

COM VISTA A NOVOS INSTRUMENTOS  
DE POLÍTICA  
PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Por FRANCO ARCHIBUGI

## 1. ALTERAÇÕES DO PAPEL DO SECTOR PÚBLICO

As mudanças que estão a ter lugar na estrutura da sociedade industrial contemporânea, tal como se verificam nas principais nações ocidentais, implicam — e estão ao mesmo tempo ligadas a — profundas transformações no carácter e modalidades da intervenção pública.

A história das sociedades capitalistas ocidentais é caracterizada por um constante crescimento na magnitude e alcance da *intervenção pública* (através da diversidade de instituições previstas no direito público: o Estado, autoridades locais, organismos públicos, etc.).

O aumento desse *alcance* é caracterizado pelo facto de que a incidência dos serviços produzidos e fornecidos pela «mão pública» (que é por definição uma mão «visível») tem crescido sobretudo em função da grande possibilidade de atribuir a serviços imateriais «terciários» quantidades cada vez maiores de recursos materiais e mão-de-obra libertados pelo progresso técnico e pelos incrementos impressionantes de produtividade física nos sectores de produção de bens materiais (agricultura e indústria).

Tendo sido satisfeitas as primeiras necessidades, mesmo atendendo ao considerável crescimento da população, os esforços dirigiram-se então, com maiores recursos, à satisfação das necessidades de bem-estar imaterial (educação, saúde, ambiente, divertimento, etc.) que eram anteriormente satisfeitos — a um nível de qualidade possivelmente mais sofisticado — por uma muito mais limitada porção da população. Isto deu obviamente lugar a um aumento constante da utilização dos recursos reais, trabalho *in primis*, no sector público de serviços. Houve assim um grande aumento do número de pessoal médico, professores, desportistas, escritores e funcionários públicos de toda a classe e género, e de um modo geral, de todos aqueles que, de uma forma ou de outra, directa ou indirectamente, são pagos ou subsidiados pelo Estado através de impostos sobre produtos e receitas de toda a economia.



Por seu lado o aumento em *magnitude* é caracterizado pelo facto de ter havido uma extensão, tanto em qualidade como em quantidade do sistema protector a cargo do Estado contra todos os riscos e desgraças sociais (desemprego, incapacidade, doença e finalmente velhice). Isto resultou naturalmente da introdução extensiva e em larga escala de novos e cada vez mais avançados esquemas de assistência social, ao ponto de serem acusados de desincentivadores da iniciativa e do espírito de empreender pessoais.

Estão aqui compreendidas todas as formas de «manutenção de rendimento» introduzidas pelo Estado Providência e que consistem essencialmente em retirar recursos obtidos por aqueles que tomam parte no processo de produção, para os redistribuir a favor daqueles que não tomam parte nele.

## 1.1 OS LIMITES FINANCEIROS DO ESTADO

Mas como as coisas agora estão, o processo de «livre» (i. e. por financiamento de origem exclusivamente fiscal) fornecimento dos novos serviços sociais, e o processo de «transferência» de rendimento (novamente por meios fiscais) pelas variadas e cada vez mais alargadas formas de «manutenção de rendimento» trouxeram uma incidência financeira do Estado sobre o produto real total de cada país que não pode facilmente aumentar.

Ao mesmo tempo, *não é de modo algum certo* que o valor «real» dos serviços sociais utilizados e consumidos pela população não devessem ou não pudessem aumentar no conjunto da estrutura de *consumo*, em resultado da expressão tanto de uma «autêntica» preferência manifestada pelos próprios consumidores finais, como de uma preferência colectiva e política expressa pelos intérpretes legítimos da soberania popular.

Por outras palavras, o que não pode aumentar *não é* o valor real do uso dos recursos fornecidos pelos serviços sociais, *mas somente* o papel de intermediário financeiro desempenhado pelo Estado, porque isso seria uma fonte de distorção entre as **necessidades** reais e as preferências reais das diferentes categorias sociais, e ainda por cima uma fonte de ineficiência e desnecessária burocracia, o que muitas vezes produz custos sociais desproporcionados relativamente aos benefícios assegurados.

## 1.2 O ESTADO PROVIDÊNCIA COMO «REPARADOR» DOS DANOS DO «LAISSER-FAIRE»

Por outro lado, alguns serviços sociais (tais como os de saúde ou protecção do ambiente) tal como os esquemas de protecção do rendimento (que são os aspectos mais notáveis do Estado Pro-



vidência), tiveram um papel — muitas vezes implícito, mas algumas vezes mesmo explícito — que intentou «compensar» ou «reparar» os danos causados pelo desenvolvimento livre das forças económicas, ou pela livre actuação da economia de mercado, *bem como manter e preservar* estes mesmos mecanismos produtivos (e a rendibilidade altamente concentrada) do sistema capitalista.

Foi assim possível falar de um «capitalismo de bem-estar» que repararia os danos que ele próprio causava, para benefício geral de uma «taxa de desenvolvimento» mais elevada: os custos deste desenvolvimento poderiam ser *suportados* pela comunidade por várias formas, tal como numa espécie de esquema de seguro colectivo.

Este enquadramento é de origem especificamente «liberal», embora tenha sido largamente adoptado pelos programas social democratas da Europa reformista. Nele estava e ainda está implícito que o custo (calculado) de um sistema de funcionamento da economia que não causasse tais danos, seria certamente maior. Contudo, não está especificado *para quem* o custo seria maior. Por outras palavras, é tomado como garantido que o ganho colectivo devido à maximização do lucro produzido só pode vir de uma «forma de produção», a do «laisser-faire» ou capitalismo de mercado, e que este ganho deveria ser amplamente suficiente para financiar a intervenção reparadora e protectora do Estado Providência.

Mas ao atingir um tecto absoluto, o processo de intermediação financeira do Estado, base da acção «reparadora», não poderá continuar a avançar. Tendo atingido o seu limite — a chamada «limitação orçamental» — o Estado terá necessariamente de restringir acções definidas como um processo de compensação ou reparador dos danos causados pelo desenvolvimento do capitalismo: os custos do seguro não poderão exceder os seus prémios.

Como intermediário financeiro, o Estado burguês não tem dificuldade em conter os recursos reais destinados aos serviços sociais, mesmo quando exigências políticas cada vez mais agressivas tendem, pela sua própria natureza, a causar o excesso crónico e sistemático dos orçamentos sociais em relação aos recursos financeiros. Isto significa sempre exceder a chamada «limitação orçamental»: o seu instrumento é a inflação, que acaba por levar o excesso formal (financeiro) da dívida nacional aos seus limites reais sem exceder o «prémio» atrás referido, de acordo com a capacidade máxima do sistema capitalista como tal. E é assim que a intermediação financeira do Estado, mesmo «excessiva», consegue não comprometer a *conservação* do sistema de produção capitalista, essencialmente baseado no sector secundário (industrial) de produção de bens materiais. Porque é a fonte real da acumulação de capital e, conseqüentemente, do poder das classes burguesas, essa *conservação* vai mesmo para além dos



limites das vantagens sociais, através do consumo febril, o que envolveu uma perda real de recursos.

Por outras palavras, sempre que o capitalismo vai um bocadinho «longe demais», nos seus esquemas de previdência e de acção reparadora, pode facilmente voltar atrás pelo mesmo caminho e usar a inflação como instrumento para restabelecer o balanço entre o rendimento real e um consumo real excessivo e em descontrolo.

A erosão inflacionária dos recursos públicos reais causa inevitavelmente a sua deterioração, e o reencaminhamento dos recursos globais para bens de consumo individual ou investimentos especulativos. Este duplo movimento reforça a diminuição das possibilidades de atingir quer modificações no padrão de consumo em benefício do consumo «social», quer mudanças no modo de produção a favor da autogestão e da redistribuição do trabalho.

### 1.3 ALTERNATIVAS GERAIS PARA A INTERVENÇÃO PÚBLICA

Para assegurar a desejável expansão dos serviços sociais na estrutura de utilização global dos recursos será necessário não sobrecarregar excessivamente o sistema de impostos, para evitar as repercussões inflacionárias (ou de retroacção) que tendem realmente a anular qualquer modificação na estrutura da utilização de recursos.

