

tratos que já não satisfaz, ainda que não tenha sido reconstruída. Por outro lado, é de recear que as assimetrias e dissonâncias em correlação com o ante-projecto do Código Civil venham a provocar prejuízos para a nossa cultura jurídica.

Contudo, repetimos, tudo isto foi com certeza objecto de reflexão, podendo presumir-se que o projecto exprime as soluções que se consideram as melhores. De resto, o progresso técnico-jurídico não pode nem deve esperar-se a curto prazo. Se é verdade que, neste domínio, já se conhecem razoavelmente os problemas que se põem não é menos verdade que as soluções ainda se procuram. Entretanto seria precisamente um texto suficientemente comprometido que poderia constituir aquela base mínima indispensável para que alguma coisa se possa sentir nas mãos, a partir da qual e nas várias direcções possíveis, se encoraje e solucione os reflexos e a construção jurídicas. Isto, ainda mesmo que o texto exagere, solucionando uns quantos pontos que mais valeria deixar precisamente à doutrina e à jurisprudência, como parece ser o caso.

Seja como for, o que não poderá pensar-se é que «as condições das classes sociais mais desfavorecidas», por cujo melhoria incumbe ao Estado zelar — nos termos da nossa Constituição Política — possam merecer tantos e tão prolongados silêncios, quaisquer que sejam as dificuldades existentes. Pode-se esperar pelos progressos da teoria jurídica muito mais do que pelos progressos que, afinal, condicionam o viver quotidiano dos inúmeros trabalhadores mais modestos, e com eles e neles a dignidade da pessoa do trabalhador, que está flagrantemente em causa.

*Isilda
Nunes
Branquinho*

Crescimento Económico e Política de Emprego

1. Os recentes documentos internacionais sobre política de emprego emanados da O. I. T. e da O. C. D. E. constituem uma inovação na medida em que consideram essa política um órgão motor do desenvolvimento económico¹.

¹ Referimo-nos à Recomendação do Conselho da O.C.D.E. sobre «Política de Mão-de-Obra, Instrumento de Crescimento Económico», adoptada em 21 de

A O. C. D. E. recomenda aos países membros o exame e a comparação das suas políticas de mão-de-obra com os princípios traçados no relatório da Comissão da Mão-de-Obra e dos Assuntos Sociais — «Política de mão-de-obra, instrumento de crescimento económico» — e acrescenta ainda que o façam num futuro próximo, enquadrando essas políticas nos programas de desenvolvimento nacionais e num esforço comum para atingir os objectivos de crescimento propostos pela Organização — crescer de 50 % o produto nacional no período de dez anos.

A O. I. T., por sua vez, adopta uma «Convenção» segundo a qual todos os países membros formularão e aplicarão uma política activa de mão-de-obra que vise promover o pleno emprego produtivo e livremente escolhido. Ao mesmo tempo, sob a forma de uma «Recomendação» orienta os países membros na elaboração e execução dessa política, destacando: 1) quais os objectivos da política de emprego; 2) princípios gerais em que deve assentar; 3) medidas gerais ou selectivas a tomar no quadro de uma tal política; 4) problemas de emprego ligados ao subdesenvolvimento económico; 5) papel dos patrões, dos trabalhadores e suas organizações; 6) acção de cada país com vista a facilitar, aos restantes membros, a realização dos objectivos da política de emprego.

Porque constituem os documentos referidos uma inovação? Começemos por explicar brevemente como tem evoluído o conceito de política de emprego.

Em 1919, a O. I. T. fez surgir o primeiro documento que, traduzindo a preocupação de resolver problemas criados pelo desemprego, constitui a primeira tentativa de uniformização da organização dos serviços de emprego. Entre 1933 e 1944, várias recomendações foram adoptadas por aquela organização sobre aspectos particulares da competência de um serviço de emprego. Em 1948, a Convenção n.º 88 e a Recomendação n.º 83 tratam os aspectos fundamentais da organização de um serviço nacional de emprego.

A O. E. C. E., por sua vez, aprovou dois projectos de normas a atingir na organização dos serviços de emprego na Europa, respectivamente em 1954 e 1958. As normas propostas pela Organização que precedeu a O. C. D. E. inserem-se na mesma linha de princípios em que se baseiam as convenções e recomendações da O. I. T.; são contudo mais pormenorizadas, procurando-se assim maior eficácia na sua aplicação.

