comité da Mão-de-Obra e Assuntos Sociais.

O conhecido relatório Dahrendorf<sup>273</sup> apresenta as quatro grandes necessidades/objectivos das economias da OCDE:- o ajustamento económico, incluindo o do mercado de trabalho; as inovações tecnológica e de organização social; os problemas sociais resultantes do desemprego volumoso e a qualidade de vida.É notória a contradição entre estes objectivos, pelo menos no curto prazo.

É reconhecido que a flexibilidade no mercado de trabalho é apenas uma das exigências para a consecução dos objectivos enunciados e consiste, essencialmente, na moderação salarial em relação aos acréscimos de produtividade, na formação e na mobilidade.

No entanto, nas conclusões do relatório é reservado à flexibilidade um papel relevante:

-faz a ligação entre os problemas económicos e sociais e entre a vocação de curto prazo das políticas e a necessidade de ajustamento estrutural;

-apesar dos ajustamentos estruturais produzirem efeitos sobre o emprego e sobre as condições de trabalho, que implicam um sistema de protecção no emprego, a moderação salarial e as diferenciações regionais e sectoriais, só a inovação promove a segurança no emprego e contraria aqueles efeitos.

Em 1993 a propósito da realização de um estudo sobre emprego/desemprego por solicitação do "clube dos sete grandes", estas teses são repegadas admitindo reduções das prestações sociais e aceitando a abolição ou a diferenciação do salário mínimo legal por regiões e grupos etários devido ao acréscimo de concorrência dos países asiáticos e do leste europeu e ao peso dos sistemas de pensões de velhice.

### **1.3. CARTA SOCIAL DO CONSELHO DA EUROPA**

---

<sup>273</sup> OCDE - La Flexibilité du Marché du Travail Rapport d'un Groupe d'Experts de Haut Niveau au Secrétaire Général - Paris - 1986.

Ver ainda sobre a questão do "ajustamento activo":

-Jenness, R.A. - Positive Adjustment in Manpower and Social Policies - Paris - Ed. OCDE - 1984.

Foi criada em 1961, com origem na Declaração dos Direitos do Homem de 1948 e na Convenção Europeia dos Direitos do Homem de 1958, "com o fim de salvaguardar e de promover as ideias e os princípios que são o seu património comum e de favorecer o progresso económico e social..."<sup>274</sup> .

É orientada para a salvaguarda e desenvolvimento dos direitos do homem nos vários domínios da sua actividade. Acrescem aos direitos civis e políticos, os económicos, sociais e culturais como os respeitantes ao trabalho, à greve, à formação, à segurança social, às condições de trabalho...

O Protocolo Adicional à Carta Social Europeia reafirma e alarga os direitos consagrados e estabelece a não discriminação devido ao sexo, o direito à informação, por parte dos trabalhadores no seio da empresa e o direito à melhoria das condições e ambiente de trabalho.

#### **1.4. CARTA COMUNITÁRIA DOS DIREITOS SOCIAIS FUNDAMENTAIS DOS TRABALHADORES**

Inspirada nas convenções da OIT e na Carta Social Europeia, resultou de um compromisso assumido pela Comissão das Comunidade Europeias, em 1989, perante o Conselho da Confederação Europeia dos Sindicatos<sup>275</sup> .

Os aspectos normativos mais salientes, no óptica dos objectivos da política de emprego, referem-se:- à relação entre o emprego, a remuneração e o nível de vida; à necessidade de um rendimento de substituição que assegure o sustento familiar; à relação entre a melhoria das condições de vida e as formas de organização e duração do trabalho e ao direito à formação contínua.

As questões do trabalho são inseridas em preocupações de ordem geral. Avulta como inovação o facto de se reconhecer, a propósito da protecção social, **que as pessoas excluídas do mercado de trabalho devem beneficiar e dispor de recursos suficientes e adequados, desligando-se, deste modo, o rendimento da actividade económica e sobrepondo os direitos sociais à lógica do mercado.**

<sup>274</sup> Ver a este propósito:

-Conseil de l'Europe - 25e Anniversaire de Charte Sociale Européenne - Origine, Fonctionnement et Effects de la Charte - Strasbourg - 1986.

-Conseil de l'Europe - Protocole Additionnel à la Charte Sociale Européenne - Strasbourg - 1988.

<sup>275</sup> Comissão das Comunidades Europeias - Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais - Bruxelas - 1990.

## 1.5. O FUNDO SOCIAL EUROPEU

A questão da política de emprego em sentido lato (inclui a formação) pode ser apreendida a propósito da análise dos objectivos do FSE no quadro da evolução dos Fundos Estruturais e dos Tratados<sup>276</sup>.

As normas sociais são tímidas e escassas no Tratado de Roma, uma vez que se acreditava que, numa época de reconstrução, a melhoria do nível de vida resultaria do simples funcionamento do Mercado Comum.

O artº 3º do Tratado previa "a criação de um Fundo Social Europeu, com vista a melhorar as possibilidades de emprego e a contribuir para a subida do seu nível de vida", denotando uma perspectiva económica dominante.

O FSE começou a funcionar em 1960 com um regulamento retroactivo a 1958 e orientado a compensação dos efeitos da concorrência sobre determinados grupos sociais, insistindo nas várias formas de mobilidade.

O FSE foi reformado em 1971, com objectivos de intervenção difusos e dependentes do Conselho de Ministros. Os domínios de intervenção orientaram-se para os trabalhadores saídos de sectores em reconversão (agricultura, têxtil, naval...) e para grupos sociais mais vulneráveis (migrantes, deficientes, jovens...).

Em 1977 introduziram-se algumas modificações no artº 5º da Decisão de 1971, com as intervenções da política de emprego voltadas para:- os desequilíbrios mais graves do emprego, nomeadamente os regionais; a adaptação ao progresso técnico; a crise de empresas do mesmo sector ou conexos; a inserção de deficientes; a eliminação do desemprego estrutural e do subemprego e, por último, a formação de mão-de-obra altamente qualificada.

A escassez relativa de recursos conduziu, sobretudo a partir de 1973, à necessidade da definição de Orientações de Gestão válidas por um período de 3 anos, fazendo acompanhar as prioridades por uma distribuição percentual dos meios pelos vários

---

<sup>276</sup> Ver a este propósito:

-Coelho, J.J.P. - O Fundo Social Europeu - Lisboa - Ed. MTSS (Col. Estudos) - 1983.

-Vital, O. - A Política de Formação Profissional na CEE - Curso do INA - 1984.

-Documento SEC(88) 1148 Final da Comissão com a proposta relativa à reestruturação dos Fundos Estruturais e onde pela primeira vez é claramente estabelecido o princípio da coesão económica e social.

-Os Tratados (de Roma, o Acto Único e o de Maastricht) e os Regulamentos dos Fundos Estruturais de 1988 e 1993.

pontos das orientações. Nas décadas de 60 e 70, cerca de 90% dos recursos eram dirigidos à formação.

A partir de 1980 as orientações incidiam:- na adaptação das estruturas de formação; na melhor articulação entre a formação e a educação geral; no desenvolvimento da gestão previsional do emprego; na ligação da formação ao desenvolvimento local; na absorção das consequências das reconversões sectoriais; no desenvolvimento da informação e orientação profissionais e do apoio a grupos sociais desfavorecidos.

A reforma de 1983, tendo em conta a situação do emprego, coloca a formação ao serviço de uma política activa de emprego conjugando os princípios da preparação para a vida activa e da igualdade de oportunidades.

A política de emprego, tal como decorre do Tratado de Roma, encontra-se no âmago da política global em articulação com as de educação e económica (**a perspectiva dos recursos humanos**).

O peso elevado da formação, a prioridade dos jovens e desempregados de longa duração adultos, a formação contínua, a formação de grupos com menores habilitações, a promoção da igualdade de oportunidades das mulheres e a formação de formadores e de recursos humanos estratégicos constituem os objectivos específicos mais relevantes desta época de agravamento do desemprego estrutural.

Estas orientações vigoraram praticamente até ao fim da década de 80 diferenciando as actuações nas regiões comunitárias em atrasadas, em reconversão sectorial e de elevado desemprego de longa duração, dando corpo à estreita interpenetração entre os problemas sectoriais e a concentração dos seus efeitos em determinadas regiões.

**Os problemas comunitários, pertinentes para a política de emprego, derivam-se do seu significado médio em todos os países ou da excessiva concentração em alguns desses países.**

#### **1.6. A REFORMA DOS FUNDOS ESTRUTURAIS**

A separação desta questão, da anterior, deve-se à alteração profunda dos seus objectivos e da importância que ganharam nos novos membros das Comunidades Europeias.

O alargamento da concorrência<sup>277</sup>, já na perspectiva do Mercado Único de 1993, era entendido como passível de poder provocar desequilíbrios socialmente reprováveis e erigíveis em objectivos de intervenção pública enquadrada pelo espírito das economias mistas do "Welfare State".

Os rendimentos dos agricultores, os desequilíbrios regionais e as dificuldades de acesso à formação ou ao emprego e à sua salvaguarda tornam-se em problemas visados respectivamente pelo FEOGA, FEDER e FSE.

Com a previsão da duplicação dos recursos financeiros até 1993, os três Fundos Estruturais viram acrescentadas às suas formas específicas de intervenção a possibilidade de convergirem e de subordinarem, de forma conjugada, à consecução de objectivos comuns. Os cinco objectivos eleitos combinavam de forma diferenciada as possibilidades de intervenção dos três fundos<sup>278</sup>:

- Nº1 - promover o desenvolvimento estrutural e o ajustamento das regiões menos desenvolvidas - FEDER, FSE, FEOGA-Orientação;
- Nº2 - reconverter as regiões, regiões fronteiriças ou parte de regiões (incluindo as zonas de emprego e as aglomerações urbanas) gravemente afectadas por declínio industrial - FEDER, FSE;
- Nº3 - lutar contra o desemprego de longa duração - FSE;
- Nº4 - facilitar a inserção profissional dos jovens - FSE;
- Nº5 - (a perspectiva da reforma da política agrícola comum):
  - Nº5a - acelerar a adaptação das estruturas agrícolas - FEOGA-O.
  - Nº 5b - promover o desenvolvimento das zonas rurais - FEOGA-O., FEDER, FSE

<sup>277</sup> Lembra-se que a política de concorrência, constituiu, em conjunto com a PAC, uma das pedras basilares da política comunitária expressa na sua vigilância, no papel do Tribunal de Justiça e nos relatórios anuais da política de concorrência.

<sup>278</sup> Regulamento Quadro Reg. CEE Nº 2052/88. Ver ainda Reg. CEE Nº4255/88 (FSE).

O objectivo N° 1 destina-se a contemplar as especificidades das regiões mais atrasadas como sejam o apoio à formação de activos, ao sistema educativo profissionalizante, às medidas de promoção do desenvolvimento regional e local e a programas ocupacionais em tarefas de utilidade colectiva, ao passo que o objectivo N°2 assume a herança das iniciativas comunitárias como o Resider ou o Rechar destinadas à intervenção em zonas economicamente devastadas através da construção de infraestruturas e de medidas de acompanhamento social.

Os objectivos N°s 3,4 e 5 reproduzem a vocação tradicional do FSE e FEOGA com a equiparação das zonas rurais a regiões atrasadas quando se lhe colocarem problemas de desenvolvimento.

O conjunto dos Fundos Estruturais é agregado num Quadro Comunitário de Apoio (QCA) que funciona como uma estrutura de prioridades de médio prazo e das respectivas fontes de financiamento, concretizando, em termos comunitários, o Plano de Desenvolvimento Regional (PDR)<sup>279</sup>.

#### 1.7. A 2ª REFORMA DOS FUNDOS ESTRUTURAIS

O Tratado de Roma no seu artº 125 coloca o FSE ao serviço do emprego e do nível de vida apenas através das facilidades de emprego e da mobilidade geográfica e profissional. O reemprego com o mesmo nível de remuneração era o objectivo específico único.

O Tratado da União Europeia<sup>280</sup> acrescenta à redacção do Tratado de Roma, o "facilitar a adaptação às mutações industriais e à evolução dos sistemas de produção, nomeadamente através da formação e reconversão profissionais".

No domínio da política social os direitos sociais e as condições de trabalho dominam, com uma referência à formação e aperfeiçoamento profissionais, no Tratado de Roma ao passo que no Tratado da União Europeia a política social se diversifica pela

---

<sup>279</sup> Ver:

-Secretaria de Estado do Planeamento e do Desenvolvimento Regional (SEPDR) - Plano de Desenvolvimento Regional (PDR) 1989/93 (1990/93 para o FSE)- Lisboa -  
-SEPDR - Quadro Comunitário de Apoio (QCA) de 1989/93 (1990/93 para o FSE) - Lisboa - Ed. SEPDR.

<sup>280</sup> Conselho das Comunidades Europeias/Comissão das Comunidades Europeias - Tratado da União Europeia - Bruxelas/Luxemburgo - 1992.p. 46

educação, formação profissional e juventude. A formação profissional aponta prioritariamente para os aspectos da adaptação, inserção e reinserção.

No entanto, ao princípio da coesão económica e social, formalmente mantido, acrescenta-se o princípio da convergência nominal e real. Na medida em que a convergência real deva ser antecedida pela convergência nominal toda a fragilidade económica dos países mais atrasados redundará no ajustamento pelo nível de emprego e pelo rendimento.

O Livro Branco sobre a Competitividade, o Crescimento (LBCCE) e o Emprego e sobre a Política Social (LBPS) ilustram este dilema<sup>281</sup>.

Ambos convergem:- na irreversibilidade da componente social das políticas públicas; no papel nuclear da variável emprego e na relevância dos recursos humanos como vector estratégico de solução dos problemas económicos e, logo, dos sociais.

Constata-se o óbvio:- **as pessoas são o objectivo e o agente de todas as soluções**

Apesar de o LBCCE rejeitar as hipóteses imediatistas do protecçãoismo, do aumento dos défices do sector público e da redução generalizada da duração do trabalho, reafirma a própria importância económica da manutenção de níveis de rendimento mínimo e de uma redistribuição que permita manter o emprego como objectivo central da política económica, na senda da tradição europeia que identifica o bem estar económico como fonte significativa de crescimento e emprego.

Entre a zona competitiva da economia e os excluídos existem formas de coexistência com a economia que podem beneficiar de alternativas de emprego (melhorando a relação entre o crescimento e o emprego) e de um suporte económico cuja fonte está na competitividade.

Os níveis de abordagem situam-se:- **no económico competitivo com forte contribuição da educação formação - no económico em ajustamento estrutural, pela via da flexibilidade do custo da mão-de-obra pouco qualificada e da renovação da actuação dos Serviços de Emprego - no social dependente do excedente económico e das necessidades sociais por satisfazer.**

---

<sup>281</sup> Comissão Europeia - Livro Branco sobre a Competitividade, o Crescimento e o Emprego - Bruxelas - - 1994.

Ver ainda:

-Dias, M. C. - Livro Branco sobre o Crescimento, a Competitividade e o Emprego e Livro Verde sobre a Política Social - Análise e Comparação dos Aspectos mais Relevantes - Documento de trabalho da DGEFP - Lisboa - 1994.

A exclusão económica - o novo sub-objectivo do FSE - deverá ser objecto de uma atitude activa, i. e., baseada em perspectivas de emprego ou actividades de utilidade social e de rendimento.

A formação permanente, a redução do custo do trabalho pouco qualificado e a satisfação de novas necessidades sociais pela economia social correspondem a estas preocupações, num quadro de renovação da componente activa e solidária da política de emprego.

O Livro Branco sobre a Política Social da Comissão Europeia salienta a contribuição das medidas de protecção social para a competitividade e crescimento e refere as prioridades selectivas referentes à inserção e diminuição da exclusão, pela via privilegiada do emprego e formação.

**Os valores da competitividade são assumidos em conjugação com as condições de trabalho e de vida e com a prioridade máxima dada à geração de empregos.**

Outro exemplo, a PAC<sup>282</sup>, reproduz estes três níveis (**competitivo - necessitando de ajuda para ajustamento estrutural - ligado às preocupações do eco-sistema rural**).

A diferença de abordagens não inibe as convergências acima referidas ultrapassadas pelo privilégio da convergência nominal enquanto condição de sucesso da convergência real, que esconde o primado da economia sobre o social, sob as imposições da competitividade internacional.

**De qualquer modo o reconhecimento de realidades distintas e coexistentes, objecto de medidas diferenciadas e unidas sob a prioridade mais ou menos mediata do emprego não deixa de funcionar como uma síntese adequada da realidade do enquadramento sistémico dos recursos humanos e de repetir analogicamente a lógica implícita em V1, V2 e V3.**

---

<sup>282</sup> Ver a este propósito:

-Livro Branco sobre a Agricultura Portuguesa - Cópia de documento do Ministério da Agricultura utilizada na Cadeira de Economia Portuguesa e Europeia do 5º ano de Economia do ISEG no AL 1994/95.

Realça-se a presença constante das componentes económicas sólidas, das que se caracterizam por problemas estruturais de índole económica e social e das relativamente marginalizadas no contexto.

No que se refere aos Fundos Estruturais<sup>283</sup>, as alterações resumem-se à fusão dos anteriores objectivos N°3 e N°4 num novo objectivo N°3 e à introdução de dois novos vectores de intervenção:

- a luta contra a exclusão social também incluída no novo objectivo N°3 (FSE);
- a facilitação da adaptação dos trabalhadores às mutações industriais e à evolução dos sistemas de produção (FSE) - que na prática significa o acesso dos países, que não os mais atrasados, ao co-financiamento da formação contínua, na medida em que deixem antever as dificuldades de adaptação estrutural.

**Em conclusão, a par do reconhecimento da importância da competitividade na sobrevivência do "modelo europeu" baseado num elevado nível de emprego e bem estar, o que é novo centra-se nos aspectos do ajustamento estrutural, comum a todos os países, e na exclusão económica e social.**

## 1.8. SÍNTESE

Segundo a distinção de A. Catarino<sup>284</sup>, a definição de objectivos deve assentar em princípios e finalidades e na imbricação destes com a realidade ou com o pragmatismo da sua exequibilidade.

---

<sup>283</sup> Ver:  
-Regulamento Quadro - Reg. (CEE) N° 2081/93.  
-Regulamento FSE - Reg. (CEE) N° 2084/93.

<sup>284</sup> Catarino.Op. cit.

Está em causa a diferença entre os princípios de ordem transcendente ou natural (de que abundam exemplos na economia) e os que resultam da própria realidade económica e social.

Assim, uma distinção essencial opera-se entre os objectivos gerais ou mediatos e os específicos ou mais imediatos de índole mais marcadamente quantitativa ou, de outro modo, mais sintonizados com preocupações económicas ou sociais, respectivamente.

A OIT é mais propensa à adopção de princípios interiorizados de aplicabilidade algo irrealista. Mesmo os seus objectivos de pendor mais económico, justificam-se pelos efeitos no emprego, no rendimento ou nas condições de trabalho e de vida.

A OCDE pauta a sua actuação por um maior grau de realismo e em caso de conflito entre objectivos acaba por pender para a satisfação das exigências da economia enquanto meio "sine qua non" para a consecução dos objectivos sociais.

A CEE acaba por ter uma visão mais ecléctica na medida em que os princípios de ordem económica se confrontam com responsabilidades pela situação concreta dos países e regiões que a integram.

As "Cartas Sociais" formulam princípios de referência normativa mais próximos das posições da OIT, apresentando uma sintonia com valores fundamentais por vezes distantes da realidade das possibilidades efectivas.

Independentemente da primazia que se dá ao económico ou ao social, é verdade que **o objectivo final da articulação proposta nos reconduz sempre a um elevado nível de emprego ou de pleno de emprego que se encontra no centro da síntese feliz entre as dimensões económicas e sociais.**

**É como se nesta variável e no seu nível pleno, finalmente, se encontrasse a solução para a dicotomia entre o papel subordinado à economia e, ao mesmo tempo objecto final de todas as intervenções, dos recursos humanos.**

**Ora, esta constatação é coerente com a tese da segmentação dos critérios de intervenção da política de emprego e da sua diversidade sistémica convergente com os valores sociais do bem estar individual e colectivo.**

Pela razão de que os objectivos podem funcionar como um dos critérios de sistematização das medidas, para além de outros, deixaremos para o próximo ponto a

sua sistematização, pela simples razão de que a matriz da relação objectivos/medidas se apresenta como extremamente difusa e, logo, a medida (ou a razão de ser da sua formulação - o objectivo) transforma-se na forma mais delimitada ou "celular" da política, sem esquecer a sua projecção na sucessão interdependente das variáveis intermédias que conduzem aos objectivos finais.

É essa uma das razões porque a sua classificação pode ser realizada nas mais diversas ópticas, mas procurando sempre a conjugação entre as medidas e os objectivos e as relações de conjunto.

No que se refere aos objectivos específicos da política de emprego, e em conclusão, as tendências de evolução mais significativas (segundo uma síntese das conclusões de A. Catarino e Xavier Greffe)<sup>285</sup> são as seguintes:

- a articulação crescente entre as questões económicas e sociais, não necessariamente contraditórias;

- a relevância crescente concedida às qualificações na óptica do trabalhador, do posto de trabalho e da sua "transformabilidade" em termos de polivalência nos vários postos de trabalho e trajectórias profissionais. A formação contínua e a organização do trabalho desempenham um papel essencial na concretização dessa relevância;

- a centragem das questões do emprego e formação na dimensão regional e local quer se trate de problemas de atraso ou reconversão. **A natureza multidimensional dos recursos humanos é, aqui, reencontrada;**

- a deslocação das vertentes da intervenção para soluções que operem a síntese entre a oferta e a procura, em vez de uma visão dicotómica do mercado de trabalho;

---

<sup>285</sup> Catarino e Greffe. Op. cit. (241) e (261).