Para esse efeito, o Estado, em vez de se empenhar directamente na gestão de novos programas mais vastos poderia desenvolver fórmulas que permitissem que os objectivos gerais identificados sejam atingidos pela mobilização *de outros canais financeiros directos*, baseados essencialmente na iniciativa e gestão directa dos próprios utentes. Tais canais, possivelmente promovidos, regulados ou incentivados pelo financiamento público, deveriam implementar a utilização de fundos «privados».

Assim, em vez de seguir um processo de envolvimento directo cada vez mais generalizado, a intervenção pública seria mais útil se:

- a) Por um lado, restringindo-se aos casos e sectores mais necessitados (tanto em termos sociais como territoriais) i. e. aqueles em que os factores culturais e institucionais excluem responsabilidades civis e económicas autonomamente assumidas.
- b) Por outro lado, dirigindo-se a uma acção «promocional» de incentivo e orientação, o que é muito mais um papel de planeamento que de administração.



Contudo, temos de continuar a lutar por serviços sociais mais generalizados, mas não através da intervenção pública directa. Pelo contrário, indirectamente, através da opção livre de utilizadores presentes ou potenciais, nas formas por eles escolhidas, possivelmente com uma administração colectiva.

Em vez de continuar a aumentar a disponibilidade de serviços sociais gratuitos — ou serviços com preços «políticos» generalizados, i. e. custos suportados pelo orçamento do Estado, a intervenção directa do Estado deveria ser concentrada em serviços verdadeiramente indivisíveis. Os serviços sociais divisíveis — com a devida incentivação inicial — deveriam ser deixados a formas de associação colectivas mas «privadas» abrindo-se o caminho à autogestão de tais serviços, incluindo o que diz respeito a financiamento.

Em termos «reais», isto ainda implicaria a gestão da mesma quota de recursos (as medidas fiscais pesariam igualmente no rendimento privado): se se desejasse que esta quota aumentasse em benefício de certos serviços sociais, poder-se-á perguntar se não seria mais eficiente agir directamente nos gastos dos utentes e beneficiários, em vez de através do confuso, imperfeito e imponderável instrumento dos impostos.

Seria necessário encontrar o modo de «bloquear» a expansão da despesa em alguns sectores e de encorajar o nascimento ou expansão de outros. Isto pode ser obviamente mais fácil de conseguir quando o valor total de fundos disponíveis aumenta. Mas também se pode conseguir na medida em que se aumente a clareza e precisão da imagem geral existente no que respeita aos fundos totais disponíveis e a aplicação que é necessária e desejável expandir; ou, por outras palavras, na medida em que se aumente o grau de articulação e sofisticação do método de planeamento empregue.

#### 1.4 UMA NOVA RACIONALIDADE PARA A GESTÃO PÚBLICA

Em muitos dos sectores tradicionais em que os serviços são graciosamente prestados pelo Estado, caracterizados por consumo indivisível, deveria adoptar-se um novo critério de gestão. Como primeira medida seria necessário introduzir técnicas avançadas para calcular os serviços efectivamente prestados. E nos casos em que a prestação possa ser somente avaliada na base da sensação de bem-estar dos utentes, seria aconselhável introduzir formas de autogestão por parte do utente, embora num esquema de financiamento público, ligado a um critério objectivo de quantidade.

Nos casos em que, pelo contrário, o serviço só possa ser avaliado numa forma «objectiva» e política (justiça, defesa, sis-



tema institucional, polícia, defesa civil, etc.) deverão ser introduzidas formas modernas de avaliação da «produção» e da produtividade com métodos avançados de análise custo-benefício, com vista a minimizar a quantidade de recursos usados para fins públicos sem procura social.

Onde for possível o seu uso, as formas de autogestão dos serviços públicos são — como foi dito — o melhor instrumento para assegurar a máxima eficiência do serviço propriamente dito, do ponto de vista do utente.



## 2. O APARECIMENTO DA ECONOMIA ASSOCIATIVA

As transformações que estão a ter lugar na estrutura da sociedade industrial contemporânea implicam, portanto, uma diminuição na importância do processo de acumulação de capital e investimento na agricultura e indústria, em referência àquela que deverá ser realizada no sector de serviços. Mas isto tende igualmente a modificar o modelo operacional de acordo com o qual teve lugar até agora o processo de acumulação de capital e de investimento.

Na verdade, com as devidas excepções, o processo acumulativo de capital foi até agora garantido pelas perspectivas de lucro das «empresas» — públicas e principalmente privadas — operando no «mercado», sendo o lucro da empresa indicativo essencial do sucesso e motivação.

Ao alargar o alcance das actividades económicas para os serviços «autogeridos» (quer autofinanciados quer não) o papel do investimento sem motivação de lucro tende a aumentar grandemente. Isto não quer dizer, contudo, que haja também uma redução na importância dos investimentos propriamente ditos e da respectiva acumulação de recursos. O processo de pôr de lado e poupar rendimentos ganhos e produzidos deve, portanto, realizar-se *fora dos canais financeiros usuais*, motivados pelo lucro e taxas de juros.

Isto implica, portanto, um novo e importante papel a ser desempenhado pelos sectores financeiros operacionais ligados, no que respeita tanto a recepção como utilização de recursos, a «novas» actividades, fora dos mercados financeiros normais de capital. Serão necessárias, conseqüentemente, instituições totalmente novas. Quais poderiam ser estas novas fontes de acumulação de capital?



## 2.1 NOVAS FORMAS DE ACUMULAÇÃO DE CAPITAL

Uma das características da «crise» do investimento, típica da mais recente evolução do sistema capitalista (e que se assemelha consideravelmente à «*queda da taxa de lucro*» anteriormente teorizada por Marx) é o facto de que o «lucro» já não fornece motivação suficiente para o investimento. Isto ocorre frequentemente mesmo em situações com considerável liquidez financeira, mesmo que essa liquidez financeira esteja comprometida pela queda geral da propensão a poupar, especialmente nas empresas.

Isto levou, em todo o mundo capitalista, a um papel cada vez maior do Estado, através dos seus numerosos instrumentos, incluindo intervenção financeira, como intermediário nas operações de investimento de capital. Mas o uso racional destes novos e importantes instrumentos, e bem como a sua completa adaptação a uma lógica «não-lucrativa» substitutiva das tradicionais «regras» financeiras, tornou-se difícil pela ausência de um sistema de planeamento capaz de introduzir novos parâmetros de avaliação de custo-benefício na utilização dos recursos financeiros.

## 2.2 «DEMOCRACIA ECONÓMICA»

Está aparecendo um número crescente de casos de «capitalização socializada», baseados na criação de «fundos de investimento» alimentados por esquemas de poupança de trabalhadores estabelecidos contratualmente ou legalmente, e geridos pelos próprios trabalhadores, com uma maior ou menor participação dos sindicatos, mas a utilização destes fundos está ainda ligada aos critérios e parâmetros tradicionais (e relaciona-se com sectores de produção do tipo tradicional).

Estes são os chamados esquemas de «democracia económica» que florescem particularmente nos países escandinavos, mas são também debatidos — com umas aplicações experimentais — em todas as nações capitalistas, em relação com a reconhecida necessidade de obter recursos financeiros adequados para sustentar o declínio do emprego, sem, ao mesmo tempo, penalizar os trabalhadores na distribuição contratual dos rendimentos.

Neste contexto, o papel dos sindicatos pode e deve ser consideravelmente aumentado. Os casos de comparticipação dos trabalhadores nos fundos das companhias são numerosos, ocorrendo em ambientes muito diferentes. Estes casos foram com razão a causa de consideráveis debates, acima de tudo em meios sindicais. Em grande parte isso é devido ao facto de tradicionalmente só envolverem comparticipação nos lucros, sem qualquer mudança substancial no comportamento de mercado das próprias



firmas, ou no critério de avaliação financeira empregue nestes esquemas. A comparticipação dos trabalhadores, com uma maior ou menor intervenção dos sindicatos, nos fundos e lucros das companhias não constitui um novo modo de gerir actividades produtivas quanto ao processo pelo qual as modernas companhias por acções são controladas. Na verdade, a esse respeito os seus efeitos não são muito diferentes daqueles que correspondem à tradicional dispersão da propriedade das acções.