Até à 2.ª guerra mundial, e mesmo no período que se lhe seguiu, a política de emprego correspondeu quase exclusivamente a normas orientadoras da organização dos serviços nacionais de

Maio de 1964 e à Convenção e à Recomendação da O.I.T., sobre política de emprego, adoptadas em 1964.

N. da R. — A recomendação da O.C.D.E. referida na nota anterior vem publicada no presente número, na *Secção de «Documentos»*.

emprego. Consistia, mais concretamente, em dotar os países com os instrumentos necessários ao estudo da organização e condições de funcionamento do mercado de trabalho.

No após-guerra, alguns países, empenhados na reconstrução das suas estruturas económicas, conseguiram uma mobilização quase total dos recursos disponíveis e elevados níveis de ocupação sem a adopção de medidas especiais em matéria de política de emprego; isso levou a pensar que o desenvolvimento económico era, sem dúvida, essencial para alcançar níveis crescentes de emprego, mesmo para atingir o pleno emprego.

Por outro lado, surgiram, em consequência da guerra, problemas graves que se traduziram em desemprego e miséria e que tiveram origem em dois factos principais:

— crescimento rápido da população com a dupla consequência de aumentarem, por um lado, as necessidades em bens e serviços e, por outro, os contingentes de trabalhadores que todos os anos se apresentam no mercado de trabalho em busca de uma colocação;

— incapacidade, por parte das estruturas económicas, para absorver a mão-de-obra desempregada.

A maior parte dos países debatia-se com problemas desta natureza, em maior ou menor grau conforme o seu estado de desenvolvimento; mas em todos os casos se era levado a aceitar que não bastava encarar a política de emprego como um conjunto de normas a seguir no estudo do mercado de trabalho e na organização dos serviços destinados a estudar os problemas da mão-de-obra. A política de emprego teria que ser um instrumento de crescimento económico e o pleno emprego seria o objectivo máximo a atingir.

Terão sido, em linhas gerais, estas as ideias que levaram à noção de *política activa de mão-de-obra*. Importa agora saber:

- 1 — Em que consiste
- 2 — Como se relaciona com políticas de outra natureza
- 3 — Meios e instrumentos de que se serve

2. Antes, porém, põe-se o problema de definir, mais precisamente, o que é o pleno emprego em toda a sua dimensão e como se situam, relativamente à nova noção de política de emprego, os serviços de emprego já organizados e mais ou menos experimentados, que existem na maior parte dos países da Europa e da América.

Pleno emprego significa mais, em determinado momento, do que o volume de actividade que a população considerada activa é capaz de realizar, mesmo na hipótese de a actividade económica nacional a absorver totalmente. De facto, numa primeira aproximação, pode dizer-se que o pleno emprego se traduz numa situa-

ção em que todo o indivíduo que se apresenta no mercado de trabalho a procurar ocupação a pode encontrar, correspondendo esta à qualificação profissional e às aptidões que possui; através dessa ocupação o indivíduo realiza o seu ideal social, afirma a sua personalidade e obtém um nível de subsistência conveniente. Pode, porém, alargar-se a noção de pleno emprego notando que, nas condições que acabamos de referir, haveria decerto um aproveitamento total da mão-de-obra disponível, mas não do potencial de trabalho. A noção de *potencial de trabalho* pressupõe o alargamento das aptidões dos indivíduos através da educação geral, da formação especializada ou da reconversão profissional, de modo a tornar cada indivíduo apto a produzir o máximo possível e não apenas aquilo de que é capaz, num dado condicionalismo. A intenção de atingir o pleno emprego levanta, assim, problemas de estrutura do ensino, de orientação dos jovens, de formação profissional de adultos e de criação de condições favoráveis à mobilidade profissional e geográfica. A resolução destes problemas conduz a um nível mais elevado de qualificação profissional, a um processo de promoção social, ao aumento da produtividade e torna possível, do lado da oferta de mão-de-obra, um melhor aproveitamento do potencial de trabalho.

Acontece ainda que a população considerada activa inclui pessoas em situações especiais: diminuídos físicos, pessoas necessitando trabalhar a meio tempo (caso das mães e outros), pessoas idosas ou demasiado jovens, em relação às quais há que tomar medidas especiais, atendendo simultaneamente às condições do trabalho e às limitações pessoais, com vista a integrá-las na actividade económica.

