

J. M. Rolo

Reflexões sobre as «políticas de rendimentos»

1. Introdução

É sabido que o crescimento económico anda acompanhado, nas sociedades industriais modernas, de uma tendência à alta do nível geral dos preços, devida em parte aos esforços dos «grupos sociais organizados» para obterem uma elevação da sua taxa de remuneração. Os poderes públicos estão relativamente desarmados para combater esta tendência. Efectivamente, qualquer intervenção das autoridades monetárias, qualquer restrição do crédito, correm o risco de provocar uma diminuição mais ou menos importante da expansão, bem como o aparecimento de desemprego, tudo se complicando em face da necessidade de manter o equilíbrio das relações com o exterior. Pensa-se então que, se se quer deter a inflação sem pôr em perigo o crescimento económico e o nível de emprego, há que actuar ao nível da formação dos rendimentos e limitar o aumento dos salários e dos lucros às possibilidades da produção, o que pode permitir eventualmente uma modificação da repartição do rendimento nacional no sentido de uma «maior justiça». É esta a justificação corrente das chamadas «políticas de rendimentos».

Os Estados modernos desde há muito que vêm recorrendo a práticas facilmente enquadráveis no conceito actual de «políticas de rendimentos» (ainda que de uma forma mais ou menos isolada, ocasional ou assistemática), com vista a superar certos *impasses* e contradições surgidos no seio dos sistemas de economia de mercado. Estão nesta linha medidas tais como, por um lado (no que se refere aos *impasses*), a imposição de salários aos trabalhadores da indústria, o controlo dos preços agrícolas, a concessão de subvenções a certos ramos de actividade e, por outro lado (no que se refere às contradições), a concessão de subsídios familiares e de velhice, etc. Por isto, as chamadas «políticas de rendimentos» não constituem uma descoberta súbita, uma ruptura, na evolução tradicional da política económica. Acontece que, de há uns tempos a esta parte, e mercê do agravamento dos *impasses* e contradições que referimos, a própria noção de «política de rendimentos» tomou um significado mais amplo e radical do que o de uma simples intervenção correctora da distribuição do rendimento nacional manifestando a intenção de, através de uma *actuação concertada* ao nível dos salários, dos preços e dos lucros, assegurar a continuação do crescimento económico e a manutenção

de elevados níveis de emprego, permitindo ao «capitalismo evoluído» superar algumas das suas dificuldades. A isto acresce que as tentativas de implantação destas políticas levadas a cabo em numerosos países contribuíram para propagar a ideia de que estamos em presença, se não de um remédio milagroso, pelo menos de uma técnica original, orientada para a resolução dos problemas económicos e sociais propostos, cada vez com mais premência, pelas sociedades industrializadas.

Entretanto, apesar destas pretensões, não se pode dizer que tais políticas tenham encontrado apoio unânime por parte dos «grupos sociais organizados» nelas interessados, nos vários países em que têm sido tentadas. Com efeito, uma experiência como a que foi levada a cabo na Holanda salda-se hoje com um semi-fracasso; os sindicatos ingleses permanecem reticentes; a opinião das organizações sindicais francesas é, em geral, hostil. Ao interrogarmo-nos sobre as razões deste estado de coisas, seria possível argumentar com base em certas «deficiências» dos diferentes «grupos sociais», entre as quais avultaria a sua ausência de formação económica. Mas um juízo desta natureza não nos diria nada de novo. Isto porque uma «política de rendimentos» não é questão de pura técnica económica, dado que, de uma maneira ou de outra, diz respeito aos interesses e às condições de existência de numerosos «grupos sociais»; põe à discussão a razão de ser dos seus organizadores; tem a ver mesmo com a própria substância das lutas sociais. Na realidade, uma «política de rendimentos» propõe, entre outras, duas questões importantes: a questão da «orientação do crescimento» e a questão do «poder» nas sociedades industriais modernas.

2. A orientação do crescimento económico

É compreensível que o crescimento económico se haja convertido no *princípio de legitimação fundamental* das sociedades ocidentais da segunda metade deste século. O aumento da população, o desafio dos países socialistas e a tomada de consciência dos chamados «países subdesenvolvidos» constituem outros tantos argumentos decisivos a favor de um crescimento contínuo da produção, que desta forma se transforma de «princípio de legitimação» numa autêntica necessidade ou imperativo do sistema.