Além disso, sem ir tão longe como os esquemas da «democracia económica», mesmo as experiências de «democracia industrial» essencialmente constituídas pelas formas institucionais de «co-determinação» introduzidas na Alemanha e nalgumas outras nações Ocidentais, não encontraram uma grande aceitação por parte do movimento sindical. Contra essas experiências, alega-se que são incapazes de modificar substancialmente os padrões de comportamento da empresa, mas poderão eventualmente criar obstáculos ao exercício independente do poder sindical. Isto não significa obviamente que os sindicatos não estejam interessados em aumentar a presença e participação dos trabalhadores e seus representantes na tomada de decisões na organização do trabalho e planeamento da empresa; eles têm preferido fazê-lo sem compromissos formais e institucionais, através do clássico e altamente flexível meio da negociação colectiva.

### 2.3 FUNDOS DE INVESTIMENTOS SINDICAIS

Contudo, as formas mais conhecidas de comparticipação dos lucros e decisões têm hoje tendência para mudar, no novo contexto — que analisamos aqui — da transição de uma sociedade industrial para uma sociedade pós-industrial.

O papel crescente dos sindicatos não só diria respeito ao envolvimento nalgumas formas de tomadas de decisão da empresa e esquemas de comparticipação nos lucros mas acima de tudo, um muito maior envolvimento no conjunto do processo de acumulação de capital, a uma escala nacional, através da gestão de um fundo de investimento que poderia absorver uma porção considerável das poupanças nacionais, tornando-as disponíveis para programas de investimento que poderiam ser determinados através de negociações colectivas.

Tais negociações colectivas já não precisam de ser delimitadas pela necessidade de assegurar um processo adequado de formação de capital, mas meramente — e só nos casos em que a motivação do lucro continue primordial — pelo objectivo de assegurar uma motivação de lucro para a própria empresa.

O Estado poderia talvez responsabilizar-se pelas deduções financeiras a fazer no rendimento (neste caso, ganhos dos traba-



lhadores), como intermediário fiscal e, por formas mais ou menos negociadas pelas partes, colectiva das deduções. Mas tendo em conta a necessidade — como foi amplamente exposto na 1.<sup>a</sup> parte — de «aliviar» o Estado deste papel de intermediário geral que é frequentemente desnecessário, e em muitos casos uma fonte de perdas e excessiva burocracia, pode-se facilmente achar que os mesmos fins básicos podem mais eficientemente, e de um modo mais de acordo com os interesses dos beneficiários, ser atingidos por instituições sindicais, com carácter privado ou colectivo, e essencialmente sem carácter lucrativo. O sistema operaria, assim, numa base contratual: as deduções e retenções seriam previstas nos contratos de trabalho, quer a nível de empresas públicas quer privadas, de forma a financiar uma espécie de «fundo» gerido pelos sindicatos. Este é o sistema a que, em alguns casos, se tem chamado «poupança contratual».

O fundo, não lucrativo na sua essência, poderia certamente ser empregue em operações de investimento em empresas de finalidade lucrativa operando no mercado. Neste caso, as políticas de utilização dos seus recursos poderiam ser formuladas no quadro de contratos entre os sindicatos e o governo, como parte de um processo compreensivo de planeamento económico e social, abrangendo o lançamento de investimentos considerados essenciais para se conseguir atingir os objectivos do planeamento (como será tratado com mais pormenor na parte três).

Mas o uso mais apropriado para esse fundo consistiria sobretudo em financiar actividades de carácter não lucrativo, levadas a cabo por organizações de serviços autogeridas, e incluídas nos objectivos do plano, ou então, na falta de indução, justificadas pela existência de uma procura explícita e organizada.

## 2.4 O APARECIMENTO DO TERCEIRO SECTOR DA ECONOMIA

O fundo de investimento sindical tornar-se-ia um protagonista (por si próprio, e em ligação com o sector em benefício do qual ele estaria essencialmente operando: o sector não lucrativo) do crescimento do «terceiro sector» da economia, o qual nas sociedades pós-industrializadas parece necessariamente ocupar um lugar cada vez maior entre o sector «público» operando numa base colectiva e gratuita, não lucrativa e de não orientação pelo mercado, e o sector «privado» com motivação lucrativa e orientado pelo mercado. A operacionalidade deste terceiro sector está crescendo enormemente em todas as economias capitalistas maduras. Baseado no associativismo e voluntariado esse sector tende a desempenhar um papel cada vez mais importante quantitativa e qualitativamente.



O relacionamento do terceiro sector com a *economia de mercado* é de *rejeição*, uma vez que as transacções em que ele se baseia, e as que produz, têm lugar, no que respeita aos seus componentes essenciais e motivações predominantes, *fora do mercado* e consequentemente com valores de permuta não expressos pelo mercado.

Os custos e benefícios destas actividades não podem, portanto, ser avaliados pelas técnicas geralmente empregues na contabilidade económica nacional, e é necessário utilizar uma avaliação convencional e arbitrária (no que respeita aos preços do mercado) para estabelecer o seu valor, como é hoje o caso de todos os serviços prestados por organismos públicos. O critério de gestão para tais actividades — como as actividades públicas «não lucrativas» — não pode ser o critério «económico» no sentido comercial da palavra. Se assim fosse, muitas dessas actividades pareceriam funcionar em perda, em termos meramente comerciais, porque seria impossível — de acordo com estes termos restritos — medir a sua rentabilidade; mas mesmo assim, tais actividades continuam a crescer. Muitas actividades recreativas, «sociais», políticas, religiosas e culturais, de carácter privado, produzem benefícios que, embora sejam nulos em termos comerciais, são suficientes para levar as pessoas interessadas a suportar crescentes e elevados custos).

O relacionamento do terceiro sector da *economia pública* é também de *rejeição*, uma vez que as transacções em que ele se baseia e as que produz são uma manifestação da livre opção das pessoas intervenientes, embora sejam resultantes de uma associação e sejam colectivamente expressas. Não é desejável que essas transacções sejam sujeitas a regras externas, excepto na parte destas actividades que afectam ou envolvem assuntos de interesse público, ou utilizam recursos públicos, o que resulta naturalmente de critério de interesse público, em ambos os casos. Mas o mesmo se aplica às actividades das empresas lucrativas privadas.

O terceiro sector baseia-se, segundo este ponto de vista, no princípio da iniciativa livre e espontânea e da acção voluntária, como é igualmente o caso de empresas operando no e para o mercado; com a única diferença de que as últimas têm uma motivação lucrativa, enquanto que o terceiro sector é motivado não pelo lucro, mas por outras considerações.

De uma forma ou de outra, o terceiro sector rejeita a lógica tanto da economia pública, como da economia do mercado. Mesmo assim — de modos diferentes — tem qualquer coisa em comum com ambas. Por exemplo, tem em comum com a economia de mercado a liberdade de iniciativa e a prossecução de um interesse «privado» e com a economia pública a rejeição da motivação lucrativa.



## 2.5 RELAÇÕES ENTRE A ECONOMIA PÚBLICA E A ECONOMIA ASSOCIATIVA

A economia pública cresceu (no Estado Providência) para assegurar uma distribuição justa dos benefícios do desenvolvimento e reduzir as desigualdades produzidas pelo próprio desenvolvimento. A economia pública visou assegurar oportunidades iguais e acesso aos serviços para *toda a gente*.

Mas quanto mais próxima está esta meta, mais uma vasta necessidade de diferenciação e autonomia se faz sentir. Esta é basicamente a razão de um certo descontentamento em relação aos serviços prestados pelo Estado, que ao mesmo tempo se tornaram mais dispendiosos à medida que são feitos esforços para os tornar mais atractivos para os seus utentes.