-a,degradação das condições de vida dos mais vulneráveis ou, de outro modo, um aprofundamento das segmentações, a realçar a importância do social;

**-o retorno às funções tradicionais dos Serviços de Emprego inculcando-lhes uma postura mais activa e previsional e mais permeável à necessidade de uma avaliação permanente, dada a extensão do seu leque de medidas e a persistência dos problemas.**Note-se a extrema actualidade desta constatação;

-a crescente importância da relação da gestão do tempo de trabalho e das condições de trabalho com a formação e a produtividade.

## 2. AS MEDIDAS

As medidas ou, com mais propriedade, os instrumentos utilizados pela política de emprego, podem ser encarados ao nível concreto da política de um país ou do enunciado genérico dos documentos orientadores institucionais.

Neste último, como já foi referido, é, por vezes, bastante ténue a diferença entre as medidas e os objectivos específicos uma vez que são descritas na forma agregada de uma atitude activa com vista à resolução de um determinado problema - p.ex. - apoiar a inserção dos jovens na vida activa.Ou, de outro modo, são as duas faces de um todo.

Os objectivos de qualquer natureza podem funcionar como vectores de agregação, classificação/sistematização de medidas.

Por memória e de acordo com os aspectos metodológicos das políticas, uma política parcelar está relacionada com os objectivos gerais, com os objectivos que decorrem das suas zonas de intersecção com outras políticas, ou sejam os objectivos comuns, e com os objectivos específicos.

Este critério, no quadro da relação objectivos/instrumentos, mostra-se adequado à sistematização das medidas e ao mesmo tempo dos próprios objectivos.Por outras palavras, uma classificação substantiva das medidas é compatível com a sua inserção

simultânea no conjunto ou sistema de objectivos/instrumentos porque a razão fundamental de ser dos segundos se encontra na consecução dos primeiros.

**Assim sendo, prova-se que a classificação das medidas representa, ao mesmo tempo, uma forma de representar a estrutura da política de emprego e das suas relações com o meio envolvente.**

Dir-se-á que o facto de haver diferentes modos de o fazer é contrário a este princípio. No entanto, é também verdade que a definição de objectivos gerais ou específicos e a sua sistematização pode ter variadas formas dependentes da grelha de leitura institucional adoptada e de outras leituras sem prejuízo da coerência de conjunto.

Na política de emprego, tal como na generalidade das políticas, existe uma hierarquia de objectivos a partir da unidade de base da medida, na qual certos objectivos são variáveis intermediárias para a consecução de outros objectivos. A questão central não é esta, mas sim o facto de os objectivos específicos da política de emprego se encontrarem relacionados com objectivos gerais bem mais latos do que os tradicionais objectivos da política económica de curto prazo, que têm o seu epicentro no crescimento económico, pilar tradicional do pleno emprego compatível com a estabilidade dos preços e com o equilíbrio da balança de pagamentos.

## **2.1. A CLASSIFICAÇÃO O.I.T.**

A Recomendação N<sup>o</sup>122<sup>286</sup> faz a distinção entre dois tipos essenciais de medidas: -as gerais da política económica e as selectivas relativas ao emprego dos trabalhadores tomados individualmente ou a certas categorias de trabalhadores (ponto 8).

As primeiras podem ainda ser de curto ou longo prazo. Inclui-se, nas segundas, a contribuição para a expansão económica com um grau razoável de estabilidade, de modo a constituir um quadro mais favorável ao sucesso das medidas selectivas.

<sup>286</sup> OIT - Recomendação N<sup>o</sup> 122 de 1948 - Genève .

Trata-se aqui de influenciar, na óptica do emprego, a condução da estratégia global de desenvolvimento, admitido que seja o carácter subjectivo/normativo deste conceito.

As medidas gerais de curto prazo (ponto 11) procuram evitar o desemprego ou o subemprego generalizados e ainda as pressões inflacionistas resultantes de um desequilíbrio no mercado de trabalho. São assimiláveis às medidas de estabilização económica em torno do pleno emprego.

As medidas selectivas (pontos 12 a 20) são vistas numa primeira análise como de natureza essencialmente económica ou selectivas em sentido lato que "devem ser elaboradas e aplicadas para impedir a aparição e extensão do desemprego e do subemprego resultantes das modificações de estrutura, e para encorajar e facilitar a adaptação da produção e do emprego a este tipo de modificações".

As modificações de estrutura são modificações de grande dimensão e duração na forma de variações da procura, do aparecimento de novos recursos, de novas técnicas de produção ou de modificações do volume da mão-de-obra. A adaptação visa o duplo objectivo de tirar a máxima vantagem do progresso técnico e económico, incluindo o desempenho de outras actividades alternativas ao trabalho, e de minimizar os efeitos negativos sobre as pessoas empregadas.

A perspectiva regional e de certas categorias de trabalhadores (com relevo para os jovens) na ajuda para encontrar novos empregos, surge claramente expressa. Neste caso, a abordagem mais económica transforma-se e mistura-se com outras medidas mais viradas para influenciar o comportamento dos Serviços de Emprego e de atender a problemas específicos de emprego e formação, a que poderemos chamar medidas selectivas em sentido restrito em estreita inter-conexão com os problemas económicos.

O âmbito desta medidas pode situar-se, a partir da sua análise, na economia ou na sociedade em geral, nos sectores ou regiões ou nos indivíduos ou grupos de indivíduos. Cruzando estes aspectos, como o fez A. Catarino<sup>287</sup> chegaremos às seguintes possibilidades:

---

<sup>287</sup> Catarino. Op. cit. (241).

ÂMBITO NATUREZA	geral	reg. ou sectorial	pessoal
geral	1	4	7
selectivas em sentido lacto	2	5	8
selectivas em sentido restrito	3	6	9

Poderemos assim afirmar que:

-as medidas dos serviços de emprego incidentes tradicionalmente sobre a procura de emprego se encontram em (9);

-(5) corresponde às medidas que visam ou têm efeitos sensíveis no emprego de natureza económica ou outra, como seja, por exemplo, um sistema integrado de incentivos ao desenvolvimento regional. A articulação da política de emprego com outras faz com que elas se situem nas zonas de intersecção de políticas parcelares, embora podendo ser tomadas em conjunto, pertinentes para determinados sectores e regiões. É grande a virtualidade estratégica das medidas deste ponto, dada a necessária e maior abrangência dos efeitos procurados. Devem ser completadas com o enquadramento geral orientador e com a selectividade que lhes fornecem a precisão e a eficácia;

-ainda a título ilustrativo, em (3) incluem-se medidas de redução do horário do trabalho com vista ao aumento do emprego ou ao aumento da idade de entrada na vida activa e ainda os prémios à criação de postos de trabalho. Em (6) a concepção de medidas ou a majoração dos seus apoios para determinados sectores ou regiões. Em (2) incluir-se-ia o apoio à generalização da formação inicial e contínua com vista à adaptação à evolução dos conteúdos profissionais e da competitividade. Em (1) teria cabimento a expansão da procura agregada ou as metas de crescimento económico a prazo. A diminuição da idade da reforma colocar-se-ia em (4) ou (7), consoante se abrangesse alguns sectores com condições de trabalho mais penosas ou todos os indivíduos e na medida

em que estivessem em causa objectivos não directamente relacionados com o emprego. Uma antecipação da idade da reforma, como alternativa ao desemprego de longa duração, já se referiria a (5) ou (8) se se tratasse de uma situação de reconversão de um sector ou região ou se fosse válida para todos os trabalhadores em idênticas circunstâncias.

Pese embora o carácter artificial de todas as classificações e da estreita relação dos objectivos com as medidas, no caso vertente acredita-se que esta classificação permite colocar a política de emprego nos vários níveis em que pode ser chamada a intervir e avaliar os diferentes tipos de determinantes que a condicionam.

Muitos dos problemas que a afectam, resultam, porventura, de desequilíbrios nas 9 valências exemplificadas, na medida em que tenda a lidar com questões nascidas de todas as áreas, limitando as respostas preferencialmente ao nível do selectivo em sentido restrito. Uma evolução recente de passagem para a política activa, com influência na criação de postos de trabalho não será mais do que a passagem de (9) para (6) ou (3) e logo sem uma influência sensível na situação do mercado de trabalho.

A Recomendação N°169<sup>288</sup> sobre a política de emprego de 1984 reafirma as orientações da Recomendação N°122 considerando-as válidas para uma época de crise e colocando a tónica, no cap. III, nas medidas para os grupos e pessoas desfavorecidas nas quais se salientam as destinadas à criação de postos de trabalho e à adaptação às transformações estruturais (em particular as induzidas pela evolução tecnológica), abrindo, no entanto, para novas realidades do mercado de trabalho e da situação perante a actividade económica, como seja o sector informal.

Numa referência ao todo, verifica-se que a seguir aos princípios gerais da política de emprego, esta Recomendação, trata sucessivamente da política demográfica, dos jovens e outros grupos desfavorecidos, das políticas tecnológicas, do sector informal, das pequenas empresas, das políticas de desenvolvimento regional, dos programas de investimento público e programas especiais de investimentos públicos, da

<sup>288</sup> OIT - Recomendação N° 169 de 1984 - Genève.

cooperação económica internacional e emprego e das migrações internacionais, ilustrando o conjunto de preocupações a que as medidas se destinam. Habitualmente, as que são efectivamente tomadas tendem a situar-se no âmbito da capacidade de decisão das autoridades responsáveis pela política de emprego em sentido restrito, como viremos a verificar no próximo capítulo a propósito do estudo de uma realidade concreta.

## 2.2. A CLASSIFICAÇÃO MISEP

Uma outra classificação difundida com um grau elevado de difusão é a do MISEP (mutual information system on employment policy)<sup>289</sup> patrocinado pela Comissão das Comunidades Europeias (DG V).

A necessidade de manter uma informação de base por cada estado membro e um sistema de actualização trimestral, que permitam a elaboração evolutiva de quadros sinópticos comparativos de todos os países, conduziu à inevitabilidade de construir uma classificação de medidas.

Esta classificação utiliza os seguintes critérios subjacentes e vectores de desagregação:

**-medidas globais** - no qual se consideram as medidas que em articulação com outras, procuram a solução de problemas mais vastos e complexos do que os resultantes dos fenómenos do mercado de trabalho. Trata-se de situações de reconversões sectoriais, da abordagem de fenómenos de atraso económico ou de declínio industrial de certas regiões, de sistemas integrados e selectivos de incentivos ao investimento....Acentua-se aqui a vocação para a complementaridade da política de emprego em relação às restantes, tanto na convergência face a objectivos comuns, como no suporte aos efeitos mais negativos das outras políticas;

---

<sup>289</sup> IEFP - Relatórios de Informação de Base (RIB) do MISEP - Lisboa - 1990 e 1992.

**-medidas de apoio à manutenção de postos de trabalho** - que surgem com maior vigor nos períodos de desemprego estrutural elevado e na ausência de uma estratégia de solução. Sublinham, em excesso, a componente social da variável emprego esquecendo a sua necessária combinação com condicionantes económicas. Procuram ganhar tempo perante a falta de soluções teóricas e práticas, distorcendo a concorrência. A sua execução, permeável a pressões de diversa índole, quando persiste para além de um certo limite, provoca efeitos de substituição e compromete ou eleva os custos de soluções económicas viáveis apesar de para sectores em declínio irreversível poder significar uma suavização das leis do mercado na óptica social<sup>290</sup>.

A política de concorrência acaba por as excluir ou deixar reduzidas a sectores reconhecidamente frágeis, mas socialmente protegidos, como acontece com o artesanato. Em termos internacionais ou em espaços economicamente integrados a sua aplicação é sinónimo de exportação do desemprego;

**-medidas de apoio à criação de postos de trabalho** - que assenta na alternativa quer à passividade das medidas referidas no ponto anterior quer às medidas orientadas para a procura de emprego. A sua natureza selectiva e restrita colocam a questão da sua efectiva influência na criação de postos de trabalho quando se limitam a premiar essa criação e quando o processo de criação assenta as suas raízes em condicionantes macroeconómicas. Algumas das medidas de apoio à criação de postos de trabalho incidem na síntese entre a procura e a oferta ajudando à criação do próprio emprego de forma individual ou em grupo, em vez da contratação para um emprego por conta de outrem. Os estágios práticos combinados com formação técnica ou geral são outras modalidades que poderiam ser assimiladas a este tipo de medidas;

**-medidas de formação profissional** - incluem, por oposição aos aspectos quantitativos da relação entre a procura e a oferta de emprego, os aspectos qualitativos do ajustamento entre a oferta e a procura de conhecimentos

<sup>290</sup> Ver, p. ex., o caso da reestruturação dos lanifícios da Covilhã ao abrigo do D.L. 251/86 de 25/8.

profissionais. Relaciona-se com esta problemática a questão do investimento nos recursos humanos e na sua capacidade para se desenvolverem através de um processo de transmissão de conhecimentos. Este processo tende a assumir uma forte componente social dada a sua relevância estratégica restando, ainda, a dificuldade do seu ajustamento à evolução da realidade;

**-medidas de apoio a categorias sócio-profissionais desfavorecidas** - que são prioritárias do ponto de vista da política de emprego selectiva. As medidas descritas nos pontos anteriores, também por serem selectivas, se destinam a estas categorias. Contudo, prevalece a regra das classificações, segundo a qual os elementos a classificar o devem ser pela sua característica predominante que consiste, neste caso, no objectivo que presidiu à sua concepção e concretização. Reconhece-se, por elas, que os problemas de emprego incidem mais fortemente em algumas pessoas fazendo apelo a uma ajuda ao seu reposicionamento face ao mercado de trabalho;

**-medidas relativas à duração do tempo de trabalho e à reforma antecipada ou pré-reforma** - que interferem com a gestão do tempo de trabalho tendo na base problemas de emprego.

A classificação apresentada resulta de uma aplicação simultânea de vários critérios que separam o emprego da formação, a procura da oferta, a política passiva da activa e as medidas específicas das que de algum modo assentam na articulação com outras. A gestão do tempo de trabalho surge com uma autonomia própria, que aliás é consagrada por um tratamento que a insere no meio caminho entre as motivações da política de emprego e a inserção da actividade laboral em objectivos mais vastos e relacionados com o papel do trabalho na vida em sociedade.

Os seus limites advêm-lhe de uma natureza operacional e centrada na óptica específica da política de emprego procurando sobretudo a homogeneidade e a clareza da arrumação que, apesar de tudo, é perturbada quando mais do que um critério selecção entra em jogo.

Acresce ainda que a política de emprego, incluindo a de formação, é apenas uma parte da intervenção no mercado de emprego. Falta referir as intervenções básicas dos serviços de emprego no sentido de promover um melhor funcionamento do referido mercado em consonância com o objectivo de diminuir o desemprego friccional e facilitar a eficácia das políticas macroeconómicas orientadas para o pleno emprego ou tão somente para diminuir o desajustamento estrutural entre a oferta e a procura.

### **2.3. A CLASSIFICAÇÃO NO ÂMBITO DOS FUNDOS ESTRUTURAIS**

Não se trata de apresentar uma outra classificação, mas tão somente tentar provar que elas devem obedecer a necessidades operacionais e concretizáveis sempre que metodologicamente esteja em causa um processo de organização da intervenção pública através de medidas relacionadas com objectivos que as enquadram.

O Plano de Desenvolvimento Regional<sup>291</sup> concebido para incidir nos anos de 1990 até 1993 continha um dos 3 vectores ou Grandes Opções voltado para a valorização dos recursos humanos.

Este vector ficou consagrado no Quadro Comunitário de Apoio (Q.C.A.) negociado com base no P.D.R. e válido para o mesmo período, no que respeita a esta área (nalguns casos residuais veio a abranger 1989).

No contexto da nova organização dos Fundos Estruturais<sup>292</sup> e dos 5 objectivos já referidos, os programas operacionais previstos nos respectivos regulamentos acabam por constituir uma forma de aglutinação/classificação das várias medidas.

Assim, seria agora possível identificar medidas que tivessem não só em conta os problemas mais importantes na generalidade nos vários países membros, mas ainda juntar-lhe outras mais intimamente ligadas a problemas específicos de cada um dos países prioritários em termos da valorização dos recursos humanos e que constituem as regiões mais atrasadas.

---

<sup>291</sup> Ver:

-PDR 1989/93 (SEPDR). Citado em (279).

-Grandes Opções do Plano (GOP'S) 1989/92 (SEPDR).

<sup>292</sup> Ver o "Vademecum" editado pela Comissão das Comunidades em 1990 que identifica as diferenças de conteúdo e processuais em relação ao período anterior.

A seguir à identificação dos programas operacionais fica claro que cada um deles é delimitado por um objectivo específico e selectivo da política de emprego, embora com diferentes possibilidades de articulação com outros. Por exemplo, a formação de activos e de recursos humanos estratégicos, a formação inicial teórico/prática, a formação em tecnologias avançadas da informação e ainda a promoção do emprego e da formação numa óptica regional e local. Os programas operacionais ligados às intervenções tradicionais do FSE desagregam o objectivo específico do apoio a categorias sócio-profissionais desfavorecidas agrupadas pelas duas mais relevantes: os jovens e os desempregados de longa duração<sup>293</sup>.

A correspondência entre os programas operacionais e as medidas conduz a que uma medida possa ser a totalidade de um programa operacional ou então este último pode ser desagregado em mais do que uma medida. Pode ainda acontecer que a mesma medida possa ser apoiada por vários programas operacionais desde que vá simultaneamente ao encontro dos objectivos de todos eles, os quais lhes conferem, no conjunto, a sua natureza individualizada.

A diferença desta metodologia encontra-se na agregação das medidas por objectivos hierarquizados: - as que visam alterações na estrutura específica da situação dos recursos humanos em nome do desenvolvimento económico e social, de uma região atrasada ou da absorção dos desequilíbrios provocados por uma sujeição à concorrência de economias mais desenvolvidas e as que se relacionam com uma situação endémica e característica dos mercados de trabalho da generalidade dos países.

No que se refere ao QCA que se destina a vigorar entre 1994-1999 apenas se salienta o destaque dado à integração económica e social de grupos desfavorecidos como eixo autónomo, devido ao surgimento do objectivo da exclusão. Do ponto de vista substantivo mantém-se a problemática da relação entre as medidas e os objectivos enunciados no ponto anterior.

---

<sup>293</sup> Dias, M.C. - A Política de Emprego e a Reforma dos Fundos Estruturais in Revista de Emprego e Formação N° 9 - Lisboa - Ed. IEF - SET. 1989. pp. 15-22



#### 2.4. A CLASSIFICAÇÃO DE MEDIDAS NA OCDE

Neste domínio, conhece-se da OCDE uma classificação pontual de medidas para desempregados de longa duração e uma classificação mais detalhada realizada com vista ao tratamento da avaliação<sup>294</sup>.

A classificação (Analytical Structure of Labour Market Measures and Institutions) utilizada, decompõe as medidas em medidas incidindo sobre a procura de trabalho, sobre a oferta de trabalho e sobre o confronto entre as duas enquadradas pelas instituições que promovem esse ajustamento e respectivos métodos.

É evidente o "classicismo" deste tipo de classificação, embora temperado pela assunção do papel das instituições neste processo.

Poderia ser aplicada, aqui, a metodologia de classificar as medidas pelo agrupamento que delas é feito em torno de estruturas de objectivos que decorrem de orientações de política subjacente aos documentos apresentados. P.ex., a publicação sobre o ajustamento positivo<sup>295</sup> contem propostas de medidas com o seguinte conteúdo:

- actuações dos serviços públicos de emprego e agências privadas de colocação;
- mobilidade e migração;
- formação profissional;
- subsídios ao emprego, criação de postos de trabalho no sector público e programas regionais;
- programas de apoio social.

As classificação e respectivo conteúdo dependem do objectivo com que são elaboradas ou dos objectivos para os quais as medidas estão orientadas.

<sup>294</sup> OCDE - Documento MAS (87) 19 de 92.08.07.

<sup>295</sup> Jeness e "relatório Darhendorf" citados em (273).

## 2.5. OUTRAS ABORDAGENS

Qualquer autor que se debruce sobre a política de emprego e respectivas medidas necessita de subordinar o seu percurso analítico segundo alguma organização do conjunto de medidas analisado, mesmo que elas sejam enunciadas genericamente por correspondência com determinados objectivos e não através da sua definição precisa. Um tipo possível de abordagem das medidas de política de emprego olha-as como destinadas a diminuir o conflito entre o objectivo do pleno emprego e o da estabilidade dos preços..

Culbois<sup>296</sup>, considera a política de emprego no grupo das políticas da oferta destinada a promover a diminuição do desequilíbrio estrutural do mercado de trabalho (coeficiente de Hansen que traduz a relação entre os pedidos e as ofertas de emprego não satisfeitas).As medidas destinam-se a aumentar a circulação da informação, a prever o futuro de forma global e desagregada para prevenir os desequilíbrios e promover a mobilidade da mão-de-obra.Os trabalhadores desempregados de longa duração e os deficientes merecem uma atenção particular.

Xavier Greffe<sup>297</sup> reconhece que a política de emprego depois de se confundir com as políticas de relance orçamental deu origem a uma série de medidas destinadas a "puxar" a curva de Phillips para a esquerda sob a designação de política activa de mão -de-obra.As medidas actuais, com vários aspectos negativos, são o preço de uma coesão social mínima.

