

7. Perspectivas para estudos ulteriores

Na parte do final do artigo a que temos vindo a referir-nos, Harry MAKLER anuncia o propósito de prosseguir os seus estudos sobre a natureza e o processo do desenvolvimento económico em Portugal.

E declara que procurará: estabelecer outras comparações entre as empresas controladas por fundadores e as controladas por herdeiros, directores, ou proprietários-directores; dedicar particular atenção à determinação das diferenças entre as empresas maiores e menores e entre as do Portugal moderno (distritos mais industrializados de Lisboa e do Porto) e as do Portugal tradicional (distritos menos industrializados); examinar as práticas financeiras da «élite dos negócios» e as suas relações com os bancos e com a burocracia oficial; determinar até que ponto os dirigentes das pequenas empresas consideram eficazes os Grémios na representação dos seus interesses; localizar e caracterizar tanto a liderança formal como a informal e a actividade dos grupos económicos de pressão, bem como os métodos utilizados pela «élite dos negócios» para influenciar as políticas governamentais e/ou a burocracia oficial; analisar as suas atitudes e reacções em relação à unidade europeia, à cooperação económica (tal como se apresenta na Associação Europeia de Comércio Livre e no Mercado Comum), à participação ou investimento de capital estrangeiro no país e à concorrência, quer externa, quer interna; estabelecer comparações entre as condições de Portugal e as de outras sociedades em desenvolvimento.

*Acácio
Catarino*

A apreciação técnica, na O. C. D. E., do Projecto Regional do Mediterrâneo

I

Volvidos já alguns anos sobre a elaboração dos relatórios integrados no Projecto Regional do Mediterrâneo, a O. C. D. E., procedeu a uma apreciação técnica de tais estudos, tentando ana-

lisar argumentos que têm posto em causa o método seguido e visando o alargamento da iniciativa a outros países. Assim, foi publicado pela Organização um relatório da autoria do seu consultor, Robinson HOLLISTER¹, destinado exactamente àquela apreciação. Justifica-se salientar aqui alguns aspectos abordados neste livro, já porque o nosso País pertence ao grupo dos seis abrangidos pelo Projecto, já porque a problemática afluída se integra na do planeamento dos recursos humanos que se encontra hoje na ordem do dia em diversos países.

O P. R. M. tem em vista uma previsão das necessidades de educação para um ano dado, 1975, com base nas necessidades de mão-de-obra — muito embora, como se acentua, aquelas não sejam apenas função desta. As críticas que lhe têm sido dirigidas visam os pontos discutíveis da cadeia metodológica que liga entre si aqueles dois tipos de necessidades. Poderemos sumariar as principais daquelas críticas:

- não existe uma incidência das necessidades em m.o.² sobre o sistema de ensino;
- as próprias condições da oferta de educação influem no volume da procura;
- as estimativas referentes à produtividade e à estrutura profissional não radicam em bases seguras;
- é insuficiente a desagregação tanto do lado dos sectores produtivos como do das profissões;
- não se conhece ainda o suficiente sobre a relação existente entre as profissões e a educação que elas requerem;
- poder-se-ia ter recorrido à «análise de sensibilidade», através da qual se verificaria a influência, nas estimativas finais, da variação dos parâmetros, apresentando-se consequentemente mais do que uma hipótese de evolução.

Como bem se compreende, o Autor não giza uma defesa do método proposto para o P. R. M. Circunscreve-se a uma análise — teórica e empírica — das questões que o método suscita e ao apuramento das conclusões que se lhe afigura lícito tirar desde já. Para a análise empírica socorre-se dos relatórios que fornecem elementos mais ajustados à apreciação.

¹ R. HOLLISTER — «Évaluation technique de la première phase du projet régional Méditerranéen», O. C. D. E., Paris, 1967.

² Mão-de-obra.

II

— Relativamente à questão apresentada em primeiro lugar, depreende-se, com base em dados dos relatórios espanhol e italiano, ser elevada a incidência da m.o. no ensino. Esta incidência é calculada abstraindo do acréscimo de procura de educação resultante do aumento da força de trabalho, para se considerar apenas o que é devido a alterações na estrutura profissional e na relação entre profissão e educação, tomadas em conjunto e separadamente.

— Aceita-se, conforme a crítica indicada em segundo lugar, que a própria oferta de educação influi no volume da procura. O Autor aborda esta questão através da comparação dos coeficientes profissionais³ dos mesmos sectores nos diferentes países e através dum exemplo (o espanhol) de substituição de uma por outra estrutura profissional. O facto de os coeficientes variarem bastante — como de facto variam — de país para país — sugere que a m.o. se combina de maneira diferente nos vários países, dentro dos mesmos sectores, o que, em parte, se poderá explicar pelas diferentes condições da oferta. Acentua-se, porém, que esta ilação se deve rodear de muitas cautelas, em virtude de múltiplas causas explicativas poderem ser aduzidas⁴.