Nesta situação de procura de diferenciação e de crescente standardização, na dicotomia entre o que se queria e o que se obteve, infiltrou-se a realidade do desperdício. Para se poder assegurar a sua disponibilidade *para todos*, muitos serviços foram levados a níveis não totalmente exigidos, enquanto que as deficiências de outros induziram, ao mesmo tempo, as classes mais prósperas, a substituí-los por serviços privados mais em conformidade com as suas expectativas específicas. Por outras palavras, na intenção de fornecer um serviço disponível *para todos*, o desperdício tornou-se inerente à natureza pública de tais actividades. E isto é assim, sem mesmo considerarmos os processos de burocratização (o que quer dizer trabalho desnecessário produzido pela mera existência de uma relação burocrática) ou então presumindo que esses processos podem ocorrer no sector público nem mais nem menos que no sector privado, o que é claramente uma hipótese «heróica».

Esta situação difícil da economia pública está combinada com a importância crescente, na estruturação das necessidades e na procura de serviços e bens, do que pode ser descrito como bens e serviços «posicionais» no sentido em que Hirsch usa o termo: os bens e serviços que se valorizam à medida que ou só porque *não* são acessíveis a todos. Isto criou uma situação decididamente paradoxal: quanto mais o Estado se esforça por satisfazer todos, menos o consegue.

Uma realidade destas não pode continuar a ser menosprezada pelos reformadores sociais. E isso significa que a reforma social propriamente dita, cujo fim é oferecer oportunidades iguais a toda a gente, necessita de nova abordagem. Qualquer atitude reformista que não tome em conta estes novos factos, e que pelo contrário, se fixe na velha visão do papel do Estado como fornecedor de serviços indiferenciados que terão de ser os mesmos para toda a gente, será o mais eficaz aliado do desmantelamento do Estado Providência, indo na direcção exactamente oposta às



reais necessidades das pessoas. Tal atitude seria inutilmente conservadora.

Nos casos em que a economia pública produz desperdício e insatisfação, deveria ser substituída por uma economia de livre iniciativa e livre empresa: mas — e este é o aspecto inovativo e socialista desta abordagem — essas iniciativas e empresas não deveriam ser motivadas pelo lucro e deveriam operar fora e para lá do mercado.

Seria uma economia «associativa» ou «cooperativa», ou «colectiva» ou simplesmente «social», mas baseada em princípios significativamente diferentes dos que regulam a economia pública. É provável que a extensão injustificada da economia pública tenha aparecido no passado de forma a evitar as numerosas e notórias imperfeições da economia de mercado, traduzindo a sua obsolescência no que respeita a muitas actividades «económicas», pela simples razão de ser considerada a única alternativa funcional à economia de mercado como tal. E parece também que muitas deficiências de economia de mercado foram desnecessariamente aceites porque eram consideradas a única alternativa para a incompreensivelmente atemorizada economia pública.

Tudo isto contribuiu, portanto, segundo todas as probabilidades, para causar a sobrevivência e mesmo o florescimento não natural de situações operativas historicamente obsoletas. Por má vontade à economia pública e à dominação do Estado que ela provoca, foi adoptada uma política de «reprivatização anacrónica». Por má vontade à economia de mercado e ao poder capitalista que ela gera foi aceite uma excessiva e ineficiente ocupação por parte do Estado.

É por isso que é mais desejável dar um espaço adequado, tanto na teoria política e económica como na actividade reformista concreta, à economia «associativa» ou «social», «o terceiro sector» da economia, de forma a eliminar, por um lado as bem conhecidas desvantagens da governamentalização excessiva do processo económico, com as consequentes perdas, ineficiências e baixa produtividade; e por outro lado, eliminar as desvantagens de uma excessiva «comercialização» pelo sistema económico de mercado, o qual não respeita valores e necessidades que se desenvolvam fora do mercado e que não se possam avaliar em termos de lucro.



### 3. O FUTURO DO PLANEAMENTO

Apesar da economia «associativa» constituir o *novo* sector em desenvolvimento na sociedade pós-industrial e poder determinar as características, pelos seus próprios valores e modos de operar, de um novo tipo de sociedade — nem capitalista nem estatizado, mas o que poderíamos chamar de «socialístico» — não implica que o sector público, o Estado (em todas as suas articulações e ramificações locais), por um lado, e o mercado do outro, não tenham, no futuro, um papel importante a desempenhar no conjunto do sistema económico.

#### 3.1 O NOVO PAPEL «REGULADOR» DO SECTOR PÚBLICO

O Estado, em particular, deve a pouco e pouco aperfeiçoar o seu papel *regulador* do desenvolvimento no interesse público, um papel que nas nações capitalistas tem até agora desempenhado um pouco dubiamente, deixando-se escravizar pela lógica e filosofia da economia de mercado (que se deve admitir, contudo, ter sido a fonte mais notável de progresso e modificação social desde o tempo da revolução industrial).

Este papel está hoje facilitado tanto por uma mais extensa disponibilidade de meios políticos de intervenção (adquiridos pelo Estado na mais recente evolução dos sistemas políticos) como por uma melhor compreensão e conhecimento teórico dos processos e mecanismos das relações e transacções operando nos sistemas económicos e sociais (tais como o melhoramento fundamental na informação estatística e a criação de sistemas de contabilidade económica, social e demográfica, etc.).

Este papel regulador deve ser desempenhado sobretudo determinando *ex ante* — através de formas apropriadas de «simulação» — as estruturas resultantes de mudanças possíveis ou desejáveis nos padrões de consumo, qualidade de vida e estrutura



social de comportamento e relacionamento, e induzindo os operadores sociais no sentido de *negociar* escolhas preferenciais em relação a estas estruturas. A partir dessas escolhas poderiam então basear as suas respectivas linhas de acção.

Nas nações ocidentais industrializadas, que são também as mais avançadas tecnologicamente, o Estado ainda se apresenta muito longe de ser capaz de assumir este papel regulador, e ainda se apresenta restrito ao papel de «arquivista» à *posteriori* e «notário público» da economia de mercado; economia de mercado que é hoje bastante dominada pelos produtores em larga escala do sector «meso-económico», o qual é fundamentalmente monopolístico ou oligopolístico, geralmente a uma escala multinacional, fazendo com que esta economia esteja bastante longe do conceito teórico do tipo ideal de uma «economia de mercado».

Nessas nações, na melhor das hipóteses, o Estado desempenha o papel de bombeiro de serviço às várias falhas nos mecanismos desta economia capitalista. Isto sucede apesar de haver agora tantas falhas a reparar e de ser necessária uma acção curativa de natureza social a tão larga escala (poluição, aviltação do trabalho, problemas de saúde, desemprego, delinquência, congestionamento urbano, degradação do ambiente, etc.) que se criou uma procura «paralela» — a procura de economia pública — que se está a impor e sobrepor ao «mercado».

Na verdade, na economia capitalista, tanto o Estado como o movimento sindical, apesar dos variados poderes que acumularam na longa e lenta evolução do próprio sistema, parecem ser dois prolongamentos institucionais, dois «resultados» do sistema propriamente dito e, num certo sentido opostos a ele por causa das suas falhas.

Independentemente do ponto a que o Estado e os Sindicatos se conseguiram tornar «independentes» — sobretudo no Estado Providência — o seu desenvolvimento tem sido até agora uma função da «crise» do sistema dentro do qual operam.

### 3.2 PLANEAMENTO CENTRAL E INTERVENÇÃO DIRECTA

O Estado não capitalista deve procurar desempenhar um papel autónomo de liderança. E para o fazer, ele não deve ficar somente à espera até que os mecanismos espontâneos do mercado produzam «situações» a que ele tenha de fazer frente — para o melhor ou para o pior, pelo contrário, deve começar a controlar não tanto os mecanismos mas sim os *objectivos sociais* para os quais esses mecanismos se devem dirigir no interesse da soberania popular e política.



Já existe há muito tempo uma palavra para este tipo de gestão preventiva do desenvolvimento social, e esta palavra é «*planeamento*» (e quando levado a cabo ao nível de uma comunidade nacional chama-se *planeamento nacional* ou *central*).