Não admira, pois, que tanto partidários como alguns adversários das «políticas de rendimentos» estejam de acordo quanto à necessidade de um crescimento económico o mais vigoroso possível. Os primeiros pretendem que moderando a progressão das remunerações e assegurando, em cada momento, o «equilíbrio económico e social» se chegará a um crescimento mais regular e, portanto, mais forte. Os segundos temem que, ao controlar o nível dos preços e dos lucros e ao tornar mais débil a pressão que os sindicatos fazem sobre as empresas, resultem afectados os estímulos e as iniciativas que são os motores da expansão. Mas uns e outros raramente se interrogam acerca da orientação dessa expansão, da sua razão de ser e finalidade. É que *produzir mais não significa*

produzir qualquer coisa. Esta é uma «crítica» fundamental em que coincidem pensadores de tendências ideológicas diferentes. Com efeito, quando o crescimento económico conduz à chamada «sociedade opulenta» descrita por GALBRAITH, perde inevitavelmente uma parte da sua legitimidade¹.

Até uma época recente, no quadro de um tipo de sociedades que se caracterizavam pela existência de um elevado montante de necessidades (sociais) amplamente insatisfeitas, onde o essencial da procura dos consumidores se dirigia para produtos necessários à vida (alimentação, habitação, vestuário) e, portanto, a produção, qualquer que fosse a sua lógica interna, respondia à satisfação dessas necessidades (sociais), a economia estava ao serviço do consumo e a actividade económica encontrava a sua racionalidade gestiva no facto de combinar recursos escassos com vista à satisfação do máximo daquelas necessidades. Este quadro proporcionou à civilização ocidental e, nas economias de mercado, à iniciativa privada uma justificação e uma finalidade só contestáveis radicalmente — como aliás o faz o marxismo.

Entretanto, quer a justificação, quer a racionalidade gestiva, quer a finalidade assinalada, mercê da dinâmica própria do sistema, foram sendo sucessivamente adulteradas, reflectindo-se, através do mecanismo da acumulação do capital, em distorções que, manifestando-se inicialmente ao nível da repartição dos rendimentos, se estenderam aos mais variados campos da realidade social dos sistemas em causa, terminando por gerar «grupos sociais organizados» mais restritos e de interesses dificilmente identificáveis com os da sociedade no seu conjunto.

A partir do «momento» em que as sociedades se libertaram das pressões vitais elementares, a expansão da produção perdeu o seu carácter de necessidade, mas, entretanto, os «grupos sociais» que haviam beneficiado do mecanismo da acumulação do capital também tiveram acesso à possibilidade de eleger a natureza das riquezas a produzir. O «princípio da soberania do consumidor» continuou a afirmar-se, mas, desta vez, o condicionamento das classes dominantes em função da produção mais rentável criou uma ruptura entre a actividade produtiva e a finalidade social da produção. Uma parte crescente do potencial de produção passou a dedicar-se, então, à satisfação de necessidades secundárias, «artificiais» e, algumas vezes, nocivas, perdendo-se no fabrico de bagatelas de toda a ordem, vendidas a preços impostos. Os valores da civilização industrial moderna (eficácia, produtividade, etc.) que podiam encontrar a sua justificação num meio de escassez converteram-se assim, quando a escassez diminuiu, numa «religião do desperdício e da opulência fictícia»².

¹ J. K. GALBRAITH, *La Crise des Sociétés Industrielles*, ed. Nouvel Observateur, Paris, 1971.

² A. GORZ, *Stratégie Ouvrière et Néocapitalisme*, Éditions du Seuil, Paris, 1964.