A tentativa de substituição feita com dados espanhóis permite estimar, para 1975, duas hipóteses de estrutura profissional, consideravelmente divergentes e garantindo o mesmo nível de produtividade. Deste modo se mostra que as substituições, onde são possíveis, podem modificar muito sensivelmente as estimativas finais das necessidades de educação e que estas estimativas são de facto susceptíveis de ser influenciadas pelos efeitos da oferta sobre o volume da procura de trabalhadores de diversas profissões⁵.

— Quanto ao ponto três, não se aborda expressamente o problema das estimativas de produtividade — o qual é comum a todo o planeamento económico; centra-se a atenção na forma de determinar os efectivos por profissões. Uma análise dos factores que os determinam, baseada em dados dos relatórios da Grécia, Itália e Espanha, fundamenta a afirmação de que dois factores exercem influência decisiva em cada profissão, excepção feita dos técnicos:

³ Relação entre os efectivos por profissão num dado sector económico e o P. I. B. proveniente do mesmo sector. Cf. *op. cit.*, pp. 32, 33, 49 e 50.

⁴ Por exemplo: deficiências estatísticas; não comparabilidade das classificações de profissões ou de actividades económicas; diferente composição dos sectores; efeito do grau de utilização da capacidade disponível...

⁵ *Op. cit.*, p. 55.

— a elevação do nível do P. I. B. e, em sentido contrário, os acréscimos de produtividade ⁶.

— Relativamente ao problema das desagregações e à necessidade de análises de sensibilidade que fundamentam hipóteses alternativas, o Autor, por um lado, tem como recomendável que se atinja um grau de desagregação adequado — quer devido ao facto de certas profissões exigirem uma preparação longa e especificamente orientada, quer porque a desagregação permite relacionar com mais segurança a variável que se procura determinar, as profissões ou as necessidades de educação, com as variáveis independentes, os indicadores económicos; por outro lado, faz mesmo um exercício de análise de sensibilidade — com dados do relatório grego — e, em diversos passos, insiste quer na necessidade de se apresentarem hipóteses alternativas, quer na de conferir os resultados obtidos com aqueles a que se chegaria por outras vias.

— Por fim, quanto à relação entre profissão e educação — questão chave para o P. R. M. — salienta-se que os relatores efectuaram a conversão essencialmente à base de apreciações, acentua-se que ainda não se avançou muito neste campo e enumeram-se algumas dificuldades: — o acréscimo de produtividade e de conhecimentos técnicos pode implicar diferente conteúdo de educação para a mesma profissão ou, através de melhorias pedagógicas, proporcionar que em diferentes condições — de tempo, por exemplo — se faça a aquisição do mesmo conteúdo; o já referido efeito da oferta sobre a procura poderá conduzir a que *inputs* de educação muito diferentes dos previsíveis permitam o exercício duma dada profissão sem afectar seriamente o nível de produtividade; há que apurar se a preparação requerida para o exercício duma profissão é a mesma em todos os sectores — o que subentende se inquirir da necessidade duma classificação tridimensional — por educação, profissão e sector económico.

III

Eis as conclusões que R. HOLLISTER extrai do seu trabalho:

a) é provável que seja importante a incidência das necessidades de m.o. — tal como foi medida neste estudo — no sistema

⁶ Os restantes dois factores considerados e propostos para o P. R. M. foram: — o efectivo por categoria profissional, em percentagem da m.o. empregada em cada sector económico, e a percentagem do P. I. B. proveniente do mesmo sector. O primeiro destes factores é importante em relação aos técnicos. Cf. *op. cit.*, p. 59.

de ensino resultante não só do aumento numérico daquela, mas também das variações da repartição profissional e das alterações na educação correspondente a cada profissão;

b) afiguram-se árduos os problemas levantados pelas incertezas relativas à evolução da produtividade — problemas, aliás, que afectam todo o planeamento económico;

c) a um dado nível de produtividade pode corresponder um volume maior ou menor de m.o., havendo mesmo substituíbilidade entre profissões — o que influi, de maneira importante, na estimativa das necessidades de m.o. e permite uma certa adaptação da procura à oferta;

d) a desagregação do P.I.B. por sectores económicos não beneficiou sensivelmente as estimativas da repartição profissional, não se considerando, porém, inútil, antes se devendo afirmar que este tipo de análise não deu ainda, nesta matéria, os resultados que dele se podem esperar.

e) a dificuldade mais grave do método P.R.M. reside no fraco conhecimento sobre a correspondência entre educação e profissão, pelo que houve que recorrer a conjecturas.