Mas apesar do enorme aumento do poder e dos meios de intervenção do Estado em todos os países de Estado Providência, a única coisa que não foi possível estabelecer nessas nações foi um sistema moderno de *planeamento central*. E isto é talvez assim pela simples razão de que este seria o único meio de ultrapassar a «subordinação» substancial do Estado em relação ao próprio sistema capitalista, e às suas *vicissitudes* «*ex post*».

Pode-se acrescentar que as razões para este comportamento não são nem misteriosas nem inexplicáveis. Quanto mais o Estado está sobrecarregado com actividades «reparatórias», tornadas necessárias pela emergência das várias situações críticas, e quanto mais se empenha na gestão directa «constrangida», mais as suas margens de escolha e operação são restritas e mais os estrangulamentos existentes — a começar pelos seus próprios recursos financeiros — são predominantes e determinantes. Por outro lado, quanto mais o Estado se liberta das funções de gestão directa, mais pode desenvolver essas funções de *planeamento* e de decisão, que devem ser mais propriamente as suas, de modo a recuperar e decisivamente adquirir *prévia autonomia de decisão*.

Em qualquer caso, o Estado actual, no seu papel reparador, tem provado ser cada vez mais incapaz de controlar os mais importantes factores da crise»: inflação, desemprego, défice público.

E isto porque o Estado ainda não é capaz de compreender pormenorizadamente, quanto mais governar, os factores de inter-relação entre os vários fenómenos económicos e não é capaz de simular a sua actuação, de uma forma adequada, a fins de controlo e decisão.

Um conhecimento altamente pormenorizado destas interrelações e a adopção de opções adequadas em relação ao desenvolvimento do conjunto e dos componentes específicos — esses são os factores constituintes de um processo de *planeamento* — revolucionariam a abordagem tradicional, a que por uma questão de facilidade chamaremos «*política económica*». Tal abordagem visa governar somente as quantidades agregadas do sistema recorrendo apenas a «instrumentos» de governo central.

A consistência entre os chamados grandes agregados não está em questão nesta altura. É realmente óbvio que toda a abordagem a nível desse agregado do processo de avaliação e *planeamento* deve provar-se consistente e compatível em relação ao equilíbrio dos grandes agregados macroeconómicos.

A relação estrutural entre variáveis agregadas e desagregadas (de acordo com uma dada taxonomia) requer naturalmente



a sua identidade e igualdade. Mas este não é o caso das relações de comportamento: o comportamento funcional de uma variável agregada não é necessariamente idêntico ao das variáveis que a compõem que serão, portanto, «diferentes» na sua substância e forma. Isto quer dizer que diferirão segundo a tipologia das variáveis que constituem o agregado.

Qualquer avaliação *ex ante* ou decisão efectuada ao nível da variável agregada será, portanto, evasiva quanto a problemas e opções que deverão ser feitas ao nível desagregado. Esses problemas e opções assim evitados poderão ser muito mais significativos do que as decisões ilusoriamente feitas a nível agregado.

O conhecimento e o controlo das interrelações entre variáveis «desagregadas» do sistema (e o grau de desagregação taxonómica será de facto determinado pelo conjunto complexo dos problemas que dominam todo o processo de planeamento) farão luz sobre a operação «invisível» do mercado que a economia teórica sempre procurou deduzir e codificar. Por outras palavras, farão com que a mão descrita como «invisível» se torne «visível».

O planeamento fornece assim os meios de controlar a operação «invisível» do mercado tornando-a «visível» e susceptível de determinação prévia devido a opções negociadas, sob o patrocínio do Estado, entre os operadores institucionais, através do *controlo prévio* (*ex ante* e não *ex post*) das várias transacções que constituem o processo económico, e das suas consequências.

### 3.3 PLANEAMENTO ARTICULADO OU SISTEMÁTICO

É por isto que o planeamento moderno não é planeamento da intervenção pública, como quase sempre se pensa que seja, tanto por parte dos que são a seu favor como dos que são contra. Da maneira como está concebido, na realidade, o planeamento não pode deixar de estar associado a uma extensão autoritária do papel directo do Estado na produção. E como tal, os seus destinos estavam ligados aos do estatismo, nos seus sucessos e nas suas *falhas*.

Mas o planeamento moderno não é, por outro lado, meramente «indicativa» como se tem há muito preferido descrevê-lo em contraste com o tipo «autoritário» ou «imperativo», e também com intenção de destacar a sua capacidade de coexistir com, e até de se integrar na economia de mercado (a abordagem do Planeamento Francês é o exemplo mais conhecido).

O planeamento moderno é essencialmente «sistemático», no sentido de que procura incluir na sua análise e esquemas de avaliação prospectiva todas as variantes consideradas relevantes, e é articulado em torno de uma série de modelos e cenários parciais que devem contudo ser reciprocamente consistentes. E isto



porque não é possível exprimir todas as variáveis consideradas importantes num único cenário ou modelo.

O planeamento tem como instrumentos principais, como é óbvio, os planos propriamente ditos. E sendo o planeamento *sistemático* no plano nacional, a síntese terá de resultar do encontro e verificação (no que respeita à compatibilidade) de uma série numerosa de planos de carácter sectorial e territorial, por campos de actividade e áreas regionais, e até mesmo institucional, por operadores mais ou menos agregados.

A formulação dos planos baseia-se nas avaliações independentes dos operadores em causa; na verdade o planeamento sistemático é de facto um serviço fornecido pelo Estado de forma a tornar consistentes e eficientes, uns em relação aos outros os vários planos dos vários operadores, quer públicos quer privados, sectoriais ou territoriais. Essa é a condição necessária ao seu sucesso e, até, à sua implementação.

Contudo, o Estado — como autoridade política soberana — pode e deve formular linhas de conduta geral, para serem seguidas quando os vários planos são levados a um estado de consistência mútua.

Nos casos de incompatibilidade ou conflito, assegurar que os planos joguem de facto em conformidade com estas linhas de conduta do Estado, ou uns com os outros vertical e horizontalmente, é um problema que terá de ser resolvido politicamente, por formas apropriadas de sucessivas negociações, arbitragens e decisões políticas. Dois factores são essenciais e determinarão a efectividade, como «sistema», deste sistema de planeamento: a arbitragem deve ser baseada em modelos e cenários suficientemente claros e bem definidos, e mesmo os planos individuais, independentemente formulados e subsequentemente postos em conformidade por arbitragem, terão de ser já em si próprios baseados numa lógica «sistemática», isto é, deverão explicar os *dados referenciais extra-sistémicos* sobre os quais foram construídos (esses dados ou foram já tomados em conta nos planos de «nível mais elevado» ou são considerados sob forma de hipóteses nos próprios planos em causa).

Os métodos usados podem variar de caso para caso. Nalguns casos pode ser suficiente, por exemplo, empregar a persuasão para assegurar que os planos são feitos em conformidade. Noutros, alguns operadores públicos preferirão a incentivação. Ou pode haver razões técnicas e políticas, a necessidade de intervenção legal ou administrativa, que implicaria acção «coactiva».

Em conclusão, como sublinhado aqui, o planeamento moderno (e sistemático) não é, por si próprio, nem coactivo nem indicativo, porque diz respeito à instrumentação das relações entre os que decidem e não à verdadeira formação do conteúdo a decidir; por outras palavras, podem ser adoptadas soluções ou instrumentos «coactivos», ou então meramente indicar ou recomendar,



de acordo com as circunstâncias e de acordo com as perspectivas de implementação resultando das avaliações feitas pelas instituições em causa. Isso pode ser feito mesmo durante o processo de negociação.

### 3.4 NEGOCIAÇÃO DE PLANEAMENTO

De todos os processos de implementação, o mais importante é nitidamente o da *negociação*, a que chamaremos Negociação do Planeamento para distinguir do tipo que existiu até agora entre operadores e corpos políticos, mas que são aplicados sem a presença de qualquer plano e que constituem negociação de «mercado», embora muitas vezes digam respeito a um mercado político.

Se não parecesse à primeira vista (mas só à primeira vista) envolver termos em conflito, preferiria falar de um «mercado de planeamento» porque estes termos expressariam claramente o conceito de um plano (ou planos) negociados entre os operadores em questão dentro dos esquemas de, e em conformidade com, planos a «níveis sistemáticos» mais altos. Esses termos também expressariam o conceito da sua implementação *por meio de acordos*.