A síntese, por ele elaborada, distingue os vectores da melhoria das qualificações, das políticas locais e das medidas promotoras do aumento da flexibilidade no mercado de trabalho destinadas a tornar o factor trabalho mais maleável.Salientam-se o desejo de ajustamento a novas condições, por um lado, e o isolamento dos objectivos e medidas num enquadramento propiciador de soluções não possíveis ao nível global, por outro.

Outros autores adoptam ópticas mais próximas da condução selectiva da política de emprego, limitando-se nas suas análises, muitas vezes, à simples assimilação

---

<sup>296</sup> Culbois.Op. cit. (259).

<sup>297</sup> Greffe.Op. cit. (261).

descritiva das classificações institucionais nos aspectos pertinentes ao fim explicativo assumido.

Giran e Granier <sup>298</sup> dividem as medidas em medidas quantitativas de ajuda ao emprego, onde se incluem as ajudas aos desempregados idosos, as exonerações para a criação de empregos e os prémios à contratação e em medidas qualitativas de ajuda à empregabilidade que contêm os contratos de emprego-formação, os estágios práticos, a aprendizagem e os estágios de formação.

Uma visão mais completa da articulação entre as medidas de política e o quadro institucional, gerador de normas de bom funcionamento do mercado de acordo com os interesses do agentes em presença, é-nos dado por Jean Vincens <sup>299</sup>.

Fazendo a distinção entre as normas explícitas, formalmente aceites por todos e as implícitas, assimiláveis às condicionantes da organização social, reconhece que a sua evolução acompanha a evolução das relações sociais.

De entre as normas que reflectem as aspirações dos que oferecem trabalho, citam-se:

- (a)** - a sociedade deve funcionar no pleno emprego sem que para tal se utilize a flexibilidade dos salários nominais, apesar de se admitirem alterações no leque salarial;
- (b)** - todo o emprego deve dar acesso a uma remuneração pelo menos igual a um mínimo convencional;
- (c)** - a admissão num posto de trabalho deve minimizar os custos da mobilidade;
- (d)** - o tempo de procura de emprego deve ser tão curto quanto possível;
- (e)** - cada indivíduo deve ter a possibilidade de utilizar e desenvolver ao longo da sua vida activa, o seu potencial de trabalho.

---

<sup>298</sup> Giran, J.P.; - Granier, R. - Politique de l'Emploi - Paris - Ed. Economica - 1983.

<sup>299</sup> Vincens, J. - La Prévision de l'Emploi - Paris - Ed. PUF - 1970.

Do lado dos empregadores retêm-se, como normas:

- (f)** - todo o emprego é definido livremente pelo empregador sob restrição da legislação laboral vigente;
- (g)** - o empregador define livremente os atributos para a consecução do emprego;
- (h)** - os períodos de em que os postos de trabalho estão vagos devem ser tão curtos quanto possível;
- (i)** - o empregador deve encontrar o indivíduo necessário sem ter que modificar as suas condições.

A contradição sintética entre a oferta e a procura alarga-se à raiz do posicionamento de objectivos contraditórios perseguidos pelos agentes em presença e em luta, no quadro institucional, por normas reguladoras do comportamento colectivo. Essas normas traduzem-se na gama de políticas adoptadas em resultado da correlação de forças sociais e com um efeito regulador do mercado.

No que se refere ao seu conteúdo:

- as medidas que correspondem às normas (d) e (h) visam o aumento da transparência do mercado;
- a norma (a) fundamenta as políticas de expansão económica;
- as normas (f), (g) e (h) implicam as medidas de formação necessárias para as empresas, embora também se destinem ao cumprimento de (b) e (d);
- a norma (e) está na origem das medidas destinadas a assegurar a formação contínua e a (g) na do desenvolvimento dos apoios à formação em cooperação;

-a norma (c) articula-se com a relação do indivíduo com o espaço físico e social.

À adequação desta metodologia e à sua grande abrangência falta apenas a sua aproximação a situações de desemprego estrutural mais elevado condicionador das aspirações dos agentes, o que fica, no entanto, reconhecido pela sujeição à evolução da situação sócio-económica que transparece do texto.

**Nas já referidas "Cartas Sociais" as medidas confundem-se com os objectivos visados pelo que se dispensa um retorno ao seu conteúdo.**

### 3. SÍNTESE E SISTEMATIZAÇÃO DA ANÁLISE DOS OBJECTIVOS E MEDIDAS

Mais do que enunciar outros tipos de classificações parece de maior relevância explicitar a utilidade ou resultados esperados deste tipo de classificações. Uma classificação de medidas e/ou objectivos deverá permitir:

-dar uma visão clara da estrutura da política de emprego;

-identificar a sua estratificação face ao conjunto de objectivos de molde a posicioná-la no conjunto das intervenções públicas e a fornecer uma base de compreensão dos seus limites e potencialidades;

-uma clareza teórica e metodológica duradoura e, ao mesmo tempo, capaz de integrar as novas medidas que vão surgindo ou seja, deve ter por base uma correcta delimitação dos problemas estruturais do mercado de trabalho e da sua inserção no funcionamento da realidade e na evolução económica e social.

Os critérios de desagregação e os cruzamentos pertinentes são em elevado número, como se deduz dos exemplos seguintes:

**-efeitos directos e indirectos** - distinguem as medidas que visam efeitos relativos a objectivos decorrentes de problemas do mercado de emprego das que visam objectivos exteriores ao mercado de emprego, tendo embora efeitos sobre o funcionamento e evolução do referido mercado de emprego. A síntese ou intersecção encontra-se nas medidas que visam simultaneamente objectivos de emprego e de outra natureza;

**-o macro, o meso e o micro:- a sociedade, a economia global, o sectorial ,o regional, o empresarial, o indivíduo** - estes níveis incluem diferentes perspectivas do emprego:-a do emprego como factor de inserção social e da sua sustentação; a do emprego como factor produtivo tratado macroeconomicamente ou num sector, numa região ou num grupo de empresas; a do emprego como factor de realização individual nos seus múltiplos aspectos e nomeadamente no da relação com a empresa individual;

**- o mercado:- a oferta, a procura e a síntese entre ambas** - as medidas destinam-se aos indivíduos tratados casuisticamente ou em grupo, às empresas ou grupos de empresas ou operam a síntese entre a procura e oferta de emprego abordando os dois aspectos, simultaneamente;

**-tipo de ajustamento procurado:- activo, passivo e preventivo** - visam alternativas aos problemas ou procuram o amortecimento das suas consequências. O método preventivo procura criar condições para que qualquer das duas atitudes venha a ser desnecessária no futuro;

**-natureza do problema de desemprego - friccional, conjuntural e estrutural.**

**Os exemplos poderiam ser multiplicados, para confirmar apenas que uma classificação de medidas supõe a escolha de uma perspectiva ou a escolha dos aspectos e relações mais significativas com o contexto em que se desenrolam,**

**essencialmente com a hierarquia de objectivos com que se relacionam e para os quais contribuem.**

No entanto, o processo de enunciação e relação de medidas respeitantes a determinados objectivos é pouco claro porque:

-podem respeitar a mais do que um objectivo, em simultâneo;

-a sua enunciação pode nada dizer do seu peso relativo;

-o seu leque tende a cobrir todos os problemas, identificados por vezes em contradição entre si, na falta de uma visão sistémica e hierarquizada dos seus efeitos nos objectivos.

No que se refere às classificações apresentadas, a OIT elenca medidas a todos os níveis das suas preocupações desde os aspectos mais gerais até às medidas dirigidas para determinados grupos sociais.

A. Catarino combina a sua natureza (do geral de longo prazo até ao selectivo em sentido estrito) com a sua incidência individual, regional, sectorial e geral.

A OCDE coloca o acento tónico na transparência, mobilidade e qualificação acrescentando os apoios à criação de postos de trabalho no sector público, os programas regionais e os programas de apoio social complementares da preocupação essencial da adaptação no mercado de trabalho. Mais recentemente, as posições da OCDE inclinam-se mais nitidamente para os aspectos da flexibilidade do custo da mão-de-obra.

A classificação MISEP, de inspiração comunitária, reproduz a ecléctica e abrangente classificação do FSE e dos Fundos Estruturais indo um pouco mais longe no que se refere às medidas de gestão do tempo de trabalho.

No que se refere aos Fundos Estruturais, salienta-se a expressão das medidas relacionadas com a exclusão social e com as actividades de utilidade social, cujos antecedentes se encontram nos programas ocupacionais.

De qualquer modo, as medidas dividem-se claramente pelo leque das três vertentes assinaladas de intervenção da política de emprego e tendo como referência o elevado nível de emprego inerente ao chamado “modelo europeu” expresso nos Livros Brancos a Competitividade, o Crescimento e o Emprego e sobre a Política Social.

Os economistas, embora com referência a programas regionais, às medidas de criação de postos de trabalho ou à relação com a envolvente social, colocam claramente a tónica nas medidas de suporte ao funcionamento da economia.

A Carta Social Europeia e a dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, bem assim como o Livro Verde sobre a Política Social da União Europeia defendem os direitos sociais argumentando, nomeadamente com o seu papel no bom funcionamento da economia e na explicação do nível de emprego, i. e., **a quantidade também depende da qualidade do emprego.**

**A síntese final e sistematizada do conjunto de medidas/objectivos inclui as seguintes fases de clarificação das relações - entre os círculos de influência da política de emprego e os três tipos de critérios de intervenção - entre estes critérios e as medidas e objectivos - entre este conjunto e as diferentes posicionamentos identificados na classificação das medidas.**

Parte-se do pressuposto de que um objectivo inclui as medidas mais precisas e eficazes na sua consecução. Será atribuída a medida  $m_1$  ao objectivo  $Y_i$  desde que:

$$Y_i = x_1 m_1 + x_2 m_2 \dots + x_n m_n \quad \text{com } x_1 > x_{n-1}$$

Lembra-se que os critérios de intervenção ou de racionalidade da política de emprego consistem em :- V1 (eficiência económica dos recursos humanos) - V2 (síntese entre os aspectos económicos e sociais do emprego) - V3 (solidariedade social ligada ao emprego e ao rendimento de actividades de utilidade colectiva ou da economia social)

Os quadros seguintes ilustram as relações pertinentes acima referidas:

QUADRO IV.1

OS CÍRCULOS DE INFLUÊNCIA E OS CRITÉRIOS DE INTERVENÇÃO DE POLÍTICA DE EMPREGO

CRITÉRIOS DE INTERVENÇÃO CÍRCULOS DE INFLUÊNCIA	V1	V2	V3
<b>A</b>	Condição importante ou decisiva em termos de suporte global		Exclusivo (valores de natureza social)
<b>B</b>	Exclusivo		Condicionantes institucionais e sociais
<b>C</b>	Dominante em caso de inovação tecnológica	Secundário em caso de desemprego	Dominante em caso de desemprego estrutural e de longa duração
<b>D</b>		Dominante (problemas regionais e sectoriais)	Secundário para fenómenos de exclusão a prazo
<b>E</b>		Dominante (problemas regionais e sectoriais)	Secundário para fenómenos de exclusão a prazo
<b>F</b>	Condição importante em termos de recursos das medidas		Exclusivo

QUADRO IV.2

RELAÇÃO ENTRE OS CRITÉRIOS DE INTERVENÇÃO, OS OBJECTIVOS E AS MEDIDAS DE POLÍTICA DE EMPREGO

CRITÉRIOS	OBJECTIVOS	MEDIDAS	CARACTERÍSTICAS
V1	Apoio ou suporte ao crescimento económico e ao ajustamento estrutural da economia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• formação inicial qualificante</li> <li>• formação contínua</li> <li>• formação de quadros empresariais</li> <li>• formação de formadores e técnicos</li> <li>• formação para a inovação tecnológica</li> <li>• formação de reconversão com forte empregabilidade</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• perspectiva de curto, médio e longo prazos</li> <li>• incidência na oferta de trabalho</li> <li>• activa e qualitativa</li> <li>• óptica sectorial e profissional</li> </ul>
V2	Promoção de alternativas de formação e/ou emprego c/ uma viabilidade económica mínima aceitável	<ul style="list-style-type: none"> <li>• apoio à criação de postos de trabalho</li> <li>• apoio à manutenção de postos de trabalho</li> <li>• formação selectiva</li> <li>• iniciativas locais de emprego</li> <li>• apoio ao artesanato</li> <li>• "lay-off"</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• perspectiva de curto prazo</li> <li>• incidência na procura, na oferta e na sua síntese</li> <li>• activa, integrada e quantitativa</li> <li>• óptica individual e regional</li> </ul>
V3	Suporte às condições de vida através do acesso ao rendimento em actividades de interesse colectivo ou com perspectivas mediatas de formação e/ou emprego	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pré-reforma ou reforma antecipada</li> <li>• subsídio de desemprego</li> <li>• subsídio social de desemprego</li> <li>• formação, I.O.P. e acompanhamento especiais</li> <li>• programas ocupacionais</li> <li>• rendimento mínimo garantido</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• perspectiva de curto prazo</li> <li>• incidência no indivíduo ou grupos de indivíduos</li> <li>• passiva e qualitativa</li> <li>• óptica individual e social</li> </ul>

QUADRO IV.3

O POSICIONAMENTO DAS VÁRIAS ABORDAGENS DE SISTEMATIZAÇÃO DOS OBJECTIVOS E MEDIDAS

CRITÉRIOS DE INTERVENÇÃO ABORDAGENS	V1	V2	V3
OIT	x  (Fornece a autosustentação e a base dos objectivos de emprego e sociais)	x	x
OCDE	x	x  (Funciona como amortecimento das consequências e de coadjuvante do crescimento económico sob o qual assentam o emprego e o bem estar. Diminuição de "Trade-Offs".)	
"CARTAS SOCIAIS"			x
"ECONOMISTAS"	x	x  (Favorece as condições de bom funcionamento da economia e a diminuição de "Trade-Offs")	
FUNDOS ESTRUTURAIS / MISEP	x	x	x  (a partir de 1993 com maior clareza)

Poder-se-ia referir que em todos os casos estão sempre presentes os segmentos da intervenção da política de emprego e sempre voltados para o objectivo final de um elevado e estável do emprego. Variam as posições quando à ordem das relações de causa-efeito e ao peso relativo na explicação do resultado final.

O Livro Branco sobre a Competitividade, o Crescimento e o Emprego da Comissão Europeia veio a consagrar a necessária coexistência destes três segmentos a propósito

do sector competitivo, do sector em ajustamento estrutural e do sector em que a utilidade social das actividades constitui um valor alternativo à utilidade económica, considerada que esteja a sua imbricação.

**Esta consideração integra o realismo das situações concretas, a necessidade da sua transformação e a avaliação do processo de intervenção.**

Qualquer medida que possa ser implementada possui necessariamente a influência predominante de uma destas racionalidades e **é nesse quadro que deve ser aferida mesmo que o resultado final procurado seja o mesmo, em termos sociais.**

#### 4. OS AGENTES E O PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO

A metodologia do processo de tomada de decisão na política de emprego obedece ao mesmo percurso da política económica embora condicionado pela articulação com outras políticas parcelares e com uma estrutura hierarquizada de objectivos, desde os específicos até aos globais..

Também se pode afirmar que os agentes da política de emprego, indissociáveis do processo de tomada de decisão e da evolução da realidade, são todos os que estão presentes na política global:-o governo, o parlamento, a administração pública, os partidos políticos e as associações empresariais e sindicais<sup>300</sup>.

Contudo acentua-se a maior importância relativa das instituições e agentes mais directamente ligados às causas e consequências dos fenómenos relativos ao mercado de trabalho. Assim, a importância dos fenómenos do mercado de trabalho possuem um interesse que afecta todos no quadro geral das preocupações e um interesse específico quando, para alguns agentes e em determinadas circunstâncias, se transforma na questão relevante inserida ora na economia ora nos aspectos sociais, de certas regiões, sectores....

Os parceiros sociais são os agentes mais identificáveis com a lógica da política selectiva e as suas preferências as mais determinantes no processo de tomada de decisão. A sua influência, em outros níveis do processo social de tomada de decisão, constitui uma outra forma de expressão das limitações e potencialidades da política

---

<sup>300</sup> Ver:

Kirschen, E.S. - Política Económica Contemporânea - Barcelona - Ed. Occidente - 1965.

de emprego colocada entre a autonomia da sua condução selectiva e intérprete nas instâncias próprias das aspirações atribuíveis às pessoas enquanto tal.

#### **4.1. O PAPEL DOS AGENTES NAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS**

Parece óbvio que o tratamento desta questão deve ser mais adequadamente perspectivado na acentuação da análise do papel dos agentes mais directamente ligados à política de emprego selectiva, sem esquecer os restantes aspectos.

Esses agentes são as empresas, os trabalhadores e respectivas associações representativas em relação com as instituições públicas representantes de uma preocupação permanente e sistemática dos poderes públicos com a situação e evolução do mercado de trabalho ou de emprego no sentido que lhe dá Tinbergen.

O papel dos referidos agentes pode ser dividido em duas vertentes:

- a da sua influência nas instituições produtoras de orientações para a condução da política de emprego e nomeadamente no papel que os parceiros sociais devem ter na mesma;

- a da sua influência no processo concreto de tomada de decisão e execução da política de emprego.

É da primeira vertente que se trata neste ponto.

A OIT afirma-se como uma organização, na qual " a estrutura tripartida é o seu traço distintivo. O diálogo contínuo entre governos, organizações de trabalhadores e organizações patronais é a fonte da sua autoridade. Este diálogo traduz as aspirações das forças vivas de todos os países, reflecte as suas preocupações e inspira-se directamente nas realidades da vida social e económica"<sup>301</sup> .

A Conferência Internacional do Trabalho e o Conselho de Administração têm uma composição tripartida, constituindo a primeira um fórum internacional que adopta as

---

<sup>301</sup> Regulamento da OIT.

convenções e recomendações, que definem as normas internacionais do trabalho, e controla a sua aplicação.

Contudo, estas normas podem ser encaradas numa perspectiva lata de integração na elaboração das políticas de desenvolvimento e na procura do pleno emprego, na elevação do nível de vida e repartição equitativa dos frutos do progresso...e na promoção da cooperação dos trabalhadores e das entidades patronais....

A OIT parece desempenhar a nível internacional o papel de enquadramento mais específico das ambições da política de emprego em termos da gama de objectivos e agentes do processo de tomada de decisão.É também , e naturalmente, expressão das suas contradições e insuficiências.

Nas Comunidades Europeias<sup>302</sup> a representação de interesses é efectuada através do Comité Económico e Social de natureza consultiva (artº193 do Tratado da CEE).A sua constituição é feita por "representantes dos diferentes sectores da vida económica e social, designadamente dos produtores, agricultores, transportadores, trabalhadores, comerciantes e artífices, das profissões liberais e do interesse geral" o que visivelmente dilui numa vasta gama de representação consultiva de interesses, os agentes da política de emprego.De qualquer modo o Comité pode ser consultado sempre que o Conselho ou a Comissão o considerem oportuno e pode emitir pareceres por sua iniciativa, mas será obrigatoriamente consultado nos casos previstos no Tratado.

Na política social, tal acontecerá quando estiverem em causa (artº 118 do Tratado da CEE):- o emprego; o direito ao trabalho e às condições de trabalho; a formação e o aperfeiçoamento profissionais; a segurança social; a protecção contra os acidentes e as doenças profissionais; a higiene no trabalho; o direito sindical a as negociações colectivas.

O Comité também será obrigatoriamente consultado pelo Conselho quando se trate da suspensão da atribuição de verbas do FSE ou da modificação das suas funções, sob parecer da Comissão.É, de qualquer modo, visível a abrangência social em que se enquadram as questões da política de emprego, mas, ao mesmo tempo, a natureza meramente consultiva do Comité Económico e Social.

<sup>302</sup> Gabinete de Informação Científica e Técnica do MESS - Tratados das Comunidades Europeias e Alterações - Lisboa - 1986.

Na OCDE<sup>303</sup>, o TUAC (Trade Union Advisory Committee) fundado em Dezembro de 1948, em ligação com o Plano Marshall, tem funções consultivas junto desta organização visando assegurar que as políticas económicas tenham uma dimensão social e se orientem para o pleno emprego e para o bem estar social.

O BIAC (Business and Industry Advisory Committee) fundado em Março de 1962 é formalmente consultado pela OCDE sobre todas as questões de interesse geral.

#### **4.2. O PAPEL DOS AGENTES NO PROCESSO DE DECISÃO DA POLÍTICA DE EMPREGO**

Mais em concreto, a Recomendação N°83<sup>304</sup> afirma no seu ponto 20 a necessidade dos Serviços de Emprego cooperarem com outras instituições públicas e privadas interessadas nos problemas de emprego, devendo ainda, tal como decorre dos pontos seguintes, ser consultados e o seu parecer tido em conta em questões tão diversas como a distribuição das indústrias, as obras e os investimentos públicos, o progresso técnico e sua relação com o emprego, as migrações, a habitação, a criação de serviços sociais e, por último, embora importante, devem ser consultados pelo organismo de planificação global de modo a influenciar as possibilidades de emprego.

Em particular, esta Recomendação refere no ponto 3, incluído nos princípios gerais, a necessidade de se tomarem as disposições, por parte dos Serviços de Emprego, apropriadas para levar a cabo uma colaboração com os representantes dos trabalhadores e dos empregadores, e com os organismos encarregados de estudar problemas de emprego mais restritos (regiões, indústrias, empresas, grupos de empresas...).