Em presença destas conclusões, o Autor sugere que:

- i) — os técnicos de planeamento apresentem uma gama de soluções, sem formular nenhuma recomendação, ou indiquem critérios de planeamento; neste caso tornar-se-á necessário estudar as implicações de cada critério; um dos quais deverá ser o do custo mínimo da educação;
- ii) — o planeamento económico integre mais perfeitamente as estimativas de m.o., nomeadamente tendo em conta as incidências de cada uma das repartições possíveis das qualificações profissionais sobre a produtividade e a produção, assim como o seu custo relativo traduzido em despesas de educação;
- iii) — formula-se a estratégia do ensino tendo em consideração as incertezas decorrentes da evolução tecnológica, quer mediante estruturas e conteúdos de educação que possibilitem substituições, quer apresentando, no planeamento, mais do que uma hipótese de evolução;
- iv) — é de considerar como prioritária a investigação sobre a relação entre categoria profissional e educação;
- v) — tanto no planeamento da m.o. como no da educação, é de recorrer às análises de sensibilidade e dos factores

de mudança que permitirão, aos técnicos de planeamento, aferir melhor as suas estimativas e, às autoridades responsáveis, escolher entre mais do que uma hipótese;

- vi) — sejam completadas as projecções do tipo P. R. M. em duas direcções: primeira, ao mesmo tempo que se diligencia que sejam aproveitados estes planos reunir novos dados e rectificar continuamente as projecções em função das informações suplementares; segunda, proceder, ao longo da execução do plano, a um confronto entre a evolução real e a prevista da economia e do sistema de ensino.

IV

Vista a traços largos, a apreciação aos trabalhos efectuados no âmbito do P. R. M., oportuno é aludir ao capítulo do livro, a que nos vimos referindo, em que o Autor faz o enquadramento, afirmado no início desta nota, no planeamento da educação, do método que se baseia nas necessidades de m.o.

Apesar das divergências existentes quanto ao método de planejar a educação, começa a transparecer uma certa lógica subjacente, comumente aceite e da qual se podem destacar os seguintes pontos:

- A pedra angular do planeamento da educação será «uma representação precisa do modo de funcionamento do ensino» ou um «modelo» deste sistema em que entrem, quantificados, os fluxos (entradas e saídas) de alunos, pessoal docente, instalações, material ou recursos financeiros e a que não seja estranha a descrição da estrutura dos órgãos de elaboração de decisões. Este «modelo» torna-se necessário quer se siga o método da «procura social»⁷ da educação, quer o das «necessidades de m.o.», quer o dos «objectivos sociais» (nomeadamente a igualização das possibilidades de acesso à educação).
- Não poderá descurar-se a relação entre o sistema de ensino e a economia, qualquer que seja o princípio que oriente a organização daquele.

⁷ Também designado por «método cultural» ou «método da procura de lugares nos estabelecimentos de ensino». Cf. *op. cit.*, p. 82.

- A situação actual no capítulo das estimativas de necessidades de m.o., apesar das suas limitações, constitui uma etapa necessária no planeamento da educação e vai já sendo de alguma utilidade na medida em que permite pôr a descoberto os riscos de penúria ou excesso no mercado de emprego.
- Impõe-se considerar o sistema de ensino como um elemento do sistema económico e social, enquanto podendo também influir na determinação do nível e da composição dos *outputs* económicos: por um lado, a maneira de utilizar as diversas categorias de pessoal qualificado pode modificar o ritmo e a natureza do crescimento económico; por outro, o nível de educação da população pode influir nos seus gostos e, portanto, no nível e repartição da procura final de *outputs* económicos. Acresce que, sendo a situação económica que determina os fundos a conceder ao ensino, lógico será inter-relacionar o planeamento económico e o dos recursos humanos; neste contexto, «as projecções de m.o. contribuem para mostrar se os planos económicos são compatíveis com o sistema de ensino e se os planos de educação o são com a situação económica»^s.
- Ao lado das vantagens que vão oferecendo as previsões de m.o., impõe-se compensar ou enfrentar as suas actuais deficiências. Assim:
 - dada a incerteza que paira sobre as estimativas das necessidades a longo prazo, poderá ir-se dando mais relevo à maleabilidade a conferir ao sistema e aos programas de ensino, de forma a oferecerem possibilidades de adaptação aos futuros diplomados;
 - uma vez que é rudimentar o conhecimento das relações entre profissão e educação e uma vez que alguns empregadores inquiridos — no quadro do programa da O.C. D.E. sobre mão-de-obra altamente qualificada — em ordem ao esclarecimento do problema, conheciam muito mal a bagagem intelectual do seu pessoal ou lamentavam a não correspondência do ensino às actividades profissionais, torna-se necessário responder a questões desta natureza: é apto o sistema de ensino para formar pessoal qualificado? as empresas utilizam mal o pessoal?

^s *Op. cit.*, p. 84.

deverá o sistema de ensino encarregar-se de assegurar a instrução geral, e o sistema extra-escolar — empresas e outros estabelecimentos — as qualificações profissionais?

Ao terminar, R. HOLLISTER observa: «(...) a política de educação deve integrar-se na política económica e social. Mas este objectivo só pode ser atingido se os responsáveis por aquela dispuserem dos meios necessários para avaliar todas as consequências das diversas soluções delineadas. Os programas da natureza do P. R. M. permitem elaborar e aperfeiçoar os modelos e os métodos necessários nomeadamente à estimativa das necessidades de m.o. com vista a oferecer, aos técnicos do planeamento e aos responsáveis pela política de educação, um conjunto mais completo de instrumentos eficazes. Há fortes motivos para esperar que estes instrumentos, mais aperfeiçoados, permitirão chegar a uma política da educação mais esclarecida e mais dinâmica»⁹.

Julho de 1968.

⁹ *Op. cit.*, p. 85.