Para mais, o conceito de «mercado de planeamento» expressaria claramente a intenção de fazer substituir, de certo modo, o conceito tradicional de «mercado» num sentido abstracto como lugar com um carácter incontrolável e altamente misterioso no qual as transacções e as suas condições de realização são espontânea e naturalmente determinadas por um conceito de um «mercado», como um local de negociação, acordo e estipulação para a «administração» e a gestão acordadas entre as autoridades e os protagonistas, intervenientes tanto públicos como particulares, tanto sindicatos como empresas. O último conceito parece-nos ser de longe o mais apropriado para as condições institucionais de hoje, e está certamente mais de acordo com as condições futuras desejadas de um *maior controlo colectivo e prévio do desenvolvimento económico e social*.

O mercado «administrado» de hoje, dominado pelas forças meso-económicas requer *negociação de planeamento* para reintegrar num papel activo as forças excluídas e subordinadas, que — como mencionámos — incluem o Estado e os sindicatos, os quais ainda operam numa posição «auxiliar». É necessária, portanto, uma proliferação de «planos», como resultado dessa negociação de planeamento, para restituir congruência aos objectivos do desenvolvimento económico e social.

A negociação do planeamento já foi tentada nalguns países. A «Contrattazione programmatica» em Itália no final dos anos 60, os «Planning Agreements» previstos na legislação industrial britânica e os «Contrats de Plan» da França, especialmente na



versão recomendada nos documentos oficiais recentes emanados do Governo francês, etc., são todos exemplos indicativos de uma vasta necessidade de atingir um sistema no qual as decisões são tomadas por negociação e acordo entre o Governo Central, indústria e sindicatos. Mas para que estas experiências ultrapassem as limitações históricas que provaram ter, é necessário que sejam introduzidas num «processo» ordenado do tipo articulado e sistemático acima descrito, de produção de planos.

Por outras palavras, é necessário que o planeamento se torne *o sistema predominante do controlo e organização das decisões*, para que a negociação de planeamento possa operar em condições que deixem de ser caracterizadas por ocasionalidade, instrumentos inadequados, e finalmente por precariedade e ineficácia absolutas.

Para atingir isto, que não existe substancialmente por enquanto em todas as nações, será necessário estabelecer «processos» de planeamento público claros, especificados pela lei, e talvez também pela constituição, das nações modernas, prevendo um processo ordenado e bem articulado de formação e negociação de planos a todos os níveis com limites de tempos razoáveis mas definidos; e isto seria feito com o propósito de «lançar» um «sistema» de planeamento complexo, no qual veriam realçadas as novas formas de avaliação do desenvolvimento económico e social e de tomada de decisões.

O Governo francês começou recentemente a estudar estes processos que também foram objecto de confirmação legislativa inicial. Os primeiros documentos da «reforma» de planeamento em França são muito significativos neste campo, e são por certo os mais avançados de acordo com estas linhas.

Seria desejável que esta abordagem fosse seguida também nas outras nações Europeias, sempre que possível; e para que se possa alcançar a consistência sistemática neste campo também a nível da CEE, tal como na área das nações industrializadas (OCDE), e finalmente, através do sistema das Nações Unidas, também a nível mundial.

### 3.5 CONTABILIZAÇÃO DO PLANEAMENTO SOCIAL

O novo e moderno planeamento sistemático, do tipo prognosticado aqui, é baseado num sistema de Contabilidade Social. Baseia-se essencialmente em duas inovações:

1. Primeiramente será extensivo a transacções «fora do mercado» dada a importância que estas transacções adquiriram na formação do bem-estar social, as quais não podem continuar a ser ignoradas e que devem ser também tomadas em consideração em termos de contabilização;



2. Segundo, inclui projecções no futuro, uma vez que expressa não só os registos *ex post* de uma realidade social, mas também as quantificações previsíveis e desejáveis, baseadas nos planos *ex ante*, da mesma realidade social, sendo estas quantificações por seu turno o cenário em que os vários operadores situarão as suas acções.

Os aspectos técnicos desta contabilidade social alargada, já foram submetidos a alguma discussão, e aplicação inicial, tendo encontrado as primeiras dificuldades. Além de ser necessário aperfeiçoá-las de um ponto de vista conceitual, também se requer muito trabalho para criar os instrumentos de informação adequados, que são presentemente insuficientes em todas as nações no que diz respeito aos custos e benefícios que não podem ser avaliados em termos de preços de mercado (custos sociais, custos de ambiente, etc.).

Contudo, o desenvolvimento da necessária tecnologia contabilística será interactivo, o que constitui uma condição, mas também um resultado do desenvolvimento da procura política de planeamento.

No campo da previsão orçamental e também no campo da construção de cenários é preciso muito trabalho para aperfeiçoar as técnicas de projecção simulada ou previsão condicionada. Mas neste campo tem-se a impressão de que o progresso técnico é considerado de longe muito mais importante do que o progresso político e que este trabalho se tornou excessivamente académico. Corre-se o risco da futilidade desnecessária e da sofisticação improdutiva porque não se aplica a situações e circunstâncias concretas por centros de decisão apropriados. Pelo contrário, é necessário tornar as suas metodologias mais concretas e eficazes.

A adopção política de um sistema de planeamento central estável certamente melhoraria muito a situação.

### 3.6 O PLANEAMENTO E O NOVO SINDICALISMO

A introdução de um sistema de planeamento central do tipo acima descrito exigiria indispensavelmente modificações na prática tanto das empresas como dos sindicatos. A negociação colectiva do planeamento seria a ocasião fundamental para tal modificação.

O Planeamento daria às firmas uma vasta «análise de mercado», na base da qual elas orientariam as suas decisões de investimento, de uma forma que seria contudo acordada com outras firmas e instituições. Isto implicaria o estudo, caso por caso, das situações em que a competição entre firmas é menos nociva que benéfica (e neste caso seria apropriadamente encorajada) e dos casos em que, pelo contrário, os seus efeitos nega-



tivos a levariam a ser substituída por formas adequadas de acordos (seguindo as mesmas linhas que os «entendimentos» industriais, que em muitos casos fizeram aparecer uma concentração de investimentos em larga escala, e alta eficiência e produtividade na mais desenvolvida fase do capitalismo; excepto que aqui isso teria lugar com a bênção do Governo, dos sindicatos e consumidores e, acima de tudo, de acordo com os objectivos do sistema de planeamento).

O Planeamento traria aos sindicatos, no que respeita a acordos de emprego, uma nova maneira de negociar ordenados e outras condições de trabalho, com maior atenção e eficácia no que respeita à melhoria dos rendimentos e dos salários reais.

Os dirigentes dos sindicatos certamente achariam o seu trabalho mais difícil, mas também mais eficaz. Os sindicatos poderiam finalmente ter uma «presença» real nos centros de decisão da política económica, em vez da que têm tido até agora, episódica, simbólica e substancialmente ineficaz. Isto sucede também porque o próprio governo não consegue, com os presentes instrumentos e processos, negociar com os sindicatos numa base de perspectiva concreta e de análise operacional bem definida.

Aumentaria, certamente, a responsabilidade global dos sindicatos. Tornar-se-iam mais claras e visíveis as limitações referentes à compatibilidade das opções sobre a distribuição de recursos e rendimentos.

Mas nesse caso a questão das limitações a aceitar não seria ilusória, não seria uma questão apenas de base de confiança em quem os quer fazer aceitar, como nas declarações correntes de política económica aplicáveis a uma economia de mercado sem qualquer planeamento, mas pelo contrário, implicariam obrigações bastante operacionais, e portanto difíceis de evitar. O sistema de contabilidade — se a tecnologia contabilística adequada, como sublinhado acima, for aplicada juntamente com os processos sistemáticos de planeamento — deveria mostrar completamente os custos e benefícios de soluções alternativas, e os efeitos contra-productivos ou negativos de qualquer compromisso falhado.