A Convenção N°88<sup>305</sup>, do mesmo ano, enquadra as anteriores recomendações no artigo 1, onde associa a sua missão de organizar o melhor possível o mercado de emprego à cooperação com os organismos públicos e privados interessados nas questões do emprego.

---

<sup>303</sup> Yearbook of International Organizations - 1988.

<sup>304</sup> OIT - Recomendação N° 83 de 1948 - Genève.

<sup>305</sup> OIT - Convenção N° 88 de 1948 - Genève.

No artigo 4 estabelece o princípio da constituição de comissões consultivas nacionais, regionais e locais com o mesmo número de representantes dos trabalhadores e dos empregadores com vista a assegurar a sua cooperação no funcionamento e organização dos Serviços de Emprego e no desenvolvimento da sua política.

A Convenção N° 122<sup>306</sup> sobre a política de emprego sublinha as vantagens da consulta aos organismos interessados e em particular aos representantes dos trabalhadores e empregadores na dupla perspectiva do seu conhecimento mais aprofundado desta realidade na fase de concepção e dos apoios que possam granjear para o seu suporte e execução.

A Recomendação N°122<sup>307</sup>, do mesmo ano e sobre a mesma matéria, reafirma o princípio da consulta e colaboração.

No ponto 6, atribui aos trabalhadores, empregadores e suas organizações o papel de examinar as relações entre a política de emprego e as políticas económicas e sociais, de forma a poderem reforçar-se mutuamente, o que não pode deixar de ser um sinal da crescente importância, quer destas organizações, quer da institucionalização da sua participação.

O capítulo V, exclusivamente dedicado à acção dos trabalhadores, empregadores e suas organizações atribui-lhes uma vasta gama de acções de carácter não decisório, mas que se estendem , no quadro do respeito pelo princípio da manutenção do pleno emprego produtivo e livremente escolhido, desde as consultas para a elaboração das medidas até às políticas sociais salariais e de investimento, passando pelo fornecimento próprio ou solicitado de meios de formação e de readaptação e das contribuições financeiras que o permitam.O favorecimento das consultas e da colaboração deve descer ao nível da empresa com vista à resolução de problemas de emprego, diminuindo as hipóteses de desemprego e aumento as possibilidades de emprego e sobretudo em casos de despedimento ou de flexibilidade de horários e de mobilidade profissional ou inter-empresas.

---

<sup>306</sup> OIT - Convenção N° 122 de 1964 - Genève.

<sup>307</sup> OIT - Recomendação N° 122 de 1964 - Genève.

A Recomendação N°169<sup>308</sup> de 1984 relativa às disposições complementares da política de emprego voltada para preocupações permanentes, com renovada importância, ou para outras com um relevo actual como a tecnologia, a demografia, o sector informal, o desenvolvimento regional e os grupos desfavorecidos, apenas acrescenta aos agentes relevantes as organizações representativas do sector rural e em particular as dos trabalhadores rurais (com uma Convenção e Recomendação próprias, de 1975).

Em todas as normas da OIT é constante a referência aos chamados parceiros sociais que devem acompanhar ou influenciar as decisões públicas inoculando-lhe interesses sociais de algum modo diferentes da submissão à lógica exógena do mercado.

O social, também, por definição, transcende as preocupações inerentes ao domínio do económico e incorpora os outros interesses do indivíduo e asseguram a sua expressão ao nível colectivo.

A Carta Social Europeia<sup>309</sup>, mais assente nos direitos sociais individuais e dos trabalhadores concede um natural privilégio às condições de trabalho, à protecção social, à liberdade de constituição de organizações sindicais e patronais de âmbito local, nacional e internacional e ao direito à negociação colectiva.

Inspirada nesta última a Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores<sup>310</sup> versa com grande proximidade os temas centrais propondo o desenvolvimento e institucionalização do diálogo social a nível europeu.

A OCDE é bastante mais comedida nas referências aos parceiros sociais. A Recomendação do Conselho de 1964<sup>311</sup>, sobre a política de mão-de-obra remete para uma sugestão do ponto 8, segundo a qual se reconhece a possibilidade de uma contribuição notável para o crescimento económico dos trabalhadores e empregadores através de programas de mão-de-obra ao nível de empresa e indústria e definidos de acordo com o diálogo que for encetado entre eles e com os poderes públicos.

---

<sup>308</sup> OIT - Recomendação N° 169 de 1984 - Genève .

<sup>309</sup> citada em (274).

<sup>310</sup> citada em (275).

<sup>311</sup> citada em (271).

A Recomendação de 1976<sup>312</sup> sobre uma política global de mão-de-obra, alarga a necessidade deste diálogo às instituições de cada país na cooperação e participação permanentes de todas as partes interessadas um aspecto importante da política de mão-de-obra, mas também da política de emprego.

Os exemplos poderiam ainda ser multiplicados em relação à dimensão institucional do papel cometido aos agentes mais directamente ligados ao funcionamento do mercado de trabalho. Este enquadramento condiciona e determina fortemente a sua margem de manobra e intervenção na definição, acompanhamento e execução das políticas, na medida em que o processo de tomada de decisão tem um cunho marcadamente institucional e o governo constitui o decisor em última instância.

No entanto, o poder real dos trabalhadores e empregadores manifesta-se de outras formas, das quais se salientam as armas de negociação e luta pela repartição do rendimento nominal em torno da recuperação mais ou menos do que proporcional da inflação, com consequências nos crescimentos relativos dos salários e dos lucros.

Esta abordagem está mais próxima do conceito de política de emprego como uma das políticas da oferta, ao lado das políticas de concorrência e produtividade cuja referência fundamental se situa na conciliação ou diminuição do conflito entre os objectivos do pleno emprego e da estabilidade dos preços.

---

<sup>312</sup> citada em (272).

#### IV - A ESPECIFICIDADE METODOLÓGICA DA POLÍTICA DE EMPREGO

Falar em especificidade metodológica da política de emprego pode dar origem a uma ideia errónea de um terreno conceptual autonomizado/isolado da ciência económica ou de outras áreas científicas.

No entanto, acredita-se que a definição de uma problemática própria tem um sentido crescentemente afirmativo. Essa problemática será mais o resultado de uma certa forma de abordagem assente na interpenetração entre o económico e o social e entre o racional e o normativo do que a "descoberta" de novos problemas e/ou novas necessidades.

Na medida em que, reconhecidamente, o desemprego constitui o principal problema das sociedades actuais, a explicação do desemprego e as perspectivas de solução transformaram-se numa das questões vitais da ciência económica.

Difícilmente se poderia compreender a abordagem do desemprego estrutural como uma tarefa exclusiva da macroeconomia. As suas causas estão ligadas ao comportamento dinâmico dos sectores de actividade e respectivos desvios em termos de desemprego.

Esta exigência recoloca-se, hoje em dia, na situação dos países do leste europeu, nos quais a implementação dos mecanismos de mercado decorre de forma paralela com o crescimento acentuado do desemprego elevado e auto-sustentado<sup>313</sup>.

Também é verdade que não se pode dissociar o desemprego das determinantes sociais, institucionais e económicas da oferta e da procura analisáveis tanto ao nível macro como ao dos agentes individuais.

Frank Stafford<sup>314</sup> analisou os artigos no âmbito da "Labor Economics" publicados entre 1965 e 1983 nas 6 das mais importantes revistas especializadas de economia, notou que para além do acompanhamento que as preocupações teóricas fazem da realidade da intervenção pública face a problemas concretos (questões da política

<sup>313</sup> Comissão Europeia - Emploi en Europe - DV5 - 1992

<sup>314</sup> Stanford, F. - Foerestalling the Demise of Empirical Economics: The Role of Microdata in Labor Economics Research - Texto da Biblioteca do CISEP.

ligadas às reformas antecipadas, p. ex.), a incidência dos artigos é maior teóricos, nos relacionados com a oferta de trabalho, com a determinação dos rendimentos do trabalho e com fenómenos centrados no equilíbrio e fricção no mercado de trabalho na tentativa de compreender a subida contínua da taxa de desemprego. As lacunas são maiores na explicitação das determinantes da oferta e no recurso a dados relativos aos comportamentos das unidades económicas e à sua relação com a explicação da situação e evolução do mercado de trabalho.

O estudo dos fenómenos do mercado de trabalho permite várias abordagens independentemente da evolução e da estrutura da problemática da investigação ou do conhecimento científico.

Deixando de lado a relação entre o percurso da problemática científica e os problemas da política, escolhe-se como enquadramento pertinente o dos problemas reais que motivam as funções e a actividade das instituições voltadas para as intervenções públicas, **procurando a sintonia da investigação com as necessidades operacionais de mais, melhores e mais detalhados conhecimentos da realidade.**

Após esta precisão, considera-se adequado dividir as abordagens, com objectivos de desenvolvimento do conhecimento sobre o mercado de trabalho, nos seguintes tipos mais usuais e orientados para a fundamentação das políticas e do respectivo processo de transformação:

-análise do funcionamento do mercado de trabalho e das tendências de evolução enquadradas no contexto sócio-económico e desagregadas em análises sectoriais de grupos de empresas e regionais. Cabe ainda aqui a análise do processo de afectação de recursos humanos nas empresas e os seus efeitos no funcionamento do mercado externo. Constitui a base cognitiva onde tudo o resto se insere;

-previsões sobre variáveis determinantes da situação e evolução do mercado de trabalho. Permitem a preparação preventiva das políticas e assentam nos conhecimentos referidos no ponto anterior. A indagação do seu grau de

adequação constituem uma aferição da validade dos conhecimentos e dos próprios métodos de previsão;

-gestão previsional ou planeamento dos recursos humanos que implicam também uma previsão da evolução dos (des)equilíbrios pertinentes aos recursos humanos a curto, médio e longo prazos, por forma a tomar as medidas com vista à sua gestão e desenvolvimento;

-acompanhamento e avaliação das políticas que se destinam a verificar se a sua execução corresponde ao previsto, identificando as razões dos desvios e corrigindo-os na medida do possível. A correspondência das medidas aos objectivos e a correcção da definição destes últimos face à realidade resultam tanto num processo de aperfeiçoamento das políticas, como ainda na melhoria dos conhecimentos sobre o funcionamento do real.

Tratar-se-ão só os primeiros 2 pontos porque o último terá o seu cabimento integrado na realidade portuguesa, no próximo capítulo e constituirá o cerne do desenvolvimento dos últimos dois capítulos.

## **1. ECONOMIA DO TRABALHO E DOS RECURSOS HUMANOS**

Tal como referem Harbison e Myers<sup>315</sup>, apesar de se reconhecer a complexidade dos recursos humanos enquanto tal, a análise impõe a escolha de uma certa abordagem.

A da relação das pessoas com a actividade económica é uma delas e incide nos fenómenos inerentes à relação das pessoas com as actividades de produção de bens e serviços, sua distribuição e utilização nas condições propiciadas pelos vários sistemas.

Os métodos utilizados são, em geral, os da ciência económica aplicados aos recursos humanos, como parte integrante da economia, desenvolvendo embora mais os

---

<sup>315</sup> Harbison, F.; Myers, C.M. - Educação, Mão-de-Obra e Crescimento Económico - Ed. Fundo de Cultura - 1956

aspectos relacionais e institucionais no quadro das funções do mercado de trabalho<sup>316</sup>.

Mário Murteira afirma, no entanto, que "para que toda a economia fosse «do Trabalho», a ordem objectiva das relações sociais teria de ser distinta daquela que o economista observa", o que novamente traduz o conflito entre o homem e o factor de produção<sup>317</sup>.

Cândida Soares e Margarida Abecasis<sup>318</sup> estabelecem uma diferença entre recursos humanos em sentido lato e sentido restrito, correspondendo a primeira concepção aos recursos humanos identificados com a população e especificamente considerada "na óptica da utilização, desenvolvimento e exercício das potencialidades humanas".

A óptica mais restrita, da segunda concepção, relaciona-os com o emprego e "definem-se como a população enquanto carecente de trabalho tendendo a integrá-lo e a superá-lo na dinâmica do desenvolvimento e do exercício das potencialidades humanas".

A primeira concepção implica o trazer para o âmbito das preocupações da política a educação, em paralelo com a abordagem económica. A primeira perspectiva corresponde mais à de população total e a segunda à de população activa.

Julga-se que se poderão associar as diferentes concepções de recursos humanos a duas linhas de tendência essenciais:

-a que os perspectiva pela consideração de um conjunto de objectivos ou motivações e comportamentos mais alargados do que os fenómenos económicos, o que arrasta a própria necessidade de considerar alternativas de sistemas económicos e sociais ou, pelo menos de alterações estruturais profundas;

---

<sup>316</sup> Mallet, L. - Le Marché Local du Travail - Paris - Economica - 1983.

Ver ainda:

-Hughes, D.B. - Introduction in Bartholomew, D.J. (dir.) - **Manpower Planning** - Ed. Penguin Books - 1976..

<sup>317</sup> Murteira. Op. cit. (244). p. 16

<sup>318</sup> Abecasis, M.; Soares, M.C. - Metodologias de Planeamento dos Recursos Humanos - Algumas Aplicações ao Caso Português - Lisboa - Ed. MTSS (Col. Estudos) - 1985. p. 9

-a que encara os recursos humanos na sua dimensão mais restrita de uma relação com a actividade económica que se sobrepõe às outras e as determina. Enquadra-se dentro de um determinado sistema e reflecte o quadro das limitações que este lhe impõe. Inevitavelmente acaba por deixar transparecer, em maior ou menor grau, a especificidade comportamental do homem em sociedade.

Dentro do sistema das economias de mercado, no seu estado actual, as posições teóricas predominantes, e como tal, o leque e a importância relativa dos problemas e as consequentes implicações para a condução das políticas diferem, bem assim como a dosagem entre estas duas perspectivas.

Apesar do grande desenvolvimento da educação da população, a época actual é propícia ao **X ascende** dos problemas de ligação dos saberes ao emprego no pano de fundo de um desemprego elevado e que toca, embora de forma diferente, todas as categorias.

Segundo Michael Hopkins<sup>319</sup>, interpretando as posições da OCDE, existem três categorias de desemprego: -a que resulta de uma procura insuficiente, a que se deve à rotação normal para a utilização óptima da capacidade, (i. e., o desemprego friccional) ou devido ao tempo de procura e a que se refere a razões estruturais definindo o desemprego estrutural como a diferença entre o desemprego friccional e o desemprego total, descontando as variações cíclicas provocadas pelas flutuações da procura agregada.

As alternativas para a sua superação prefiguram-se como sendo:

**-a neo-clássica** - o retorno ao pleno emprego resultará da redução dos custos da mão-de-obra e do aumento da eficiência marginal do capital. O modelo básico é o de Adam Smith. A manipulação da procura deixa, a prazo, a taxa natural de desemprego inalterada;

<sup>319</sup> Hopkins, M. (dir.) et alt. - Employment Forecasting - London - Ed. Pinter Publishers - 1988.

-a **neo-keynesiana** - a absorção da mão-de-obra é tributária do crescimento económico, que será necessário estimular. Os controlos selectivos (ao nível das políticas macroeconómicas) associam-se à necessidade de prevenir o aumento de preços e o desequilíbrio da balança de pagamentos, com efeitos negativos sobre as condições desse mesmo crescimento;

-a **estrutural** - os problemas estruturais são os factores de rigidez sócio-económica que impedem o sistema de satisfazer as necessidades humanas. Privilegia a qualidade de vida ao crescimento em si e os resultados aos meios, que o próprio Keynes referia como sendo a necessidade de preferir o bom ao útil. A identificação dessas necessidades em cada contexto sócio-económico coloca desafios metodológicos sérios.

Aliás, as metodologias destinadas a medir o progresso económico e social, como forma de enquadrar e dar sentido à formulação de objectivos sócio-económicos relativos a um conceito mais lato da relação entre o homem e a economia, conhece já um conjunto alargado de trabalhos.

Na sequência da obra marcante de Harbison e Myers, A.R. dos Santos<sup>320</sup> desenvolveu uma grelha de critérios, sintetizada num índice, destinado a avaliar o grau de desenvolvimento dos recursos humanos e do desenvolvimento tecnológico.

Dudley Seers<sup>321</sup> trata também o problema dos indicadores do desenvolvimento como conceito normativo assente no consenso social e teórico sobre a validade dos objectivos prosseguidos.

A OIT, com uma aplicação concreta a Portugal<sup>322</sup>, desenvolveu largamente a metodologia de delimitação da composição das chamadas necessidades básicas e da sua articulação com os recursos, o emprego, a produção e o rendimento.

O corpo teórico da economia do trabalho assenta, na sua visão mais ortodoxa nos temas da oferta e procura de trabalho e do seu confronto, na determinação da

<sup>320</sup> Santos, A.R. - Recursos Humanos e Tecnologia nos Países em Desenvolvimento - Lisboa - UTL/ISE - 1983.

<sup>321</sup> Seers, D. - Os Indicadores de Desenvolvimento: O que Estamos a Tentar Medir? in *Análise Social* N° 60. Lisboa - Edição GIS - 1969 - pp. 949-968

<sup>322</sup> Emprego e Necessidades Básicas em Portugal - Lisboa - Ed. I.P.S. Damião de Góis - 1985.

produtividade, dos salários e do tempo de trabalho, nas relações institucionais entre os parceiros e respectivos efeitos sobre o funcionamento do mercado, numa óptica preferencialmente macroeconómica.

Os fenómenos mais específicos como a discriminação, a teoria do capital humano ou a teoria da procura de emprego foram sendo adicionados e representam o desenvolvimento dos paradigmas existentes.

McConnell e Brue<sup>323</sup> tentam distinguir a "velha" economia do trabalho - ortodoxa, neoclássica ou corrente principal - da "nova" economia do trabalho. Tal diferença é assimilada ao institucionalismo e em particular ao novo institucionalismo da teoria dos mercados de trabalho internos e à concepção dual ou segmentada do mercado de trabalho. Algumas das críticas à teoria ortodoxa podem sumariar-se do seguinte modo, na perspectiva da visão institucionalista:

-os salários são determinados mais por decisões negociadas do que pelas forças de mercado;

-os sindicatos (e também as associações empresariais) são fundamentalmente instituições políticas cujo comportamento ilude a análise económica;

-os objectivos dos sindicatos são multifacetados e escapam à hipótese da maximização;

-as suas políticas salariais resultam de comparações equitativas baseadas em conceitos normativos.

-uma boa parte das empresas e outras entidades incorporam mercados de trabalho internos, nos quais os salários e afectação dos recursos se processa de acordo com regras e procedimentos administrativos e não com base no confronto entre a oferta e a procura;

---

<sup>323</sup> Campbell, R.M.; Brue, S.L. - Contemporary Labor Economics - Ed. MacGraw-Hill - 1986.

- os mercados internos hierarquizam os postos de trabalho através da incidência numa determinada qualificação, função ou tecnologia e a partir do momento em que o trabalhador acede a este mercado por uma determinada porta de entrada fica protegido da concorrência do mercado externo;
- os mercados internos apresentam vantagens para as empresas (reduzem a rotação, aproveitam melhor as qualificações específicas e baixam os custos de selecção e admissão) e para os trabalhadores (melhoram a estabilidade, as hipóteses de formação e promoção e resguardam-nos de decisões arbitrarias). Nota-se ainda uma interacção positiva entre os objectivos sindicais e a existência de mercados internos;
- não existem provas concludentes sobre se os mercados internos diminuem ou aumentam a eficiência;
- a dualidade do mercado de trabalho é um facto e estas duas realidades suportam-se mutuamente. Detecta-se uma interacção entre a qualidade dos postos de trabalho e a qualidade dos trabalhadores;
- o dualismo pode reflectir a existência de um dualismo no mercado dos produtos ou resultar de um desejo de impedir a formação de uma classe de trabalhadores homogénea e dotada de uma consciência própria;
- a discriminação, as diferenças de qualificações e as interacções entre os postos de trabalho e os trabalhadores contribuem para uma restrição à mobilidade entre os sectores primário e secundário;
- como diferenças fundamentais entre a teoria dualista e a ortodoxa aponta-se o facto de, para os primeiros, a discriminação, as instituições e as regras constituírem factores estruturais no mercado de trabalho ao passo que para os segundos, tal não acontece.**

Os dualistas sublinham a importância do emprego conseguido e não a do capital humano adquirido como factor explicativo dos rendimentos, pelo que acentuam a pertinência das políticas orientadas para a disponibilidade de empregos do sector primário em relação às que visam a expansão da procura e a disponibilidade de capital humano. Os ortodoxos colocam mesmo em causa os fundamentos e legitimidade teórica da teoria dualista.

**Estes autores expõem um quadro que se pode considerar bastante completo em termos da problemática da economia do trabalho:**

-esta problemática divide-se pelos aspectos micro, macro e sistemas alternativos. Os aspectos microeconómicos relacionam-se com a procura e com a oferta de trabalho associando, a esta última, a decisão sobre a repartição trabalho-lazer, as taxas de participação e a qualidade do trabalho. No seu lugar de confronto - o mercado de trabalho - interferem os parceiros sociais e a negociação colectiva, o governo e os factores de discriminação. Neste campo, o domínio das teorias ortodoxas é atacado pelas críticas de outros sectores, nomeadamente as dos adeptos da segmentação e do dualismo. As questões derivadas são as da explicação da estrutura salarial, a da distribuição pessoal dos rendimentos e a da mobilidade e migração;

-os aspectos macroeconómicos pertinentes são os da produtividade, da parte dos salários no rendimento nacional, do emprego e desemprego e o da interacção entre os salários e a inflação.