Em resumo, pode dizer-se que, nesta acepção nova e ampla, o pleno emprego implica, do lado da oferta de mão-de-obra, o desenvolvimento das potencialidades da população activa; do lado da procura, capacidade de criação de emprego em números e nas qualificações suficientes e em condições adequadas à oferta, sem comprometer, contudo, a produtividade do trabalho.

Para explicar como se situam os actuais serviços de emprego, existentes nos vários países, em relação à política de emprego tal como é agora definida, pode dizer-se que a urgência e gravidade de determinados problemas impostos por crises de desemprego conjunturais ou mesmo por modificações estruturais a nível regional ou nacional vão fazendo surgir serviços, uns após outros, sem integração num plano de conjunto. Cada um desses serviços executa uma parte do que pode estar contido numa política activa de mão-de-obra; são instrumentos desta política que carecem de coordenação em função de objectivos económicos e sociais.

3. Em que consiste a política activa de mão-de-obra? A política activa de mão-de-obra é, em si mesma, um meio para atingir

determinados fins: aqueles que, por impossibilidade ou insuficiência, os programas económicos gerais não alcançam.

Num sistema de economia de mercado em que a iniciativa privada tem papel importante na execução de planos de desenvolvimento económico, não há a garantia de que esse desenvolvimento seja harmónico e equilibrado, se não se dispuser de instrumentos de política económica e social capazes de, directa ou indirectamente, canalizar os recursos disponíveis para as oportunidades de investimento que conduzem aos resultados socialmente mais urgentes.

Há instrumentos de política económica já suficientemente experimentados a que os governos podem recorrer: políticas fiscais e monetárias destinadas a acelerar ou retardar o desenvolvimento da actividade económica em geral ou de determinados sectores. Simplesmente, os vários sectores da actividade económica não são independentes, de tal modo que o desenvolvimento de um dado sector só é possível à custa do desenvolvimento de outros que lhes são fornecedores ou lhes servem de mercado. Esta interdependência é tão válida para o sector privado como para o sector público porque, inclusivamente, o imperativo dos investimentos públicos (infraestruturas) é imposto pelo desenvolvimento regional ou sectorial que se pretende. O que acontece é que os efeitos das medidas tomadas sobre os sectores que se pretende atingir repercutem-se nos sectores relacionados com os primeiros, provocando desajustamentos que significam crises de super-produção, de subemprego ou desemprego ou, ao contrário, escassez de determinadas produções, necessidades de mão-de-obra não satisfeitas. Em qualquer dos casos, atraso relativamente aos objectivos propostos pelo plano que tinha como condição de exequibilidade as medidas aplicadas. Não concluiremos que o planeamento económico não é válido ou que a política económica não é eficiente. Simplesmente as experiências ensinam que o planeamento é tanto mais coerente e operacional, quanto maior coordenação existir na sua elaboração e na sua execução.

Na perspectiva de coordenação de políticas aparece agora com maior evidência o papel a dar às políticas de mão-de-obra, encaçadas em toda a sua dimensão. A mão-de-obra activa de um país ou seja o seu potencial de trabalho é um recurso como qualquer outro e sujeito, em certa medida, às leis que regem o mercado. A política activa de mão-de-obra é, portanto, o conjunto de medidas a que se é conduzido, através do estudo do funcionamento do mercado de trabalho, no processo de desenvolvimento económico, considerando a mão-de-obra um recurso que é constituído por seres humanos, dotados de possibilidades e movidos por aspirações que transcendem o trabalho.

4. Como se relaciona a política activa de mão-de-obra com

políticas de outra natureza? Tal política tem essencialmente o papel de estabilizador da actividade económica, garantindo níveis crescentes de progresso económico e social.

Deve estabelecer a ligação entre a política económica e a política adoptada no sector do ensino. Servindo-se de estudos demográficos que lhe dão a pirâmide de idades e o grau de evolução das várias camadas etárias, coordena esses resultados com as possibilidades dos sistemas de ensino e de formação profissional e coloca-os em face das necessidades de mão-de-obra, em quantidade e em qualidade, criadas pelo desenvolvimento normal da actividade económica ou pela execução de medidas especiais de política económica. Projectada no tempo, é esta a coordenação a estabelecer entre a política activa de mão-de-obra e políticas de outra natureza.