Por outras palavras, a abordagem, de conflito mas também de negociação, consistiria numa avaliação comprovada de soluções alternativas quantificáveis, e não uma questão de princípio ou uma avaliação geral que não correspondam a qualquer realidade operacional.

O conflito social que hoje os sindicatos tendem a «ejectar» com sucesso, para fora das suas próprias estruturas, numa espécie de metafísica do papel onnipotente das forças antagonistas (os patrões, o capitalismo, o que está estabelecido, etc.) — seria em larga extensão — numa extensão apropriada e concreta — «intro-ejectado» para dentro das estruturas do movimento sindical, se até ao ponto em que estivessem ligados à distribuição do rendimento disponível pelas diferentes categorias de empre-



gados. Isto tornaria certamente mais difícil de lidar uma base federativa com os interesses das várias categorias de trabalhadores. A primeira fase importante da mediação e negociação do planeamento (uma vez fixados os limites específicos de cada plano) teria lugar dentro dos sindicatos, que se tornariam num poderoso instrumento de gestão política. Também deste ponto de vista os sindicatos teriam uma vida mais difícil e teriam de enfrentar maiores dificuldades de gestão; mas seria também maior o seu poder sobre a realidade, com maior responsabilidade.

Para este fim, também seria aconselhável aumentar a «independência» tanto política como institucional do movimento sindical — como uma forma na economia associativa — em relação às outras instituições públicas de forma a preservar um fundamental dualismo (ou pluralismo) de poder, mesmo naqueles casos em que há convergência dos domínios de interesse.

Para se obterem resultados concretos nesta função mediadora, a exercer dentro dos sindicatos entre as diferentes categorias de trabalhadores, no que respeita ao planeamento e distribuição do rendimento, os sindicatos deveriam conhecer toda a gama de problemas e divisões a fazer no que toca à distribuição do rendimento e questões específicas a planear, sem poderem delegar noutrem a responsabilidade de definir, de um modo geral, soluções compatíveis, embora esta responsabilidade deva ficar, no final, a cargo das competentes instituições públicas politicamente soberanas.

Para dominar estes problemas os sindicatos terão de conhecer todas as questões básicas e técnicas de planeamento, particularmente contabilidade social e técnicas de previsão. Por outras palavras, também devem — para os seus próprios fins — ter a capacidade de simular planos de desenvolvimento.

Esta parece ser uma das mais significativas consequências da nova orientação que uma séria reforma do planeamento poderia trazer. Implicaria formas completamente novas de acção sindical, oferecendo uma substancial oportunidade de renovação, face ao impasse operacional em que os sindicatos se encontram na fase presente da evolução capitalista.

De facto, isto resolveria muitos dos problemas enfrentados por um movimento sindical que não tem qualquer campo de acção que mereça a credibilidade dos trabalhadores que formam a sua própria base, devido ao dito *impasse* entre, por um lado, um movimento reivindicativo que atingiu agora um tecto absoluto, e, pelo outro, um colaboracionismo que salvo mudanças nas estruturas sociopolíticas, se arrisca a trazer um completo descrédito aos sindicatos, e em qualquer caso torna-os cúmplices do colapso económico, senão político, do presente sistema democrático.

Por outras palavras, a reforma do planeamento, nos termos aqui indicados poderia dar uma nova imagem à presença e função dos sindicatos na sociedade pós-industrial, uma sociedade na



qual o papel da economia «associativa» tem tendência a aumentar; na qual o «mercado», e conseqüentemente, o mercado de emprego também, tende a adquirir características completamente novas, dada a natureza dos novos postos de trabalho (cada vez mais «terciárias»); na qual até o papel da «classe operária», como tradicionalmente se concebe, está a sofrer transformações completas. Assim, quase se pode falar — com uma até maior justificação que em outras fases da história do movimento sindical — de «um novo sindicalismo».

### 3.7 PLANEAMENTO E MOVIMENTO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

A introdução de um sistema de planeamento central, do tipo sublinhado acima, implica, finalmente a consolidação definitiva do movimento de defesa do consumidor.

O extremo desenvolvimento da produção em massa, já tirou o poder ao consumidor individual de controlar a qualidade do produto e a emergência do consumo terciário (Serviços) de natureza «pública», levou em todo o lado — especialmente nas nações mais industrializadas e conseqüentemente mais terciarizadas — a um forte movimento de defesa do consumidor, o qual se parece muito com o aparecimento, há um século atrás, de análogo movimento operário ocorrido em resposta aos desafios da perda de controlo sobre a qualidade e condições de emprego e do desenvolvimento do trabalho industrial.

De uma maneira muito similar ao desenvolvimento do movimento sindical, o movimento de defesa do consumidor cresce em proporção à perda de significado do «mercado». Com a industrialização, no passado, tal perda de significado afectou um mercado de trabalho atomístico que garantia um certo balanço entre os poderes das partes contratantes. Por isso apareceram os sindicatos, obviamente aumentando a rigidez do mercado de trabalho e tornando-o um campo de relação caracterizado por «relações administradas». O desenvolvimento monopolístico da produção e a terciarização, especialmente de tipo público, introduziram um mercado de preços administrados no qual o consumidor foi privado de qualquer poder contratual (de mercado). E isto provocou o nascimento do movimento de defesa do consumidor, que crescerá tanto mais quanto mais os últimos vestígios do «mercado» tradicional se vão desmantelando.

O novo papel nascente do planeamento tenderá a introduzir novas formas de transacção económica, como dissemos, nas quais as decisões dos operadores deveriam ser negociadas *ex ante* e assim os preços administrados deveriam atingir o seu nível máximo e mais generalizado.



A presença de um forte movimento organizado representando os interesses do operador-consumidor, no processo de negociação do planeamento, e de estabelecimento de acordos, torna-se essencial, porque o Estado só pode desempenhar a sua função representativa (como o devia ter feito anteriormente) de uma forma indirecta e complexa.

O operador-consumidor (que é essencialmente constituído pelo operador-familiar, mas também por novas e complexas unidades de consumo especialmente de um tipo «terciário» e «quaternário» emergindo da economia associativa ou do «terceiro sector» da economia) deve desempenhar um papel fundamental na negociação do planeamento, em termos de distribuição de rendimento e da consequente política de preços. Acima de tudo na fase do planeamento relativamente à definição das suas metas sociais e estruturais, os consumidores deverão desempenhar um papel decisivo no que respeita a decisões, sobre a utilização final de recursos, quer dizer a estrutura da procura final de bens e serviços. Essa é a mola real de todo o processo produtivo simulado pelo plano (obviamente tomando em conta os estrangulamentos e as condições de oferta dos factores de produção).

O Planeamento, para não se arriscar a tornar-se somente uma forma de mediação corporativa entre «produtores» (empresas e trabalhadores) — com a presença de um Estado que nem sempre é suficientemente forte para os deter — requer a presença de um movimento consumidor fortemente organizado, que em qualquer dos casos está em franco crescimento — devido aos factores históricos acima mencionados — em quase todas as nações avançadas, pela iniciativa de cooperativas e sindicatos.

O aparecimento da economia associativa (já sublinhada na segunda parte deste relatório) virá necessariamente fortalecer o movimento organizado de defesa do consumidor.

Na verdade as unidades operacionais do «terceiro sector», e acima de tudo os operadores predominantes nos sectores terciário e quaternário, são unidades que tendem a unificar o momento de produção de um serviço com o seu momento de consumo: por outras palavras, são unidades muito do tipo de auto-consumo. Contudo, constituirão uma forte presença no «mercado» tradicional de consumo final para os artigos de que não possam ser ao mesmo tempo produtores e consumidores. E estas unidades estão muito mais inclinadas à organização associativa, no intuito de obter poder contratual, do que é o caso com as famílias. E serão provavelmente estas novas unidades consumidoras que fortalecerão decisivamente o movimento de defesa do consumidor e assegurarão a sua presença efectiva — que deverá, contudo, ser decididamente trabalhada no contexto da reforma do planeamento — no processo de planeamento.