A problemática acima apresentada pode, em termos de inovação pretendida, incidir sobre abordagens marginais face ao contexto global.

Lawrence Katz<sup>324</sup>, salienta a desadequação da curva de Phillips (que supunha um ajustamento dos salários e dos preços ao desemprego) e os ataques que esta concepção sofreu na óptica da taxa natural de desemprego. Os conceitos de

---

<sup>324</sup> Katz, L. - Some Recent Developments in Labor Economics and their Implications for Macroeconomics - Texto não referenciado da biblioteca do CISEP.

desemprego involuntário e de abrandamento dos salários e dos preços face a perturbações na procura agregada têm também sido sujeitos a fortes críticas. Algumas tentativas de explicação do equilíbrio alternativas para as flutuações cíclicas no mercado de trabalho ou o apelo a dados microeconómicos não se revelaram completamente satisfatórias, apesar de terem melhorado os conhecimentos de uma forma positiva, mesmo no campo da macroeconomia. As novas abordagens propostas consistem:

-na constatação, herdada de Ricardo, de que as flutuações cíclicas não resultam de choques macroeconómicos, mas antes da lenta reafecção do trabalho através de todos os sectores como resposta a deslocamentos intersectoriais na procura de trabalho. O suposto isolamento dos mercados pode provocar o desemprego se as mudanças estruturais ou choques exógenos se defrontarem com uma mobilidade com custos elevados ou lenta;

-na teorização da eficiência salarial, que assume uma correlação entre os níveis salariais acima do seu valor de mercado, e os elevados níveis de produtividade que podem cair mais do que proporcionalmente em fase de contenção ou redução salarial. O equilíbrio pode ser compatível com o desemprego e com o desemprego involuntário;

-na teorização da evolução dos salários nos mercados internos de acordo com a qual, devido aos custos da rotação da mão-de-obra, da sua formação, da contratação e do despedimento, se permite aos trabalhadores negociar salários acima dos que resultariam do confronto entre a oferta e a procura. Tal conclusão, reforçada pela existência de sindicatos, marginaliza os interesses e as oportunidades dos trabalhadores exteriores às empresas.

Estes obstáculos permitem a conclusão de que apesar de não se considerarem as alterações sectoriais como a causa das flutuações no emprego, os choques adversos em determinados sectores, ou os choques que exijam reafecção de trabalho, podem ter consequências relevantes para a análise macroeconómica e

em resultado da autonomização de vários mercados e da rigidez no ajustamento da mão-de-obra.

Voltando ainda ao recenseamento de Frank Stanford<sup>325</sup>, os artigos registados respeitam à oferta de trabalho; à procura de educação; à procura de trabalho, na qual se integra o salário mínimo; à determinação dos salários e rendimentos que engloba os problemas da discriminação; aos problemas do equilíbrio e fricção, nos quais se integram as teorias da procura de emprego, a estrutura do desemprego e as teorias sobre o processo de selecção e por fim aos aspectos institucionais da interferência dos parceiros sociais.

Sem pretender explorar, os aspectos já referidos no Capítulo II sobre as teorias do mercado de trabalho, concluir-se-ia pela constatação de que:

-grande parte dos desenvolvimentos teóricos representam prolongamentos dos paradigmas existentes explorando, como resposta a insuficiências explicativas, a perturbação institucional das leis do mercado, os problemas que resultam da especificidade do objecto de troca no mercado de trabalho e das suas implicações no processo de ajustamento entre a oferta e a procura e na formação dos rendimentos. Grande parte das explicações enfermam de um parcialismo que lhes retira o estatuto de alternativa às principais correntes teóricas. O centro da reflexão é constituído pela inserção do mercado de trabalho no processo económico global;

**-é visível o corte entre as explicações do desemprego macroeconómico e a formulação de explicações parcelares ou do recurso a dados sobre o funcionamento ou sobre o comportamento das unidades microeconómicas,**

-é ainda notória a separação entre os temas da economia do trabalho, com maiores ou menores incursões nas motivações humanas dos agentes

---

<sup>325</sup> Stanford.Op. cit. (314).

económicos e os temas da economia dos recursos humanos, o que obrigaria a reconsiderar os termos em que se coloca, no longo prazo, a relação do homem com a actividade económica.

Para a acção restam três níveis de actuação que pouco ganham com o seu isolamento:

- o do mercado interno ou dos mercados segmentados que assentam na prevalência de regras e das relações de forças entre os intervenientes;
- o do mercado global sujeito ao enquadramento macroeconómico, alheado muitas vezes das razões explicativas da sua situação, e à abordagem de situações marginais pouco significativas e sem a visão das interdependências dinâmicas das variáveis em presença;
- o do projecto global de sociedade em que o emprego representa o centro de gravidade da conjugação entre a eficiência económica indispensável e a necessária inserção social dos indivíduos. Trata-se da discussão dos próprios fundamentos das questões que se vêm colocando à economia do trabalho e à política de emprego.

## **2. PREVISÕES E PLANEAMENTO**

De acordo com a hipótese da simetria, segundo a qual a ciência deve poder explicar e prever com base na existência de leis ou regularidades nas relações entre fenómenos, deduz-se que a previsão é inseparável do processo de melhoria dos conhecimentos.

A sua aplicação às políticas, em particular, e ao planeamento, em geral, reforça a necessidade de previsão porque, para além da compensação dos desfazamentos ou "lags" da política, abre a porta à actuação preventiva e à adequação das políticas.

As previsões nos domínios utilizáveis pela política de emprego podem consistir, em termos sintéticos e apenas no que se refere aos mais relevantes ou significativos:

-na análise teórica dos efeitos possíveis de uma medida ou de um certo tipo de medidas no caso de serem aplicadas em determinadas condições. **Confunde-se com a avaliação ex-ante, que por agora deixaremos de lado.** De igual modo, a avaliação também é uma previsão de efeitos em idênticas circunstâncias de execução;

-na utilização de modelos de definição necessidades de recursos e de outras de metodologias de planeamento dos recursos humanos. São tendencialmente de médio e longo prazos e podem incorporar um conjunto de variáveis de natureza económica e social;

-na utilização de modelos de previsões de emprego ou de previsão de determinantes da situação previsível no mercado de trabalho. A óptica habitual é a do curto prazo e assenta no enquadramento da situação do mercado de trabalho na evolução das condicionantes macroeconómicas.

Numa abordagem mais detalhada, J. Vincens<sup>326</sup> classifica as previsões de emprego pelos critérios dos agentes que necessitam de previsões, dos domínios de acção que necessitam de previsões, dos indicadores a utilizar e do prazo a que respeitam.

Os indicadores comuns aos vários interessados são, a nível nacional e regional, as disponibilidades detalhadas de mão-de-obra, as necessidades sectoriais globais e as necessidades por profissões.

Os poderes públicos utilizam as previsões:

-de curto médio e longo prazos de disponibilidades de mão-de-obra e de necessidades sectoriais nacionais, com vista à sua política de pleno emprego;

-de médio e longo prazo orientadas as políticas de ordenamento do território e incidindo sobre as disponibilidades de mão-de-obra e sobre as necessidades sectoriais globais a nível regional;

---

<sup>326</sup> Vincens. Op. cit. (199).

-de médio e longo prazos para as necessidades por profissão, visando o planeamento das despesas de educação;

-em todos os prazos e todos os indicadores no domínio da política de desenvolvimento, pela via da melhor utilização dos recursos humanos e melhor funcionamento do mercado de trabalho.

As famílias ou os indivíduos têm necessidades de previsões:

-de necessidades por profissão, a nível nacional, a médio e longo prazos para se habilitarem a escolher uma formação;

-de necessidades por profissão, a nível nacional, em todos os prazos, para a escolha de uma profissão;

-de necessidades por profissão, a nível regional, em todos os prazos, para a escolha de um local de trabalho.

As empresas recorrem às previsões:

-a curto e médio prazos, de disponibilidades de mão-de-obra e de necessidades por profissão a nível nacional e de necessidades por profissão a nível regional, com vista à gestão de pessoal;

-em todos os prazos, de disponibilidades de mão-de-obra e necessidades por profissão a nível nacional e local, com o fim de escolher as combinações produtivas mais adequadas.

Por último, os sindicatos necessitam de previsões nacionais para a definição da sua estratégia de acção e de previsões nacionais e regionais para a defesa dos interesses dos trabalhadores em, praticamente, todos os prazos de previsão.

Dentro deste quadro geral, Cândida Soares e Margarida Abecasis<sup>327</sup> adoptam a perspectiva do planeamento dos recursos humanos dando-lhes uma visão ampla na medida em que lhe atribuem uma utilização:

-instrumental, na política de emprego e educativa orientada, no primeiro caso, para formar a mão-de-obra necessária ao desenvolvimento e para diminuir o desemprego e, no segundo caso, para satisfazer a procura social de ensino nos diferentes níveis;

-no sentido da contribuição para o rendimento nacional através dos benefícios do investimento a realizar nos recursos humanos e para o desenvolvimento de regiões deprimidas.

As técnicas de planeamento ou previsão agrupam-se em três vectores principais.

O primeiro deles é o da previsão das necessidades de mão-de-obra, procurando daí retirar ilações para a política educativa que surge na sequência das necessidades dos países da Europa ocidental no pós-guerra, nos países de economia planificada com necessidades de crescimento rápido e também nos países em vias de desenvolvimento por analogia com estes últimos.

Este procedimento tem na base a metodologia de Parnes aplicada ao Projecto Regional do Mediterrâneo:

-projecta as necessidades de mão-de-obra qualificada e entra com estimativas do crescimento do produto, das transformações estruturais da economia nos vários sectores de actividade, da estrutura profissional de cada sector de actividade - e com a estrutura do emprego por níveis de educação, por áreas profissionais e sectores de actividade. Estas estimativas seguem referências alternativas: -modelos internacionais baseados na estrutura tendencial que outros países representam, modelos de comparação de empresas em estádios de

---

<sup>327</sup> Abecasis e Soares. Op. cit. (318).

evolução diferentes, estabelecimentos de parâmetros desejáveis da estrutura das profissões/qualificações e respectiva extrapolação temporal.

A estrutura das profissões e das qualificações só é utilizável se convertida para níveis educacionais ou de formação com vista à fundamentação das políticas.

-projecta a oferta de mão-de-obra qualificada a partir da projecção da população por grupos etários, das estimativas de saídas do sistema educativo tendo em conta as taxas de transição, repetência e abandono e também das entradas na vida activa aplicando taxas de actividade desagregadas por sexo, grupo etário e nível educacional às saídas do sistema educativo(/formativo).

-estabelece o balanço entre a procura e a oferta de mão-de-obra, restando como alternativas quer o ajustamento iterativo e realista das hipóteses quer o enunciado das medidas exequíveis para promover o referido ajustamento.

O modelo Correa-Tinbergen-Bos é composto por seis equações lineares que estabelecem a relação entre o stock de mão-de-obra com o nível superior e secundário da educação, os outputs educacionais e a produção de bens e serviços. Os stocks de mão-de-obra e os fluxos educacionais são as variáveis que condicionam, através da solução do modelo, os meios educacionais (como p.ex. os professores) tendo em conta as taxas de rotação no mercado de trabalho.

A técnica matemática da programação linear foi aplicada por Bowles ao caso da Nigéria maximizando a função objectivo do valor actual dos ganhos líquidos para cada nível de educação e também o somatório desses ganhos líquidos sob determinadas restrições. As questões a responder pelo modelo destinavam-se a fundamentar a determinação do volume e da distribuição dos recursos educativos e da sua qualidade quanto aos meios a utilizar.

O modelo de ajustamento da mão-de-obra de Freeman introduz variáveis de ajustamento contendo preços e quantidades e respectivas elasticidades. Assim, a variação do emprego numa dada profissão ( $\Delta N$ ), depende da variação percentual dos

salários ( $\Delta W$ ) de acordo com uma certa elasticidade ( $a$ ), da variação das necessidades de mão-de-obra devida às variações da procura de bens e serviços ( $\Delta D$ ) e das necessidades de mão-de-obra devido a outros factores ( $\Delta X$ ). Teremos, portanto:

$$\text{Procura} - \Delta N = a \Delta W + \Delta D + \Delta X$$

Oferta -  $\Delta N = o \Delta W + \Delta S$ , sendo  $o$  a elasticidade preço da oferta a longo prazo e  $\Delta S$  a variação percentual da oferta de mão-de-obra. Este modelo aceita informações de diversas fontes confirmando-se estas entre si.

Estes modelos, apesar de instrumentos úteis, acentuam a determinante do crescimento económico, incidem sobre aspectos quantitativos e coeficientes supostamente fixos, subvalorizando os aspectos qualitativos e dinâmicos da educação. Deixam de lado a educação e o emprego informais e não integram factores de mobilidade correctores dos desequilíbrios detectados<sup>328</sup>.

A teoria do capital humano influenciou de uma forma clara os métodos de planeamento, que importaram da análise de custo-benefício e aplicados a projectos de natureza económica, tendo como referência as taxas de rentabilidade do investimento em termos de aquisição de conhecimentos<sup>329</sup>. Consideram-se de utilidade possível para o planeamento prospectivo embora constituam métodos de avaliação mais baseados em dados do passado ou em projecções. Reconhece-se-lhes a utilidade como guia de afectação de recursos próprio do planeamento. O valor actualizado da diferença do somatório de custos e benefícios ou o cálculo comparativo de taxas de rentabilidade interna são os principais resultados desta abordagem. Citam-se como variantes o método da função salários, que assenta no cálculo do coeficiente de regressão de uma função que liga o salário aos anos de escolaridade e de experiência

<sup>328</sup> Ver a propósito do caso português:

-Desenvolvimento dos Recursos Humanos em Portugal - Cenários até ao ano 2005 - Gabinete de Estudo e Planeamento do M. da Educação - Lisboa - 1987.

Este trabalho utiliza a base do Modelo do Banco Mundial assente na síntese entre projecções da oferta e da procura.

<sup>329</sup> Ver para o caso português:

-Soares, M.C. et al. - Análise de Custo-Benefício no Sistema Educativo Português - Gabinete de Estudos e Planeamento do M. da Educação - 1984.

no mercado de trabalho e, ainda, o método “short-cut” que estabelece coeficientes entre os diferenciais de salários médios de trabalhadores com determinados níveis ocupacionais deixando antever os ganhos marginais relativos da subida de nível condicionados pelos anos de experiência de trabalho. As principais limitações destes métodos resultam do pressuposto da perfeição do mercado, do racionalismo e informação completa do indivíduo e da dificuldade incontornável de traduzir e agregar de forma quantificada todos os custos e benefícios, muitos dos quais de conteúdo qualitativo ou subjectivo.

Por último, refira-se que os métodos racionais orientados para a economia ou para o mercado de trabalho deixam de lado o conjunto mais complexo de determinantes, inerentes á natureza dos recursos humanos, que explicam a procura social de ensino. Trata-se aqui de um problema de agregação de funções de preferência individuais explicadas pelo enquadramento familiar, pela região, por características e opiniões individuais... A ausência de informações e antecipações correctas, a distorção dos custos introduzida pela educação pública e os desequilíbrios parciais de natureza estrutural, no mercado de trabalho, são factores contrários a este método.

A generalidade dos países de economia de mercado possuem modelos de previsão do emprego e desemprego e também as organizações internacionais utilizam de forma sistemática este recurso metodológico. Contudo, as questões do emprego/desemprego surgem habitualmente enquadradas pelas relações entre variáveis segundo a lógica macroeconómica das Contas Nacionais, na qual os factores de determinação estão associados aos progressos da informação.

Dão-se como exemplos<sup>330</sup> :- o modelo dinâmico multisectorial de Cambridge (MDM), o modelo Francês (DMS), os modelos Belgas (de determinação de desemprego ou dos efeitos no emprego da redução do tempo de trabalho), o modelo Holandês (FREIA).

Outros exemplos poderiam ser dados, mas, segundo se constata, para chegar a objectivos idênticos com maior ou menor grau de sofisticação.

---

<sup>330</sup> Hopkins. Op. cit. (319).

A OCDE tem desenvolvido um esforço assinalável para não só fundamentar as orientações para a política económica dos países que a compõem, como ainda em construir instrumentos de previsão capazes de estabelecer interrelações entre a evolução dos diferentes países e da economia mundial. O sistema Link<sup>331</sup> abrange 37 países e respectivos modelos (24 membros, 8 de economia de planificação central e 4 regiões de economias em desenvolvimento). O mais importante mecanismo de ligação entre as economias consiste nos fluxos de importação e exportação de mercadorias. O modelo impõe um grau de homogeneidade mínimo dos vários modelos que podem ser utilizados de uma forma independente, funcionando o Link como um quadro global de consistência que possui tanto estimativas econométricas, como as baseadas na opinião de peritos. A oferta de emprego é exógena e o emprego é determinado a partir do número de horas de trabalho. A sua tendência inclui desfasamentos temporais e os desvios de utilização de capacidade e do crescimento médio do produto, para além da partilha dos custos não salariais. As implicações para a política no sentido de aumentar o emprego centram-se na melhor utilização da capacidade e no novo investimento.

A metodologia da OCDE que evoluiu, dentro dos mesmos princípios, até ao Interlink aperfeiçoou-se de acordo com os seguintes passos em termos de conteúdo das hipóteses de base

-1976 - A mudança prevista do nível da procura agregada conduz às previsões de emprego;

-1980 - A mudança inicial do nível da procura agregada, em conjunto com a extrapolação das tendências demográficas, conduzem às previsões de emprego;

-1982 - A mudança no nível da procura agregada, em conjunto com uma análise das tendências demográficas e das taxas de participação, conduzem às previsões do emprego e desemprego.

---

<sup>331</sup> Hopkins. Op. cit. (319).

Seguindo o método de comparar as previsões dos modelos com a realidade, à posteriori, Hopkins<sup>332</sup> chega a uma conclusão relevante: "Unfortunately, there is no guarantee that more informed forecasting based on better, and thus more elaborate, models will not lead to better forecasts".

Mesmo as ligeiras aproximações defrontam-se com a complexa quantificação da relação custos-benefícios, concluindo, no entanto, o autor pelas vantagens da melhoria do conhecimento do funcionamento dos sistemas como um bem em si.

A constatação das falhas do determinismo quantitativo associado aos métodos descritos conduziu alguns teóricos a encararem a o emprego e as qualificações como objecto de uma actividade permanente centrada na empresa, participada a vários níveis, prospectiva e preventiva<sup>333</sup>.

Os observatórios permanentes do emprego e formação a um nível mais regional e sectorial repegam esta atitude, como veremos no capítulo VI.

### 3. A PROSPECTIVA

As previsões podem incidir sobre alguns aspectos da evolução do emprego, a nível dos sectores p. ex. ou de algumas determinantes como seja a população activa ou ainda sobre os desequilíbrios a médio e longo prazos, a propósito da previsão da necessidade de recursos humanos.

No entanto e segundo Godet<sup>334</sup> a prospectiva distingue-se da previsão em relação a diferentes critérios:

**-visão** - é global e não parcelar;

**-variáveis** - são qualitativas, quantificáveis ou não e subjectivas, conhecidas ou não em vez de quantitativas, objectivas e conhecidas;

---

<sup>332</sup> Hopkins, M. - "Introdução" in Hopkins, M. (dir.) - Employment Forecasting - London - Pinter Publishers, Lda - 1988.p. 9

<sup>333</sup> Ver a este propósito:

-Thierry, D.; Sauret, C. - A Gestão Previsional e Preventiva do Emprego e das Competências - Lisboa - Ed. Publicações D. Quixote - 1994.

<sup>334</sup> Godet, M. - Manual de Prospectiva Estratégica - Lisboa - Ed. Publicações D. Quixote - 1993.p. 38

**-relações** - são dinâmicas em estruturas evolutivas e não estáticas em estruturas constantes;

**-explicação** - o futuro é a razão de ser do presente ao invés de ser o passado a explicar o futuro;

**-futuro** - é múltiplo e incerto e não único e certo;

**-método** - utiliza modelos qualitativos de análise estrutural e estocásticos de impactos cruzados e não modelos econométricos deterministas;

**-atitude face ao futuro** - é activa e criativa e não passiva e adaptativa.

A prospectiva inclui, entre outros, o método de análise estrutural e o modelo MICMAC que estabelece as relações de motricidade dependência entre variáveis; o método Delphi baseado no conhecimento e intuição de peritos; os métodos de impactos cruzados que procuram de uma forma probabilística dar coerência às opiniões e acontecimentos suportados pelas interdependências detectadas e, por último o método dos cenários que apresenta uma visão integrada que procura explicitar as variáveis chave na explicação da evolução e estabelecer algumas das hipótese integradas alternativas para essa mesma evolução.



## **CAPÍTULO V - A AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS - OBJECTO E MÉTODO**

### **I - INTRODUÇÃO**

A intervenção dos poderes públicos na realidade sócio-económica visa sempre introduzir ou provocar alterações na sua situação e evolução de acordo com objectivos determinados, que por sua vez correspondem à abordagem de problemas detectados, enquanto desvios de situações desejáveis.

A existência de políticas concretizadas em práticas sistemáticas e permanentes do Estado, e exigindo montantes significativos de recursos escassos produzem determinado tipo de efeitos com um grau maior ou menor de correspondência com os seus resultados esperados.

Os resultados, por sua vez, dependem de efeitos provocados pelas medidas, e de outras influências, que com eles se confundem e que derivam de variáveis exógenas à política.

O contexto em que o processo de tomada de decisão pública decorre, muda e, com ele, alteram-se os fenómenos que estão na origem da própria determinação dos objectivos.