A curto prazo, essa coordenação significa que a política activa de mão-de-obra deve poder conhecer profundamente e com a necessária antecedência, as tendências da conjuntura nos diversos ramos da economia, de modo que os seus movimentos sejam concertados com essas tendências. Deve poder proporcionar, em períodos de afrouxamento económico, em que as iniciativas particulares não são suficientes para assegurar níveis convenientes de emprego, ocupação da mão-de-obra desempregada, através da execução de trabalhos públicos ou serviços de interesse público com carácter social. Por outro lado, através de medidas de ordem local ou geral pode influenciar o emprego no sector privado; pode também, através de medidas administrativas (por exemplo, concessão de facilidades financeiras a certas actividades sujeitas a flutuações sazonais), estimular o emprego nos «períodos mortos».

As medidas a que acabamos de nos referir podem ser integradas num programa mais vasto destinado a aumentar o nível geral da procura e a afastar a economia de situações de depressão. Nos casos em que a actividade económica se desenvolve em ritmo acelerado, uma correcta política de salários pode evitar que surjam perturbações inflacionistas desencadeadas por pressões exercidas no mercado de trabalho, vindas de profissões ou actividades altamente progressivas relativamente ao conjunto da actividade económica.

As autoridades responsáveis pela política de mão-de-obra, ao pretenderem elaborar uma política activa, devem estar seguras de que lhes é reconhecido um papel coordenador de todas as iniciativas com incidência no emprego, a curto ou longo prazo.

5. A política activa de mão-de-obra tem como principal instrumento um serviço de emprego bem estruturado, capaz de empreender o estudo sistemático do mercado de trabalho, a curto e

a longo prazo, e de centralizar todo um conjunto de actividade a executar pela utilização de outros instrumentos.

Tais actividades consistem essencialmente em:

— prever as necessidades futuras de mão-de-obra, segundo as categorias profissionais, afim de orientar os programas de ensino e formação profissional; as técnicas de previsão de emprego poderão ajudar a traçar, quantitativa e qualitativamente, as projecções futuras das necessidades e dos recursos de mão-de-obra;

— criar condições que lhe permitam estar perfeitamente preparado para uma acção preventiva contra as perturbações do mercado de trabalho ou para as atenuar; o estudo do mercado de trabalho a curto prazo poderá fornecer bases para esta acção;

— estudar, em colaboração com outros serviços interessados, programas de desenvolvimento industrial nas regiões em atraso ou em estagnação e onde existam possibilidades de expansão económica;

— cooperar com patrões e trabalhadores, através das suas organizações, na execução de medidas particulares e selectivas a tomar no quadro de uma política activa de mão-de-obra;

— estudar medidas especiais que visem integrar certas categorias de pessoas (trabalhadores idosos, parcialmente inválidos e outros) na actividade económica, mediante a adaptação do trabalho às suas condições de vida.

Os serviços de colocação, que historicamente foram os primeiros a ser postos à disposição de patrões e trabalhadores, constituem um instrumento da política activa de mão-de-obra. Devem, fundamentalmente, poder fornecer informações adequadas sobre os lugares vagos e as qualificações dos candidatos; dispor de serviços de orientação profissional; poder assegurar a compensação inter-regional entre as ofertas e as procuras de emprego. Para isso terão que utilizar meios específicos como testes psicológicos, para avaliar das possibilidades e interesses dos candidatos, meios financeiros para a formação dos trabalhadores e para a sua manutenção durante os períodos de formação.

Nos casos em que, relacionando com o que ficou dito quanto a programas de desenvolvimento industrial, haja necessidade e conveniência em promover a mobilidade geográfica da mão-de-obra, deve ser assegurada aos trabalhadores migrantes uma deslocação em condições que facilite a sua adaptação, nomeadamente prevendo serviços sociais e de alojamento.

A formação profissional, para ser considerada um instrumento eficaz, deve essencialmente funcionar de acordo com as previsões das necessidades de mão-de-obra a curto e a longo prazo e trabalhar em colaboração com o serviço de colocações, de modo que o esforço dispendido para tornar mais rápida a formação requerida não seja perdido na demora da colocação.

A política activa de mão-de-obra pressupõe, evidentemente,

a existência de uma organização tal que contralize numa única entidade a responsabilidade do seu estudo, elaboração e execução. Como consequência, todos os serviços com competência em matéria de mão-de-obra devem ser unificados, coordenados e integrados sob uma autoridade única e sob uma única administração dotada dos meios financeiros suficientes para pôr em prática uma tal política.