## 4. CONCLUSÕES

Procurámos neste relatório seguir a análise da crise contemporânea do sistema capitalista que foi suficientemente debatida nos relatórios precedentes desta Conferência, e fora dela, durante muitos anos, com algumas considerações sobre tendências básicas da transformação estrutural do sistema económico e os instrumentos políticos que puderam facilitar tal transformação e levá-la mais facilmente de uma fase de crise (que poderia mesmo, se durasse muito, levar a uma forma perigosa de involução e retrocesso) para um plano renovador de desenvolvimento, na base de novos alicerces institucionais.

As tendências básicas para a transformação do sistema foram identificadas aqui como se segue:

- a paragem do crescimento dos recursos financeiros e conseqüentemente da expansão relativa do sector público da economia, pelo menos no que respeita às suas componentes baseadas na transferência de fundos através do sistema de impostos.
- um aumento considerável do papel «regulador» do Estado no que respeita às tendências do «mercado».
- o aparecimento, juntamente com um sector público estacionário e o declínio da esfera das empresas comerciais privadas, de um «terceiro» sector da economia, designado por sector da «economia associativa» correspondendo ao aumento de uma procura de consumo, e assim de uma utilização de recursos e de actividades não *motivadas pelo lucro*, operando fora do «mercado» tradicional e suas regras.

Estas tendências são o resultado de modificações estruturais, tais como as causadas pelo progresso tecnológico, que permitiu que as taxas de produtividade crescessem consideravelmente nos



sectores primário e secundário, a despeito da presença da estagnação da procura nestes mesmos sectores; a saturação das necessidades do primário e secundário, contra a expansão das necessidades do terciário na estrutura física do consumo, a crescente procura de lazeres e uma «melhor qualidade» de vida, comparada como a de bens e materiais e serviços; a projecção generalizada, um aumento para com as novas gerações, de trabalho desqualificado, subordinado e alienante.

A transformação do sistema, provocada por seu turno por estas modificações estruturais, cria crises até ao ponto de serem adoptadas medidas no intuito de sabotar a transformação, se as novas condições forem irreversíveis; restaurando os vários mecanismos nas suas condições iniciais; e — inversamente — ao ponto de não serem tomadas medidas para facilitar e acelerar a transformação através do reconhecimento e completa adaptação aos factores que estão causando essa transformação. Deste ponto de vista, as medidas tomadas para ultrapassar a crise podem ser divididas em duas categorias: medidas *regressivas* e medidas *progressivas*.

— Devemos considerar «regressivas» todas as medidas «reparadoras» que procurem combater ou minorar o fenómeno da crise (desemprego, inflação, desincentivação do investimento, etc.) *sem procurar atacar as causas estruturais da crise*. Isto é, que tentem bloquear as transformações em embrião e atingir o equilíbrio nos mecanismos tradicionais quase como se as transformações não fossem importantes ou fossem devidas a causas efémeras. No melhor dos casos, tais medidas têm um efeito retardador e produzem resultados temporários, mas não ajudam a produzir uma renovação duradoira do desenvolvimento baseada em novos alicerces. Esta categoria inclui todas as medidas destinadas a conseguir um equilíbrio económico e financeiro em termos agregados, fundamentadas em motivações tradicionais e ignorando o facto de que a procura a incentivar já não é aquela que produziu certos efeitos de expansão no passado ou que a oferta a promover já não é impulsionada da mesma forma que antes. No pior dos casos, estas medidas têm o efeito de agravar a situação, descontrolando-a de tal maneira que não possa ser controlada de maneira nenhuma, nem mesmo politicamente; e isso abre a porta ao abismo imprevisível e desconhecido.

— Devemos considerar «progressivas» todas as medidas que, apesar de parciais (e talvez bastante inadequadas em si mesmas se tomadas em separado, num contexto tradicional) se situam na mesma linha das transformações estruturais, e podem assim tornar mais fácil ultrapassar ou destruir os factores da própria crise.



As medidas políticas necessárias à transformação do sistema podem ser resumidas do seguinte modo:

- introduzir um «sistema» de *planeamento central*, capaz de produzir *cenários desagregados mas bastante compreensivos* à volta dos quais se possam concentrar as atenções e negociações entre operadores (organizações públicas, firmas, consumidores, sindicatos).
- adoptar medidas legislativas que confirmam ordem e regularidade às negociações entre os vários operadores, articulando os vários níveis do planeamento — sectorial e territorial — e ligando-os num só sistema *temporal e operativo de «procedimentos» compatíveis*.
- induzir, dentro deste sistema, os operadores a fazer *contratos de planeamento* que constituirão as bases para a implementação de políticas de investimento, políticas de preços e formas de incentivação pública consideradas de acordo com os planos negociados.
- introduzir uma *contabilização económica e social alargada*, isto é que inclua fenómenos e transacções fora do mercado, para que possa ser empregue na tomada de decisões de planeamento um critério de avaliação mais próximo das reais aspirações do público.
- incentivar o desenvolvimento de um movimento de consumidores organizado e independente, dando-lhe lugar em todos os órgãos do planeamento, e em outros órgãos técnicos e administrativos respeitantes à produção, preços, consumo, saúde e protecção ao ambiente, etc.
- incentivar o desenvolvimento — através de subsídios financeiros e assistência técnica por organismos especializados governamentais especialmente criados para esse efeito — *de empresas associativas não lucrativas autogeridas* pelos consumidores ou utentes de certos serviços autofinanciados nos sectores operativos em que se presume — de acordo com o planeamento — que uma «procura» adequada se deve desenvolver.
- introduzir nos serviços ainda geridos pelo Estado e outros organismos públicos formas de autogestão, que em todos os casos sejam julgadas convenientes, com um máximo de descentralização administrativa dentro de um dado enquadramento financeiro.
- introduzir nos serviços geridos pelo Estado que por razões técnicas e funcionais não possam ser autogeridos novas formas de avaliação dos serviços prestados através da racionalização dos serviços propriamente ditos e discussão política do seu critério de gestão.



Com estas medidas, sobretudo com as que tendem a assegurar o controlo «negociado» das decisões de todas as partes (tendo as do governo central os seus objectivos nas metas e obrigações de todos) é possível «vencer» os fenómenos da crise, pelo menos dos que surgem por força do comportamento dos operadores, que é o que determina em última análise o bem-estar de toda a sociedade.

Porque assim devia ser possível manter «sob controlo» as tensões que podem provocar desequilíbrios paralisantes e depressivos.

Claro que o conflito entre diferentes sectores, classes sociais, grupos de poder, etc., que são inerentes a uma sociedade pluralista, não seriam eliminados por estas medidas: e isto não seria mau do ponto de vista dos que acreditam numa sociedade livre e democrática. Mas tal conflito seria transferido para um campo onde seriam possíveis a mediação e o acordo, um campo dotado de um sistema de negociação muito mais rápido e eficiente do que a variante altamente incerta fornecida pela «mão invisível». Esta (tornou-se agora muito mais claro) esconde de facto o poder esmagador de alguns grupos, a incapacidade — frequentemente culpável — das autoridades públicas, e o protesto desesperado de outros grupos que, ao tentar restituir o equilíbrio a algumas situações, acabam assumindo posições extremistas e paralisantes que em última análise favorecem as forças reaccionárias.

O desenvolvimento renovado não pode ser atingido sem uma reforma efectiva. Esta reforma só será concreta se for gradual mas permanente. E o carácter gradual e constante da acção reformadora só pode ser assegurado por *um novo sistema para a gestão da Sociedade como um todo*, um sistema central mas negociado, global mas articulado numa base sistemática, com níveis de desagregação que possam assegurar o envolvimento directo do número máximo de operadores, de tal forma que possam conservar as suas acções e decisões. Com efeitos externos importantes sob controlo, em relação ao enquadramento estabelecido pela vontade soberana dos órgãos políticos representativos de todas as forças sociais.

Um sistema de planeamento central, seria, por outras palavras, o instrumento básico ligando a *democracia económica* com a *democracia política*. Esta ligação constituiu o problema ainda por resolver dos sistemas económicos do Ocidente, a aspiração permanente do pensamento social durante pelo menos o último século.

Eis porque esse sistema poderia tornar-se não meramente um «meio», mas também um «fim» essencial para uma nova ordem social.