O funcionamento da sócio-economia filtrado, na sua leitura, pelos métodos de conhecimento e análise interpostos, enquadra a tradução das intervenções em resultados.

A sua compreensão é indispensável para a concepção da política e para a análise útil das suas consequências. Ao mesmo tempo a procura de explicações para os desvios nos resultados só pode ser conseguida através da melhoria dos conhecimentos sobre os mecanismos sócio-económicos que ela própria proporciona:- novas hipóteses e refutação das teorias existentes.

**A avaliação pode ter vários significados, i. e., ser desencadeada com vários objectivos, mas procura sempre ser a consciência ou a segunda dimensão do processo de tomada de decisão e, como tal, representa uma condicionante potencial**

de todos os aspectos que ele assume, no sentido de promover a melhoria da relação entre meios e objectivos através da modificação de ambos e do modo de concretização da transformação dos primeiros nos segundos.

A avaliação das políticas de emprego e formação é tributária dos princípios inerentes ao processo de tomada de decisão, em geral, tomando, no entanto, em consideração as particularidades de um domínio específico, embora globalmente articulado, da intervenção pública.

**A delimitação teórica da questão da avaliação decorre, assim, de considerações metodológicas inerentes às ciências sociais, por um lado, e de uma componente associada à aplicação prática desses conhecimentos, por outro lado.**

É sobre este "interface" entre aspectos inter-actuantes que incidirá o desenvolvimento dos itens pertinentes para as políticas de emprego e formação:

**-definição e objectivos da avaliação** - os vários entendimentos que se fazem da avaliação são condicionados basicamente pelos objectivos que lhe estão subjacentes embora também possam decorrer da alteração da configuração do processo de tomada de decisão e nomeadamente da regra da presença institucionalizada da avaliação na condução das políticas;

**incidência** - refere-se às fases do processo de tomada de decisão sobre o qual incide. O tipo de incidência implica fortemente com as metodologias utilizadas;

**-modalidades** - que se reportam aos métodos utilizados;

**-âmbito** - a avaliação pode cobrir as diferentes gradações dos objectivos e das formas da sua consecução (específicos, comuns e gerais);

**-objecto** - que se relaciona com a realidade visada - pessoas abrangidas, custos, desenvolvimento regional, a duração do desemprego, a variação das qualificações ou do rendimento...;

**-efeitos** - fenómenos que têm como causa, pelo menos parcelar, a execução das medidas. Constituem a matéria-prima essencial da avaliação tendo como referência os objectivos prosseguidos ou os resultados previstos e a forma como foram conseguidos;

**-indicadores** - variáveis simples ou compostas (analíticas) que se destinam a medir, analisar, comparar e conjugar ou agregar, de forma sintética, os resultados;

**-aspectos institucionais da avaliação** - que se prendem com os agentes e as regras que determinam as acções de avaliação.

Estas questões serão tratadas não necessariamente com a mesma sequência da desagregação expressa.

## II - DEFINIÇÃO E OBJECTIVOS

### 1. AS VÁRIAS ABORDAGENS DO PROBLEMA

Como é sabido, todas as intervenções públicas consistem na introdução de novos elementos num sistema em evolução, alterando-o<sup>335</sup> e provocando consequências (benefícios e custos) que importa medir e comparar entre si, a propósito de uma medida ou na sua relação entre os efeitos de outras medidas alternativas ou complementares, tendo em vista uma estrutura mais adequada da política de emprego ("policy-mix").

**De uma forma muito simplificada, a avaliação consistiria na determinação da diferença entre custos e benefícios marginais<sup>336</sup>.**

A análise custo-benefício, onde se insere esta definição e sobretudo a análise de custo-eficácia ou multi-critério<sup>337</sup> **que acrescentam aspectos mais qualitativos** exigiriam a determinação exacta de todos os custos e benefícios, a sua quantificação e agregação.

Nos domínios do emprego e formação, a interpenetração das variáveis económicas com as variáveis sociais constitui um óbice à sua aplicação.

**No entanto esta visão acaba por definir o cerne da questão centrando-a na possibilidade de medir o valor acrescentado total de uma intervenção.**

Na medida em que os custos e benefícios extravasem os instrumentos e objectivos será necessário especificar a parte relativa das políticas na modificação do contexto em que se inserem.

A esta visão mais insistente na quantificação podem ser adicionadas outras de cariz semelhante e englobando, à partida, aspectos mais normativos. P. ex. "Évaluer, c'est juger les effets d'une action sur les individus e les organizations, à des niveaux

---

<sup>335</sup> Miller, R.M. - Evaluative Research in Rural Development: Concepts, Methods, Issues - New York - Ed. NorthEast Regional Center for Rural Development - 1976.

<sup>336</sup> Schellhaass, H.-M. - Evaluation Strategies and Methods with Regard to Labor Market Programmes: A German Perspective - Meeting of National Experts on Evaluation of Employment, Training and Social Programmes - Paris - OCDE - 1989.

<sup>337</sup> Fraga, J.L.R. - Les Méthodes d'Évaluation Socio-Économique Appliqués aux Actions de Formation dans le Contexte Régional - Berlin - CEDEFOP - 1989.

convenables...<sup>338</sup>, o que abre a porta à utilização simultânea de métodos quantitativos e qualitativos, permeáveis, estes últimos, a valores e normas.

De qualquer modo, a tradução do resultado de uma acção por um indicador quantificado, implica seguidamente com o verdadeiro exercício da avaliação, ou seja, **corresponder à necessidade das autoridades, relevantes na matéria, decidirem se uma medida, um programa ou uma política, devem ser adoptadas, modificadas, terminadas ou mantidas sem alteração**<sup>339</sup>.

Não é possível dissociar esta possibilidade de decidir sobre cada uma das acções de um dos resultados mais importantes da avaliação.

Mais importante do que apontar um valor absoluto correspondente a cada uma delas seria poder hierarquizá-las e melhorar, por esta via, o leque das medidas e das políticas de acordo com as prioridades e com as condicionantes provocadas pela escassez de recursos<sup>340</sup>.

Uma **segunda** forma de abordar esta questão (da definição da avaliação) concretiza-se pela enunciação das tarefas que cabem à avaliação, i.e., pelas funções que desempenha, pelo tipo de incidência ou pelas necessidades concretas que procura preencher.

**É uma perspectiva funcional.** A mais vulgar consiste na enunciação dos items que irão ser tratados, como sejam, a avaliação antes, durante e depois da execução das medidas com as suas fases articuladas com o ciclo de planeamento<sup>341</sup>, a avaliação interna e externa às medidas<sup>342</sup> ou tão somente a avaliação dos programas para desempregados de longa duração ou de apoio à criação de postos de trabalho, sem que haja a preocupação de apresentar qualquer definição em sentido formal.

A delimitação do conteúdo da avaliação esgota-se nos resultados práticos ou analíticos pretendidos e produzidos.

---

<sup>338</sup> Planas, J.; Garcia, M. - *Méthodologie d'Évaluation Ex-post des PO's Co-Financés par le FSE* - Bellaterra - Universitat Autònoma de Barcelona - 1991.p.7

<sup>339</sup> *Programme Evaluation and Policy Making: Main Issues - Note by the Secretariat - Meeting of National Experts on the Evaluation of Employment, Training and Social Programmes* - Paris - OCDE - 1989.

<sup>340</sup> Schellhaass.Op. cit. (336).

<sup>341</sup> Nathan, R. - *Stratégies d'Évaluation mettant particulièrement l'Accent sur les Études de Démonstration* - Reunion d'Experts Nationaux sur l'Évaluation des Mesures pour l'Emploi, la Formation et la Protection Sociale - Paris - OCDE - 1989.

<sup>342</sup> Miller.Op. Cit. (335).

Para quem pretende dar uma descrição sintética da actividade de avaliação, nesta óptica, a actividade descrita orienta-se e esgota-se num determinado resultado ou então caracteriza-a de forma a que o seu simples exercício garante os resultados esperados.

Como diz Elliot Stern<sup>343</sup> :- "Evaluation is any activity that throughout the planning and delivery of innovative programmes enables those involved to learn and make judgements about the starting assumptions, implementation processes and outcomes..."

M. A. Webb<sup>344</sup> define a avaliação como um exame critico detalhado de uma política ou de um programa em curso ou depois de concluído.

Num documento elaborado pela PA Consultants<sup>345</sup> coloca-se como aspecto central da avaliação a resposta à questão:- "Does the policy measures secure its objectives?".

A natureza estática, pontual e definitiva da avaliação sobressai destes três exemplos. A própria avaliação é um instrumento ou uma acção para conseguir um determinado objectivo pré-fixado.

A **terceira** forma ou modo de definir a avaliação procura enquadrá-la nos processos de planeamento e do conhecimento científico.

A avaliação, para além de providenciar uma apreciação das consequências das actuações, i. e., da transformação das medidas em resultados concretos comparados com os esperados, reflecte sobre o próprio processo de transformação de umas nos outros, permitindo desse modo corrigir os desvios e aumentar ou melhorar o stock de conhecimentos sobre a explicação dos resultados conseguidos através utilização dos instrumentos.

A avaliação pode ser encarada como uma ajuda à planificação e gestão e como uma forma de adquirir conhecimentos com vista a melhorar a actuações existentes e a formular outras novas<sup>346</sup>.

---

<sup>343</sup> Stern, E. - Evaluating Innovatory Programes; An External Evaluator's View - Tavistock Institut of Human Relations - Seminar On Evaluation Approaches and Methods - Aldeia das Açoteias - 1990.p.2

<sup>344</sup> Webb, M.A. - L'Évaluation des Mesures d'Aide aux Chômeurs de Longue Durée - Reunion d'Experts Nationaux sur l'Évaluation des Mesures pour l'Emploi, la Formation et la Protection Sociale - Paris - OCDE - 1989.

<sup>345</sup> PA Cambridge Economic Consultants - Contribution submitted by the Commission of the European Communities - Meeting of National Experts on Evaluation of Employment, Training and Social Programmes - Paris - OCDE - 1989.

O próprio conceito de estratégia tem imanente a possibilidade de rever os planos inicialmente feitos a partir de informações colhidas na altura da sua concretização<sup>347</sup>.

Mais detalhada, mas com igual significado, é a definição contida num texto das autoridades do Reino Unido no domínio do emprego<sup>348</sup> :- "Evaluation may be defined as the way in which an organization reflects on its own activities to see whether they produce the results they have intended to produce, if not why not, and to assess how the activities might be changed in order to improve the outcome".

Parece clara a articulação entre a melhoria dos conhecimentos proporcionada pela investigação das razões que explicam a relação entre os resultados previstos e os obtidos e a possibilidade de, a partir dessa melhoria, influenciar positivamente a concepção, a execução e gestão das medidas e o respectivo leque.

A avaliação posiciona-se como um factor de inter-relação entre o ciclo da decisão e o progresso do conhecimento científico.

**A novidade metodológica assenta no facto de o progresso dos conhecimentos estar intimamente ligado e confrontado com a sua aplicação prática que define a sua necessidade e os seus limites.**

**As funções de conhecimento e previsão da ciência são, deste modo, estendidas à tentativa de solução dos problemas.**

Todavia, reconhece-se que apesar de a avaliação constituir um tema central das ciências sociais, o seu objectivo mais realista e imediato, no seu actual estado de desenvolvimento, é, ao mesmo tempo, simples e complexo. **Consiste na resposta a uma questão central:- as políticas têm ou não efeitos sobre os abrangidos e se têm, quais são?**<sup>349</sup>.

---

<sup>346</sup> O'Conneide, M.; Keane, M. - Considerations Méthodologiques sur l'Évaluation des Initiatives Locales de Développement Économique - University College of Galway (Ireland) - European Seminar on Evaluation Approaches and Methods - Aldeia das Açoteias - 1990.

<sup>347</sup> Johansen, L. - Lectures on Macroeconomic Planning (Part I) - Ed. North Holland - 1977.

<sup>348</sup> The Evaluation of Employment Policies and Programmes in the United Kingdom. - Meeting of National Experts on The Evaluation of Employment, Training and Social Programmes - Paris - OCDE - 1989.

<sup>349</sup> Heckman, J.J. - Alternative Approaches to the Evaluation of Social Programmes - Effects and Measuring of Effects of Labour Market Policy Initiatives - Danish Presidency Conference - Kolding - 1993.

## 2. O CICLO DA DECISÃO E O PROGRESSO DOS CONHECIMENTOS

A interacção entre o processo de decisão e a avaliação ocorre na medida em que o progresso nos conhecimentos possa ser utilizado como input de uma decisão melhor fundamentada.

Para tanto é necessário que haja um "feed-back" ou retroacção, ou seja, a possibilidade de transformar efeitos em causas ou, de outro modo, em informação e controlo.

Nem todos os "feed-backs" são significativos, mas apenas os relevantes na perspectiva da relação esperada ou estabelecida dos resultados com os objectivos.

Num sistema finalizado e de interdependências situadas no tempo as causas podem situar-se antes ou depois de determinada acção<sup>350</sup>.

O processo de aprendizagem pode ser reintroduzido como "input" da decisão. O conceito de retroacção, inerente aos modelos cibernéticos, surge também em Faludi<sup>351</sup> como um elemento essencial do planeamento (ou processo de tomada de decisão) racional. **Ele define-se sobretudo porque, tal como a ciência, procura como fim último o desenvolvimento humano que é simultaneamente um resultado e um processo que conduz ao mesmo produto.**

**O processo é de aprendizagem, com base na circulação da informação, para melhor responder às mutações do contexto e prosseguir uma diversidade de objectivos.**

O comportamento desejável das instituições de planeamento, poderia ser comparado com o funcionamento da mente humana que, segundo o autor<sup>352</sup> actua de um modo consciente do seu pensamento e acção e do impacto das suas acções e inter-relações. Deste modo, fortalecem a gama de possíveis opções de desenvolvimento e a sua própria capacidade de mudança.

A tradução do "feed-back" projecta-se na aquisição da consciência, ou seja, na percepção da situação que inclui os efeitos da própria acção e devendo ser, analogicamente, transposta para o funcionamento dos sistemas de decisão que assim

---

<sup>350</sup> Sfez, L. - A Crítica da Decisão . Lisboa - Ed. D. Quixote - 1990.

<sup>351</sup> Faludi - Planning Theory - Ed. Pergamon International Library - 1973.

<sup>352</sup> Faludi. Op. cit. (351).

adquirem, também, a consciência do contexto e do efeito ajustável das acções que desenvolvem.

Se dividirmos a investigação nas ciências sociais em<sup>353</sup> :

**-investigação básica pura** - que decorre das necessidades de uma área do conhecimento e que se orienta para elucidar ou esclarecer um problema teórico;

**-investigação pura finalizada ou com objectivos fixados** - que se orienta para um problema surgido em algum campo de aplicação sem pretender prescrever uma determinada solução;

**-investigação operacional** - que pretende lidar com um determinado problema, na óptica da sua solução, sem incluir uma acção experimental;

**-investigação das acções** - que respeita às alterações planeadas, introduzidas e observadas.

Os últimos dois tipos de investigação, associados à investigação aplicada e ao desenvolvimento experimental incluem, respectivamente, a concepção da política de emprego e a sua concretização acompanhada e observada.

As informações de retroacção fazem a ponte entre os dois níveis por forma a traduzir e a enriquecer a concepção em resultado da experiência. **Aumenta-se, assim, a capacidade de lidar com os problemas.**

A possibilidade de conceber a intervenção na realidade como um processo de aprendizagem orgânico atribui à avaliação o papel legitimador da objectividade científica no desenvolvimento dos conhecimentos e da natureza racional do planeamento.

O conceito de racional tem originado uma forte polémica. Pertence a conceitos abstractos análogos de liberdade, felicidade....

---

<sup>353</sup> Chens, A. - Social Sciences and Policy in Social Science & Government Policies & Problemas - London - Ed. Tavistock Publications - 1974.

No caso das economias de mercado a delimitação do conceito assenta no liberalismo e na livre concorrência. O planeamento envolve a passagem do individual e privado ao social e público de acordo com duas linhas de concepção divergentes<sup>354</sup> :

-a racionalidade global resulta do conjunto das racionalidades individuais, mantendo o todo as qualidades do particular;

-a sociedade reproduz o comportamento orgânico do indivíduo (o cérebro regulando o corpo). As instituições democráticas representam, nas respectivas sociedades a racionalidade.

que correspondem aos modelos de planeamento dedutivo ("blueprint planning") e indutivo (rational-comprehensive planning).

**O primeiro método** herdou do racionalismo filosófico as ideias de dedução lógica, e do carácter completo do sistema de raiz utópica.

Os valores/objectivos são considerados axiomas que em conjunto com os teoremas levam à dedução das acções necessárias.

Se a ciência parte de condições iniciais e leis para chegar a explicações, o plano resulta da conjugação de uma situação com valores e fins (objectivos globais). Uma e outros seguem o esquema básico das definições - axiomas e teoremas devendo os axiomas ser independentes, consistentes e respeitantes a um sistema completo.

Os objectivos representam o papel dos axiomas ou das leis científicas podendo a sua natureza completa ou total ser conseguida pela não contradição entre eles ou pela maior generalidade dos fins ou objectivos no caso do seu alargamento fizer surgir axiomas contraditórios.

A natureza fechada destes sistemas tornam difícil a passagem do contexto da explicação científica para o contexto da justificação, i. e., da avaliação e escolha, tanto mais que o objectivo da explicação (científica) é o de deduzir acontecimentos futuros das leis ou regularidades.

Diz-nos, a explicação científica, o que poderemos racionalmente esperar através da sequência apresentada por Chadwick<sup>355</sup> :

---

<sup>354</sup> Faludi. Op. cit. (351).

Condições iniciais	.....	C1	.....	Cn
Leis Empíricas	.....	L1	.....	Lm

---

Fenómenos a explicar	.....	F1	.....	Fk
----------------------	-------	----	-------	----

A programação pode trabalhar com hipóteses de modificação das condições iniciais acoplando-lhes os objectivos com vista à solução de problemas e como tal deve escolher (a escolha insere-se no percurso dedutivo:- enunciação de alternativas, avaliação e escolha) a solução que melhor os resolve, sendo as leis um factor constante a que devemos juntar o poder de intervenção público.

Condições iniciais + objectivos (processo planeado de mudança)	.....	C1	.....	Cn;	O1	.....	Om
Leis Empíricas + poder de intervenção	.....	L1	.....	Lk;	P1	.....	P1

---

Fases dos programas	.....	S1	.....	Sp
---------------------	-------	----	-------	----

É exactamente nesta passagem do real observado ao real transformado que incide a avaliação no sentido de compreender as relações entre ambos.

Neste aspecto, a forma de fundamentação da escolha obedece a um critério de optimização sob restrições assente na natureza racional e prospectiva dos agentes:- "Evaluation studies form part of (socially) optimal policy design"<sup>356</sup>.

A optimização requer, no entanto uma definição quantificada das variáveis que descrevem uma situação possível em termos de uma função de preferência com restrições. Mas a incerteza na definição dos problemas e, logo, dos objectivos e a incerteza técnica do processo de intervenção, entre outras incertezas, é a regra geral.

Assim, o produto fornecido pela optimização deve transformar-se num processo de redefinição dos problemas e das alternativas para a sua solução que serão necessariamente soluções de segunda ou terceira ordem.

---

<sup>355</sup> citado em:

-Chamis, M. Planning Theory and Philosophy - London - Ed. Tavistock Publications - 1979.  
Ver ainda Faludi. Ambos citam o esquema de Hempel e Oppenheim.

<sup>356</sup> Riddell, W.C. - Evaluation of Manpower Policy and training Programs: The North American Experience Meeting of National Experts on Evaluation of Employment, Training and Social Programmes - Paris - OCDE - 1989.p. 1

Koning e Munnik<sup>357</sup>, tal como muitos outros autores apontam à política em geral e à política de emprego, em particular, uma falta de clareza e difusão nos seus objectivos devido à sua natureza imaterial (não quantificável como exige a optimização), à dimensão política, com a necessidade típica de resposta imediata a pressões e à dimensão administrativa mais propensas à enunciação dos aspectos positivos da actuação, do que à clarificação dos objectivos.

A incerteza que domina a gestão do futuro (resultados esperados) e o facto de muitas das leis respeitarem a comportamentos individuais e institucionais conduzem a uma deficiente definição dos problemas e logo dos objectivos e dos meios de solução.

Às dificuldades da agregação das preferências colectivas em objectivos claros e representativos junta-se, ainda, a incerteza no conhecimento das relações entre as medidas e os resultados previstos, para além dos desvios, a ter em consideração, no processo de execução.

Compete à ciência o aprofundamento do conhecimento das regularidades das relações entre fenómenos de modo a fundamentar as previsões de resultados.

No entanto, a própria ciência consiste num processo de reavaliação da sua problemática e do seu trabalho contínuo para lhe tentar dar resposta.

Ora, a dedução apenas explica a partir do que já é conhecido.

**O segundo método** da racionalidade clássica propõe-se propiciar um maior avanço no processo de tomada de decisão. É encarado como um conjunto de métodos para preparar a informação por forma a que as decisões possam ser tomadas de forma mais racional.

Esta abordagem, que combina o método hipotético-dedutivo com a indução e o verificacionismo, apresenta como requisitos<sup>358</sup>:

-um conjunto de valores expressos como objectivos e metas;

---

<sup>357</sup> Koning, J. de; Munnik - Evaluation of Manpower Policy: The Dutch Position - Meeting of National Experts on the Evaluation of Employment, Training and Social Programmes - Paris - OCDE - 1989.

<sup>358</sup> Chamis. Op. cit. (355).

-a geração e o exame de alternativas abertas para a consecução dos objectivos/metás;

-a previsão de todas as consequências em relação com cada uma das alternativas;

-a comparação das consequências com os objectivos/metás;

-a selecção da alternativa que melhor corresponde aos objectivos/metás.

Os objectivos são olhados não como axiomas ou leis mas sim como factos a contrastar com as consequências e estas com as previsões.

A natureza completa do sistema advem-lhe da necessidade de examinar todas as alternativas e todas as consequências por forma a escolher a (só uma) que melhor se adapta aos factos que representam os fins ou objectivos.

A diferença do método anterior, para além dos objectivos serem assimilados a factos indiscutíveis, consiste na admissão de hipóteses de explicação originando alternativas de acção e indutivamente de predições, na forma de consequências, **de acordo com o paralelismo entre o processo científico (factos, leis/hipóteses e predições) e o plano de acção (objectivos, alternativas e consequências).**

O contexto da avaliação e da decisão encontra-se na geração de alternativas, cuja origem pode ser intuitiva ou com base na experiência, não tendo que ter nenhum procedimento científico.

A componente de verificacionismo deste modelo, consoma-se com os testes realizados às hipóteses e com as regras da indução que, face às críticas, evoluiu para a substituição da prova pela probabilidade.

O carácter exógeno das hipóteses retira à avaliação o estatuto de alimentadora, à posteriori, da sua própria revisão, embora não o exclui porque as hipóteses e as leis podem ser também formuladas a partir da experiência.

Karl Popper<sup>359</sup>, que se opõe ao verificacionismo e à probabilidade da verificação das teorias afirma que "O método das ciências sociais tal como o método das ciências da natureza consiste na experimentação das tentativas de solução dos respectivos problemas - dos problemas de que parte.

.....

Quando a tentativa de solução é refutada pela crítica, fazemos uma nova tentativa.

.....

O método da ciência é, pois, o da tentativa de solução experimental (ou ideia) sujeita ao controlo rigoroso da crítica. Trata-se de um aperfeiçoamento crítico do método do ensaio e erro «trial and error».

.....

A chamada objectividade da ciência consiste na objectividade do método crítico. Isto significa, porém, e antes do mais, que nenhuma teoria está isenta de crítica, e ainda que os instrumentos lógicos da crítica - as categorias da contradição lógica - são objectivos."

**A avaliação é o instrumento permanente da verificação ou da refutação da relação pressuposta entre acções e resultados baseada também nas hipóteses sobre regularidades do funcionamento da realidade.**

**A abertura permanente à avaliação, que assegure as condições de crítica isenta, significa a aderência aos métodos científicos. Por isso mesmo, os sinais não esperados do "feed-back" são mais importantes dos que os que confirmam as previsões feitas porque alimentam a aprendizagem.**

O mesmo Popper afirma, num outro texto<sup>360</sup>, afirma:- "Aprendemos, contudo, com as refutações, i. e., através da eliminação de erros, por retroacção."

Ainda voltando a Popper<sup>361</sup>, a estrutura de um percurso lógico na ciência poderia apresentar-se na seguinte forma (sintetizando):

---

<sup>359</sup> Popper, K. - Em Busca de um Mundo Melhor - Lisboa - Ed. Fragmentos - 1989. p. 73

<sup>360</sup> Popper, K. - O Realismo e o Objectivo da Ciência (Vol. I) - Lisboa - Ed. D. Quixote - 1987.p. 33

<sup>361</sup> Popper.Op. cit. (359).

- uma exposição clara do problema ou da problemática que está sempre em mudança;
- uma inspecção das hipóteses mais relevantes com incidência no problema;
- uma apresentação mais específica da hipótese (ou hipóteses) proposta, a discutir ou a testar;
- uma descrição das experiências e dos seus resultados;
- uma avaliação: se a situação da problemática mudou e, se o fez, como;
- sugestões de trabalho posterior resultante do trabalho relatado.

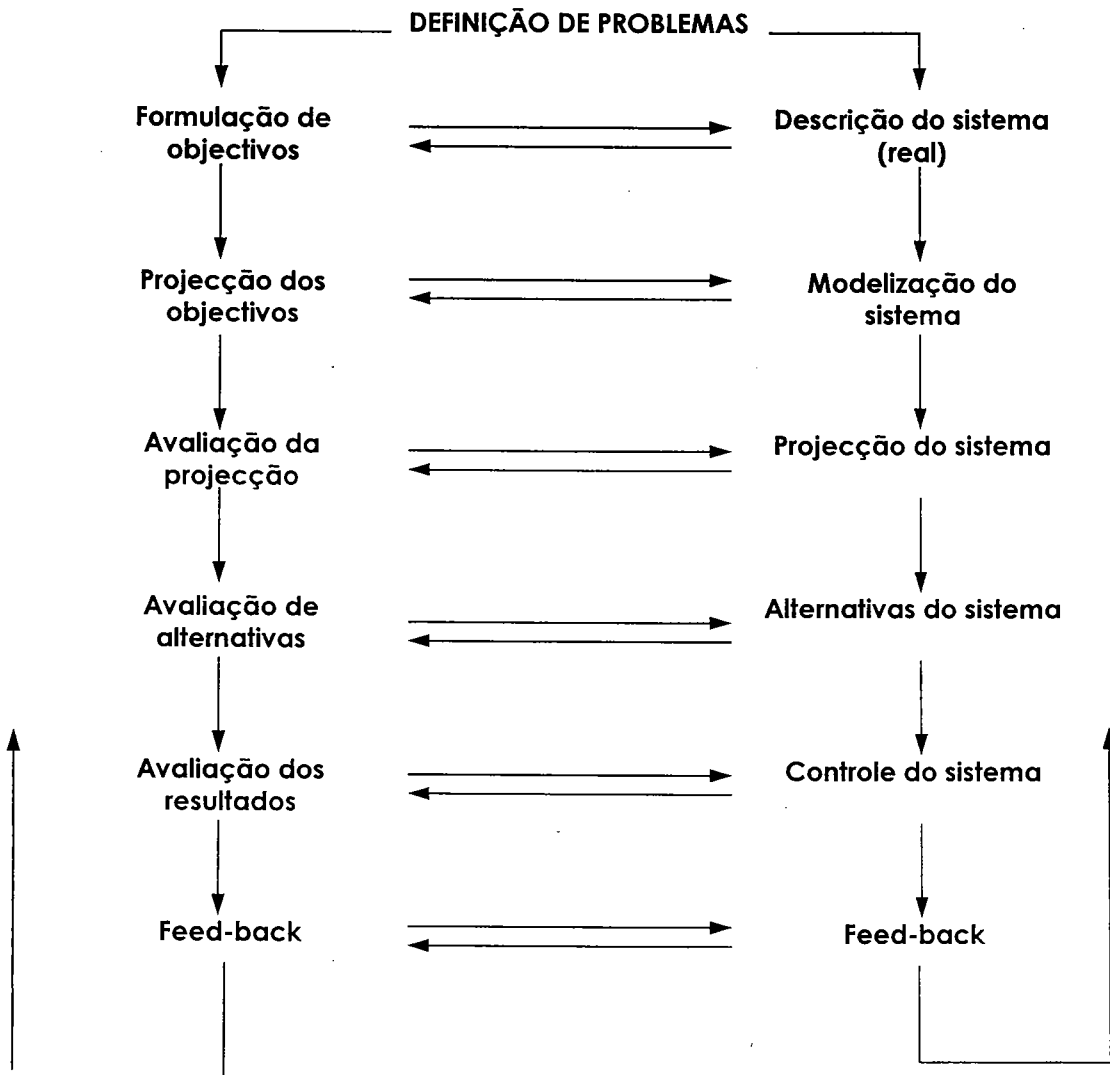
A avaliação surge assim incluída no ciclo: - hipóteses → observação → teste das hipóteses → modificação das hipóteses → observação...

Na hipótese de sistemas complexos, o processo teria que ser alargado e incluir :

reconhecimento do sistema → modelização → teste face aos critérios adoptados → projecção de alternativas de evolução futura → teste do estado futuro face aos critérios adoptados para essa situação → controlo da evolução em direcção à situação futura.

Em termos do planeamento a adequação deste processo assenta fundamentalmente no papel da avaliação:

DIAGRAMA V.1  
O CICLO DE AVALIAÇÃO



Seria pertinente estabelecer a analogia entre a explicação (respeitando a tese da simetria) e a programação ou planeamento<sup>362</sup>.

No caso de Popper a aceitação da falsidade como critério de demarcação está ligada ao método de planeamento do "disjoint incrementalism"<sup>363</sup> que assenta na inter-relação entre a formulação de valores e objectivos e na análise de políticas

<sup>362</sup> Faludi.Op. cit. (351).

<sup>363</sup> Faludi.Op, cit. (351).

alternativas, limitando estas alternativas às que propõem uma menos acentuada divergência do "status-quo".

Para além disso, a orientação vira-se mais para a solução dos problemas do que para a consecução das metas subordinadas a uma lógica de meios disponíveis (privilegia a pertinência dos objectivos em relação à coerência com os meios) e também para o assegurar da concordância dos decisores através de um método de aproximações sucessivas.

Em síntese, as características do incrementalismo são:

- a definição dos valores e fins não tem que ser distinta, mas sim interactiva com o estudo empírico da definição de alternativas de acção;

- a atenção máxima vai para as políticas ligeiramente divergentes do "status-quo". Limita-se o leque de alternativas para as quais existe informação adequada;

- as consequências analisadas são apenas algumas de cada medida de modo a torná-las manejáveis sem aspirações de totalidade;

- a solução de problemas evolutivos constitui o alvo para a utilização dos meios. A direcção da actuação é a da ordem estabelecida e a dos grupos de interesses dominantes. O incrementalismo reconhece os limites da capacidade humana face a dimensão e complexidade dos problemas baseando-se na segurança do estabelecido ao qual adequa as modificações. O pouco a pouco ou passo por passo apesar de se referir a ideais da sociedade inteira reconhece a incapacidade de a modificar na totalidade.

Embora a questão da avaliação não tenha sido significativa na escolha de alternativas da relação meios /objectivos, ela surge com toda a força na sucessão de ajustamentos e reajustamentos, fugindo das consequências não desejadas das medidas, não excluindo a possibilidade de proceder a reformas orientadas por uma tendência geral.

A prudência, a preparação para surpresas inevitáveis e a auto crítica enformam o incrementalismo sendo marcadas as semelhanças com a exposição permanente à

refutação dos avanços teóricos e com a progressão gradual dos conhecimentos propiciados pelas práticas de avaliação.

A postura algo radical do falsificacionismo de Popper que poderia conduzir ao nihilismo, daí que se encarassem formas menos radicais ou mais criteriosas e consentâneas com o método.

Lakatos reduz a falsificação de uma teoria T somente ao caso em que uma teoria  $T^*$ <sup>364</sup>:

-prevê novos factos não admitidos por T;

- $T^*$  explica e contém o facto não refutado de T;

-uma parte do acréscimo de  $T^*$  em relação a T é corroborado.

O trabalho de Khun<sup>365</sup> (The Structure of Scientific Revolutions) e a sua definição de paradigma assenta da definição de ciência normal (determinação dos factos significativos, confronto com os factos e articulação da teoria) e descreve a forma como os paradigmas se substituem através de um processo de concorrência da sua capacidade explicativa.

O desaparecimento de paradigmas é defendido apesar das refutações e tal só acontece quando um novo paradigma prova a sua maior capacidade explicativa e supre a crise do paradigma em decadência.

Lakatos apresenta uma visão complementar de ambos com a "Methodology of Scientific Research Programmes" ou MSRP (A). Os programas ou paradigmas são formados por um núcleo duro e um cinto protector de hipóteses auxiliares com fortes analogias com o "mixed-scanning planning" (B) com origem nas mesmas ideias teóricas<sup>366</sup>.

---

<sup>364</sup> Chamis.Op. cit. (355).

<sup>365</sup> Pheby, J. - Methodology and Economics - The McMillan Press Ltd. - 1988.

<sup>366</sup> Chamis.Op. cit. (355).

Algumas visões alternativas do planeamento, como a de Friedmann, põem em causa a estrutura de conceitos apresentada<sup>367</sup>, na forma de uma alteração das relações entre os clientes e os planeadores. Através do alargamento da troca de informações (transactive planning) a avaliação integra-se numa sociedade em aprendizagem permanente e na reeducação do homem. A teoria da evolução experimental assenta na capacidade do homem aprender com a experiência, fazer novas descobertas, avaliar os resultados das suas acções, estabelecer novos objectivos e inserir-se numa sociedade que rejeita o que é prejudicial ou inútil. No entanto dificilmente se vislumbra o agente da reeducação e muito menos as garantias de que tal seja conseguido.

Quem ensina uma sociedade a aprender a aprender<sup>368</sup>?

A avaliação permanente seria aqui a própria essência do funcionamento desta sociedade se a informação circulasse nos moldes apropriados e assegurasse, por si, a consciencialização e desta se partisse para um comportamento socialmente mais adequado de cada um dos indivíduos.

A avaliação parece ser necessária, de acordo com a sua função de aprendizagem/correção, tanto no processo científico, como no de decisão e funcionamento da sociedade, **na medida em que se trata de transformar o que ainda se quer conhecer melhor vislumbrando-se uma interacção profícua entre estas duas vertentes: a do conhecimento e a da acção.**

Tal justifica-se porque ela desempenha um papel de charneira e de sobreposição parcial entre os dois processos. As razões:

-a ciência prossegue objectivos de conhecimento não necessariamente orientados, no imediato, para a sua aplicação prática. Contudo supõe-se que o esforço de melhoria dos conhecimentos visa, em última instância, o desenvolvimento humano;

-a política procura a resolução de problemas sociais que se impõem pela tensão que provocam, independentemente da disponibilidade de conhecimentos

---

<sup>367</sup> Citado em Chamis. Op. cit. (355).

<sup>368</sup> Citado em Chamis. Op. cit. (355).

científicos que assegurem antecipadamente a sua solução. Essa disponibilidade constitui, no entanto, um factor determinante dada a complexidade sistémica que traduzem<sup>369</sup>;

-a avaliação das políticas acaba por concentrar múltiplos significados:

-constitui um teste à validade das hipóteses ainda não refutadas e às conjecturas formuladas, de novo, num campo particularmente sensível:- o da aplicação prática dos conhecimentos científicos;

-permite a consciência relativa à validade dos suportes científicos utilizados em nome de objectivos políticos;

-permite a consciência relativa à adequação dos meios e dos procedimentos face aos mesmos objectivos contrastando, tal como no caso anterior, o que foi feito com o que poderia ter sido feito;

**-aproveita todas as constatações anteriores para um aperfeiçoamento simultâneo, no seu âmbito de influência, quer dos conhecimentos científicos, quer da sua aplicação prática, quer, ainda, das insuficiências da acção política e administrativa, para a qual os conhecimentos científicos constituem, apesar de tudo, um elemento, entre outros, a ter em conta. Tal facto, não exclui a sua relevância como suporte informador do funcionamento da complexidade sistémica em que tudo se move;**

-a racionalidade decorrente da avaliação sistemática é diferente da racionalidade clássica orgânica das instituições democráticas porque, como aquela, não se encontra definida como pressuposto, antes se questionando permanentemente e aperfeiçoando.

---

<sup>369</sup> Faludi. Op. cit. (351).

No domínio da aplicação à política, a avaliação está indissociavelmente ligada ao conceito e utilização do "feed-back" ou "controlled feed-back", que é um instrumento de conciliação entre a estabilidade inerente à regularidade dos parâmetros de relação entre os fenómenos e à flexibilidade que caracteriza o processo adaptativo e de aprendizagem permanente das políticas face aos problemas a abordar.

Citando, à guisa de síntese, W. Buckley<sup>370</sup> :

Implícitos nos critérios de estabilidade e flexibilidade estão os elementos básicos do **processo adaptativo**:

- uma fonte para a contínua introdução de "variedade" no sistema...;
- a manutenção de um nível óptimo de tensão no sistema, mas também, um nível relativamente alto de satisfação das necessidades dos membros;
- uma rede de comunicação completa, a fim de proporcionar a adequada ligação dos componentes e possibilitar os vários circuitos de realimentação;
- um sistema selectivo, ou de tomada de decisão, sensível não só à mudança no meio externo, mas também às mudanças que se verificam no seu estado interno e capaz de aprendizagem, ou de permitir as alterações nas suas metas e valores;
- mecanismos eficientes para preservar e propagar tais significados, levando à adaptação a um sistema consensual de valores e normas, donde resulta a sua legitimação e a retroalimentação.

As componentes sugeridas referem-se sucessivamente:- à perturbação desejada que as políticas significam; à necessidade de manter uma tensão que faz evoluir o sistema no

---

<sup>370</sup> Buckley, W. - A Sociologia e a Moderna Teoria dos Sistemas - S. Paulo - Ed. Cultrix - 1971.

sentido da solução dos problemas que são, eles próprios, estados de tensão evolutiva entre objectivos e condicionantes<sup>371</sup>.

A informação e a sua circulação são a matéria prima do funcionamento desta lógica de decisão. A decisão é selectiva e permanentemente reequacionada em termos de mudanças ou desvios que alteram as hipóteses de partida e, por fim, a procura, nunca finalizada, do ajustamento a consensos intersubjectivos<sup>372</sup>, de natureza tendencialmente normativa agregadores ou representantes das preferências colectivas. Neste contexto a avaliação surge como propiciadora do desenvolvimento do ser humano, **como resultado**, porque políticas adequadas contribuem para a solução dos verdadeiros problemas e necessidades das pessoas e **como processo** porque representa uma via para a melhoria da sua capacidade para reagir à modificação do contexto e para prosseguir a solução de um leque mais alargado de problemas.

Tal como noutras esferas da sua actividade, também aqui, o comportamento é aquele que seria de esperar da mentalidade humana: - **É com a tomada de consciência dos erros que se inicia a abordagem da solução dos problemas em novos moldes.**

**A retroacção da informação deve criar as condições para que a tomada de consciência ou avaliação se produza nas condições mais propícias ao processo adaptativo, nomeadamente nos seus aspectos essenciais, como sejam, os técnico-administrativos, os de decisão pública e os científicos.**

Este comportamento assume-se como racional na medida em que aplica à avaliação o método científico (e não porque a racionalidade resulte de um comportamento orgânico em que o cérebro decide o que o todo há-de fazer). Do que se trata é **de um método de relação da mente com a realidade** que a leva a melhor agir e decidir: - um conjunto de requisitos processuais que tornam as hipóteses como cientificamente válidas, como sejam, a clareza, a transparência e, sobretudo, a exposição aos testes. Só assim contribui para a solução de problemas particulares e para o avanço dos conhecimentos no quadro de uma avaliação que se supõe ao mesmo tempo segura (dá resultados de confiança), pertinente (necessária ao processo de decisão) e relevante (responde a questões socialmente significativas).

---

<sup>371</sup> Faludi. Op. cit. (351).

<sup>372</sup> Blaug, M. - La Méthodologie Économique - Paris - Economica - 1982.

Ora, os **fenómenos do mercado de trabalho** traduzem problemas socialmente relevantes, inseridos no contexto global, associando tensões e obstáculos à sua resolução.

A racionalidade da relação entre objectivos e instrumentos da política de emprego subordina-se ao desenvolvimento humano, ao mesmo tempo que a relativa obscuridade das relações de causa efeito se pode esbater com procedimentos científicos de avaliação sistemática e permanente, nos quais a retroacção da informação constitui a matéria-prima essencial.

O aprofundamento do conhecimento do funcionamento do mercado de trabalho, incluindo a acção das políticas, afigura-se como um instrumento da sua racionalidade objectivada na relação com a realidade e orientada para melhor agir.

**Às políticas de emprego, portanto, podem ser aplicadas estas considerações de ordem geral. Pensa-se que as suas especificidades são mais notórias no detalhe do processo que lhes é inerente sem que estejam em causa as conclusões aqui estabelecidas.**

O referencial último da avaliação encontra-se na possibilidade de atenuação ou de perda de significado relativo do conflito entre as determinantes económicas e sociais da situação dos recursos humanos e no processo de decisão que os envolve ou, ainda, de inversão para a interacção positiva, do referido conflito.

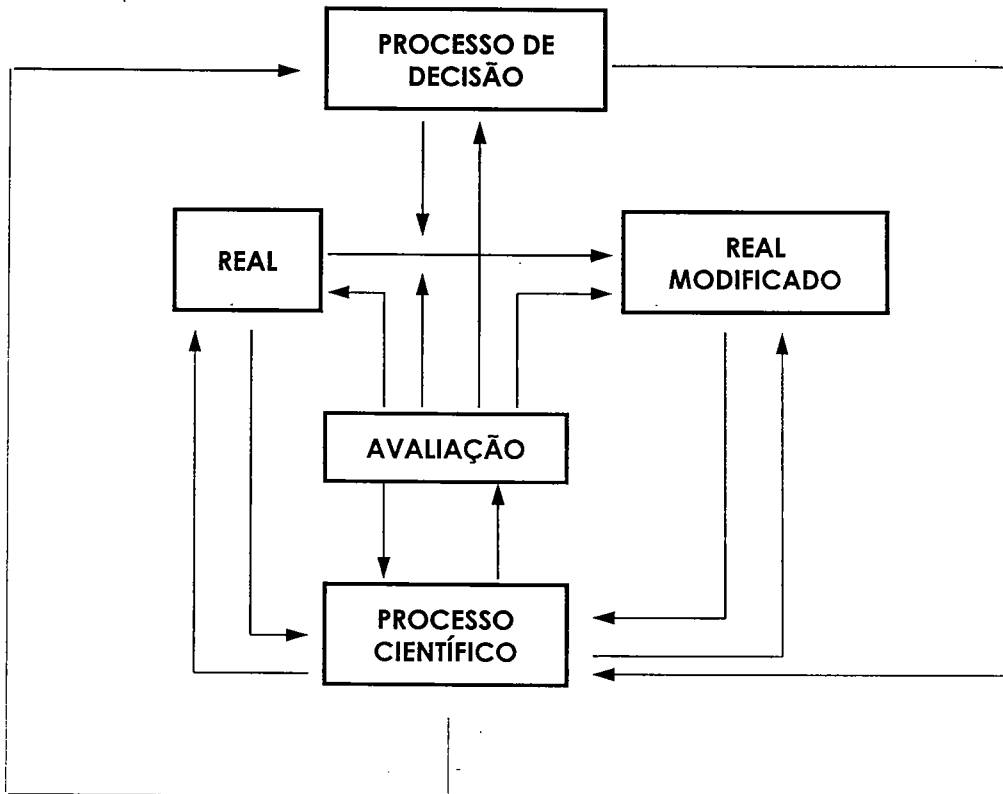
**A política de emprego insere-se no esquema geral da evolução do processo de melhoria do conhecimento continuamente aperfeiçoado pela avaliação.**

Esta, procura comparar o real com o real modificado e detecta a forma como as medidas e os procedimentos de execução contribuíram para a diferença permitindo adequar uns e outros à posteriori ou durante a execução. Os conhecimentos fundamentam e aperfeiçoam os ciclos da decisão e avaliação ao mesmo tempo que se expõem à refutação e, logo, dão corpo ao progresso **científico por contraste entre as teorias e os factos.**

O diagrama V.2 procura ilustrar esta rede de relações:

DIAGRAMA V.2

A AVALIAÇÃO E O PROCESSO DE MELHORIA DO CONHECIMENTO E DA DECISÃO/ACÇÃO





### III - ASPECTOS INSTITUCIONAIS E METODOLÓGICOS DA AVALIAÇÃO

#### 1. CONSIDERAÇÕES GENÉRICAS

Os pontos de incidência da avaliação situam-se no ciclo de planeamento ou de decisão. De outro modo, projectam-se na relação entre objectivos e instrumentos, ou de uma forma mais geral na relação entre o sistema de objectivos/instrumentos (os resultados esperados) e os resultados efectivos e sua repercussão no contexto a partir do qual foram formulados os objectivos.

De uma forma sintética, a avaliação utiliza um conjunto de instrumentos analíticos sobre o ciclo que explicita ou contrasta os resultados esperados das políticas com os resultados concretos e em paralelo com obstáculos, de várias ordens, à sua consecução, que explicam os desvios.

Schellhaass concretiza esta ideia da seguinte forma<sup>373</sup> :- "A widely accepted kind of evaluation compares the realized effects of a programme with the predicted effects".

**O valor acrescentado da avaliação consiste, exactamente, na sua contribuição para a diminuição dos obstáculos de natureza técnica, administrativa e científica de molde a que um conjunto cada vez mais alargado de problemas possam ser melhor resolvidos na sucessão dos ciclos de decisão.**

Trata-se da dimensão de aperfeiçoamento metodológico do processo de tomada de decisão em todos os seus pontos pertinentes.

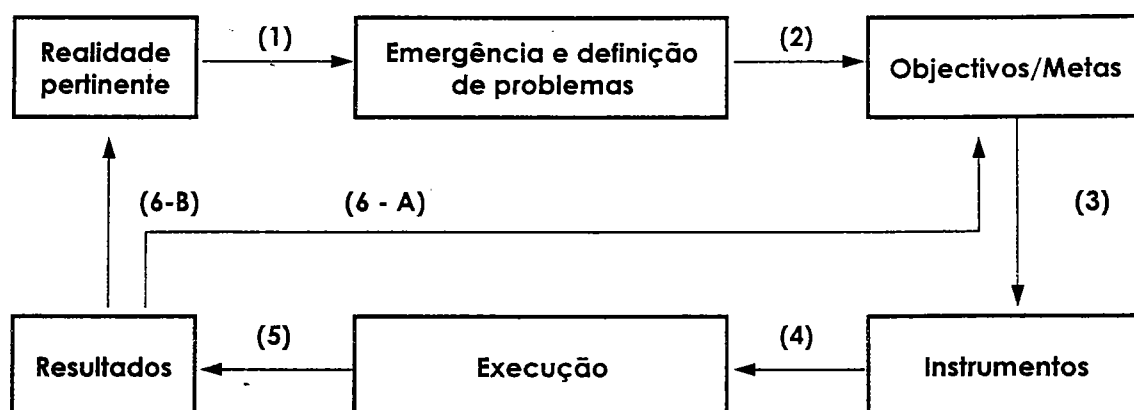
O seguinte diagrama permitirá uma melhor demonstração:

---

<sup>373</sup> Schellhaass. Op. cit. (336). p. 9

### DIAGRAMA V.3

#### A INCIDÊNCIA DA AVALIAÇÃO: - O CICLO DE DECISÃO



Muitos autores ignoram (1), (2) e (6-B), na avaliação, fazendo um "curto-circuito" dos resultados para os objectivos/metasp (6-A)<sup>374</sup>.

Neste caso a avaliação procurará justificar a diferença entre os resultados e os objectivos:

-pela análise do processo de execução (5);

-pela correcção da escolha das alternativas da combinação instrumentos/objectivos (3).

-as várias alternativas de objectivos prendem-se com a escolha política, mais ou menos fundamentada, de modo de abordar os problemas pertinentes. A escolha dos objectivos a nível macro terá que se defrontar com outras alternativas de aplicação de recursos. As contas de emprego<sup>375</sup> são uma forma de medir o significado macro dos custos e do impacto das medidas em termos de indicadores físicos e financeiros agregáveis para todas as medidas.

<sup>374</sup> Ver:

Kirschen, E. S. - Política Económica Contemporânea - Barcelona - Ed. Occidente - 1965.  
Este autor utiliza o conceito de "grau de realização", relacionando resultados com objectivos.

<sup>375</sup> Ver:

-Comptes d'Emploi - Rapport au Ministre de l'Emploi - Paris - Ed. Documentation Française - 1973.

-há, ainda, várias formas possíveis para conseguir os objectivos e será necessário escolher a mais eficaz e eficiente<sup>376</sup>. O critério de racionalidade é duplo:- os mesmos meios devem providenciar os maiores benefícios possíveis ou então, determinados objectivos devem ser conseguidos com a maior economia possível de meios.

ou seja, **a análise da eficácia pode ser completada ou desagregada por uma análise da eficiência e por uma análise ou avaliação de acompanhamento.**

Uma determinada medida ou o processo de a executar pode estar em causa.

A comparação dos resultados efectivos com os esperados (objectivos/metapas) pode conduzir a colocar em causa o sistema de objectivos instrumentos, i. e., as políticas no todo ou em parte (6-B) face à realidade em que procuram influir.

Trata-se de uma avaliação da eficácia externa ou do impacte das políticas.

Uma forma resumida desta distinção pode concretizar-se pela articulação sintética, derivada do esquema anterior<sup>377</sup>, das seguintes fases :

uma organização (entidade decisora) → usando certas estratégias (problemas, objectivos, instrumentos) → para mudar um certo contexto (resultados).

A avaliação incide:

**-na preparação da acção** - perspectiva a relação meios/resultados de uma hipotética execução. Objecto:- todo o ciclo de decisão;

**-no processo** - comportamento técnico/administrativo da organização e análise de desvios. Objecto:- as entidades responsáveis pela execução, a organização, a forma e resultados intermédios da actuação, a recolha de informação;

---

<sup>376</sup> Riddell.Op. cit. (356).

<sup>377</sup> O'Conneide e Keane.Op. cit. (346).

**-na eficácia** - comparação dos resultados imediatos e directos com as metas ou objectivos específicos.Objecto:- relação entre resultados quantificados e as metas relativas aos objectivos específicos;

**-na eficiência** - racionalidade na utilização dos meios.Objecto:- aspectos quantitativos e qualitativos da relação entre meios e resultados;

**-no impacte** - conjunto de resultados na óptica da modificação do contexto de intervenção.Objecto:- relação entre alguns ou todos os resultados e os objectivos comuns e gerais da política de emprego inseridos no contexto.

O quadro V.1 esquematiza estas relações:

**QUADRO V.1**  
**INCIDÊNCIA E OBJECTO DA AVALIAÇÃO**

INCIDÊNCIA OBJECTO	DECISÃO DE IMPLEMENTAR OU NÃO A MEDIDA	PROCESSO	EFICÁCIA	EFICIÊNCIA	IMPACTE
ESTATÍSTICAS, INFORMAÇÕES SUPORTES, MODELOS PROJECCÕES	X	X			
REGRAS, LEGISLAÇÃO	X	X			
COMPORTAMENTO TÉCNICO- ADMINISTRATIVO	X	X			
MEIOS DISPONÍVEIS	X	X		X	
RESULTADOS MEDIATOS E DIRECTOS	X	X	X	X	X
RESULTADOS MEDIATOS E INDIRECTOS	X			X	X
OBJECTIVOS ESPECÍFICOS	X		X		X
OBJECTIVOS COMUNS E GERAIS	X				X

Subjacente a estes resultados da avaliação encontram-se as duas questões essenciais do ponto de vista do processo de decisão pública:- a necessidade de determinação quantitativa e qualitativa da coerência dos meios com os objectivos e da pertinência dos objectivos face aos problemas/alvo, ou ainda, por outras palavras<sup>378</sup> :- **as medidas (ou a política) têm razão de ser? - e se têm, os instrumentos são os mais adequados aos objectivos adoptados?**.

Inevitavelmente que a passagem da realidade à delimitação de problemas, nos quais assenta a definição dos objectivos, coloca questões de diagnóstico e leitura, institucionalmente perspectivada e marcadamente qualitativa, e questões de decisão num contexto de interesses conflituais .

Antes da execução das medidas, é através de estudos, inquéritos, formalização de modelos econométricos ou experiências que se pode tentar, de uma forma mais fundamentada, decidir pela concretização ou não de uma medida demonstrando a sua validade face aos problemas/objectivos detectados.

Qualquer das formulações anteriores supõe, basicamente, uma circunscrição da avaliação no processo de tomada de decisão, tendo em conta que este se encontra inserido no sistema global de intervenção das políticas.

Este facto, representa **uma fusão permanente do processo de tomada de decisão e avaliação** no sistema e respectivas alterações.

Na realidade dos factos, no entanto, é mais natural a existência uma relativa autonomia da intervenção no sistema interrompida esporadicamente pela avaliação, em cujos resultados se incorporam ou não, à medida da repetição dos ciclos de decisão.

Contudo, a concepção da avaliação como um facto permanentemente associado ao ciclo da decisão, **ou incorporada**, transforma-a numa componente da "produção" e utilização do "produto" constituído pela medida de política, com as valências pertinentes a cada fase. Neste caso a incidência é apreciada numa perspectiva sequencial de acordo com a evolução da própria política, como se verifica no diagrama seguinte<sup>379</sup> :

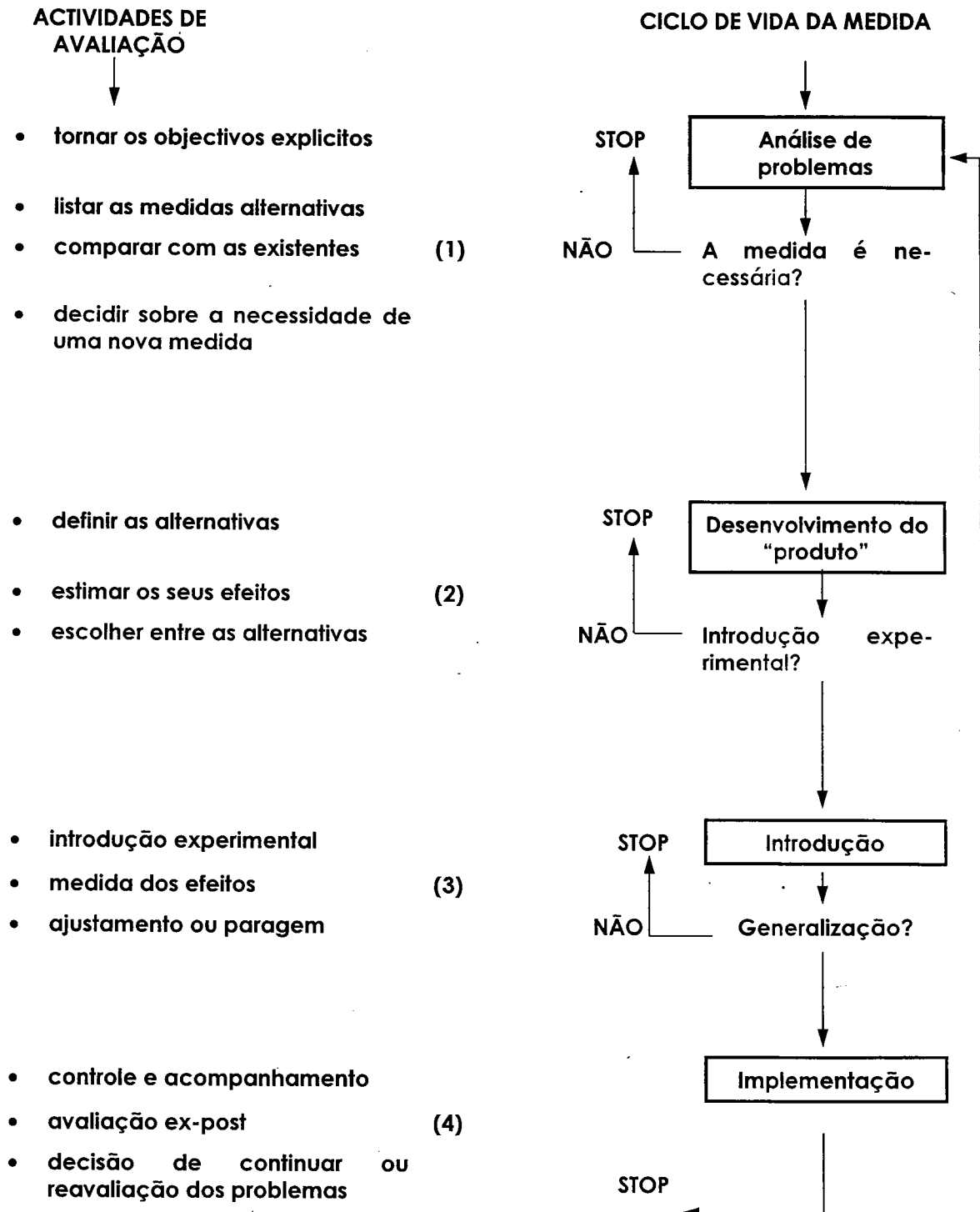
---

<sup>378</sup> Perret, B. - "Evaluation des Politiques de Lutte contre le Chômage" in Bouillagut, P.;Guitton, C. (dir.) - le Chômage de Longue Durée - Paris - Ed. Syros/Alternatives - 1992.pp. 517-524

<sup>379</sup> Koning e Munnik.Op, cit. (357).

DIAGRAMA V.4

A AVALIAÇÃO INCORPORADA NO CICLO DE DECISÃO OU DE "PRODUÇÃO" DE MEDIDAS



Nestas quatro fases o que está em causa é<sup>380</sup> :

**-em (1)** - a avaliação institucional ou diagnóstico de problemas traduzíveis na definição de possíveis objectivos e medidas;

**-em (2)** - a estimativa ou antecipação de resultados esperados face aos meios disponíveis ou a disponibilizar. Trata-se de uma avaliação ex-ante ou estudo de demonstração conduzido por métodos experimentais ou não experimentais;

**-em (3)** - se houver lugar a uma introdução experimental da medida confunde-se com (2). A experimentação através de projectos piloto é uma das formas de antecipar a avaliação ex-post;

**-em (4)** - combinam-se duas vertentes. A primeira, a do acompanhamento e controlo que procura analisar:- o comportamento organizacional, técnico e metodológico dos instituições e agentes respectivos e a comparação entre a execução efectiva e prevista com o objectivo de corrigir desvios. Ao mesmo tempo cuida da produção de todo o fluxo de informações necessários à avaliação ex-post.

A segunda refere-se à avaliação ex-post ou avaliação propriamente dita dos efeitos das medidas. Avalia os seus efeitos ou resultados em termos de comparação com as metas (eficácia), em termos da sua relação com os meios utilizados (eficiência) e, ainda, em termos de comparação com outras preocupações da política de emprego expressas em objectivos comuns e gerais inerentes ao quadro sócio-económico, aos sectores e às regiões (impacte).

Enquadrando estas valências com uma matriz (quadro V.2) que cruza os momentos da política com os momento da avaliação, obtemos:

---

<sup>380</sup> Nathan.Op. cit. (341).

QUADRO V.2

FASES DA POLÍTICA E FASES DA AVALIAÇÃO

MOMENTOS DA AVALIAÇÃO / MOMENTOS DA POLÍTICA	AVALIAÇÃO EX-ANTE	AVALIAÇÃO ON GOING	AVALIAÇÃO EX-POST	AVALIAÇÃO DE IMPACTE
Diagnóstico e identificação do problema			<ul style="list-style-type: none"> <li>inclui resultados das medidas (obj. esp.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>inclui resultados das medidas (obj. gerais)</li> </ul>
Definição e escolha de objectivos e instrumentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>realiza estudos de demonstração (exp. e não exp.)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>aproveita conhecimentos sobre a relação entre obj. e inst.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>aproveita conhecimentos sobre a relação entre obj. e problemas</li> </ul>
Execução		<ul style="list-style-type: none"> <li>analisa comportamentos e métodos</li> <li>identifica e corrige desvios</li> <li>recolhe informação</li> </ul>		
Pós-execução			<ul style="list-style-type: none"> <li>analisa eficácia e eficiência</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>analisa a validade da política</li> </ul>

A avaliação vista na perspectiva do ponto de incidência no processo de evolução da política é uma forma de sistematização habitualmente utilizada mas que não corresponde a modalidades ou métodos bem delimitados. Combina dentro de si vários métodos possíveis, embora com ligações preferenciais. Daqui decorre necessidade do tratamento das metodologias da avaliação antes do tratamento detalhado de cada uma destas formas de incidência que se distinguem, sobretudo, pelo tipo de objectivos da avaliação em causa.

Dentro de cada um destes pontos de incidência serão referidos os indicadores apropriados.

Em particular nas avaliações ex-post, as mais relevantes, numa primeira fase será desenvolvida uma nova abordagem da construção de indicadores coerentes com os vectores e patamares da política de emprego anteriormente apresentados.

## 2. ASPECTOS METODOLÓGICOS DA AVALIAÇÃO

Os aspectos metodológicos da avaliação - **o domínio do como fazer** - resume todas as necessidades, potencialidades e limitações do processo de avaliação.

A este nível a avaliação pode ser tratada com alguma autonomia conceptual e teórica. Porque se trata de um processo com objectivos, instrumentos e condicionantes, pode ser encarado em si mesmo como um problema ou um objecto de reflexão susceptível de ser transposto para a realidade prática.

Alguns autores falam mesmo já da avaliação das avaliações<sup>381</sup> para caracterizar a atitude de reflectir para aperfeiçoar o contributo das avaliações para o processo da política e em particular da política de emprego através de análises comparativas que permitam adoptar as mais apropriadas.

Uma forma possível de percepção do conteúdo dos aspectos metodológicos da avaliação consiste na identificação das componentes de um plano de avaliação.

Um exemplo dessas componentes<sup>382</sup> :

- objectivos, condições marginais e instrumentos;
- critérios e indicadores de avaliação (qual./quant.);
- método de julgamento ou de síntese de indicadores;
- informação necessária e métodos de recolha;
- momento da avaliação no ciclo da política;
- nível em que é realizada;
- organização do processo de avaliação.

---

<sup>381</sup> Reissert, B. - Les Approches du WZB à l'Évaluation des Politiques du Marché de Travail - Reunião do Grupo de Trabalho para as Avaliações do MISEP (Mutual Information System on Employment Policy, da Comissão Europeia) - Lisboa - 1991.

<sup>382</sup> Koning, J. de - Evaluation and Manpower Policy: The State of the Art - Ryswyk - Netherlands Economic Institut - 1991.

Este plano visto de uma forma mais próxima da sequência das tarefas, poderia ter o seguinte descritivo<sup>383</sup> :

- natureza da informação necessária, incluindo os instrumentos estatísticos regulares;
- interpretação dos dados com a ajuda de indicadores;
- escolha do momento pertinente para a avaliação dos efeitos directos e diferidos;
- escolha das pessoas encarregadas da avaliação;
- escolha da dimensão geográfica adequada;
- avaliação dos custos da operação de avaliação;
- utilização e difusão dos resultados da avaliação.

Ambas as formulações abordam, de uma forma abrangente, a "planificação" da avaliação embora surjam como insuficientemente explícitos alguns aspectos a reter:

- a avaliação é despoletada também por um processo de tomada de decisão institucionalmente enquadrado e com objectivos que lhe são imputáveis, situados no âmbito das relações do avaliador com o decisor das políticas;
- a natureza interna e externa da avaliação constitui uma questão metodológica relevante bem assim como a da participação no processo de avaliação dos vários agentes no terreno;

---

<sup>383</sup> Planas e Garcia.Op. cit. (338).