3. Objecções dos sindicatos

O desaparecimento da legitimidade social da produção em certos sectores da economia põe o problema da utilidade e finalidade do trabalho. Enquanto os bens são escassos, a organização social pode considerar-se legitimada na medida em que corresponder à necessidade de tirar o máximo partido dos recursos disponíveis para produzir uma quantidade de bens tão importante quanto seja possível. Nestas condições, o trabalho está submetido ao desenvolvimento económico e à formação do capital como a um imperativo que está para além dos indivíduos. Não se trata, para estes, de se realizarem no trabalho social, senão de se sacrificarem e servirem nele a produção³. Quando se encontra virtualmente resolvido o problema da produção de bens necessários à vida, a subordinação dos indivíduos à produção deixa de ser absolutamente indispensável, já que conduz precisamente ao desperdício da sobreprodução de riquezas cuja multiplicação já não corresponde ao quadro de necessidades inicialmente «proposto» pelo sistema. A partir deste momento, certos «grupos sociais» podem discutir a falta de sentido da actividade produtiva e pôr em causa a orientação dada à produção e ao crescimento económico pelos outros «grupos sociais», precisamente os beneficiários do mecanismo da acumulação do capital e da deficiente distribuição do rendimento.

Não admira, pois, que os sindicatos tenham figurado entre os primeiros que se interrogaram acerca da justificação do crescimento económico e da significação do trabalho «proposto» aos assalariados. No momento presente existe uma corrente que pretende superar a dualidade tradicional entre estabilidade e expansão, isto é, a oposição global entre consumo e investimento, que é básica para a política de limitação dos rendimentos, negando-se a ratificar as finalidades e opções da sociedade capitalista. De uma maneira esquemática, a tese consiste em sustentar que se poderá evitar a inflação resultante da incompatibilidade entre os projectos de investimento das empresas e os desejos de consumo das famílias se se tomarem opções qualitativas em matéria de investimentos e de consumo: considerar-se-iam prioritários os investimentos que respondessem à satisfação das necessidades essenciais (alimentação, habitação, vestuário, saúde, transportes, cultura, etc.) e «desencorajar-se-iam» as produções e procuras cuja expansão se mostrasse inconciliável com o financiamento das despesas colectivas indispensáveis. Esta orientação selectiva do consumo e, portanto, do destino final dos rendimentos poderia incitar os titulares de remunerações elevadas a aforrar mais, visto que as suas necessidades essenciais «estariam» satisfeitas e haveria menos ocasiões de efectuar gastos fúteis e sumptuários. Trata-se, pois, de actuar sobre a orientação do crescimento, considerando

³ A. GORZ, *op. cit.* Note-se que esta exigência não é própria das sociedades capitalistas. As sociedades socialistas de transição têm vindo a mostrá-la à evidência desde o início da sua industrialização, traduzindo-a, no plano político, pela instauração de regimes totalitários.

que o principal responsável pela inflação é o excesso de investimento desprovido de legitimidade (social), e não o excesso de consumo, que não é mais do que uma consequência desse investimento.

Para que esta acção seja eficazmente conduzida, alguns teóricos do sindicalismo põem sobretudo em evidência a *necessidade de uma pressão reivindicativa aos diferentes níveis da actividade económica*. Esta pressão teria, entre outras, a finalidade de reduzir as margens de autofinanciamento das empresas, com vista a obrigá-las a recorrer ao crédito e, portanto, torná-las mais sensíveis à influência da política monetária; propor-se-ia igualmente estimular o reinvestimento de capitais e o progresso técnico nas indústrias consideradas prioritárias. Numa palavra, a originalidade do projecto consistiria em fazer da acção sindical um factor sem o qual uma política selectiva da índole da que apontamos não pode actuar eficazmente.

Um comportamento deste tipo supõe, evidentemente, que o «sindicalismo» conserve toda a *liberdade de acção* e tenha uma *concepção geral acerca do desenvolvimento económico*. Na medida em que esta concepção coincida com os objectivos prioritários da planificação, a pressão sindical terá uma função suplementar de impulsionar constantemente a planificação até à realização dos seus fins, de controlá-la e de decidir sobre as estruturas que devem ser eliminadas. Também só nesta medida é que o sindicalismo estará particularmente apto a repetir todas as limitações que a aplicação de uma política de rendimentos lhe imporá⁴.

4. Sindicalismo e planificação

Esta reivindicação de autonomia pode parecer surpreendente quando existe uma planificação nacional de tipo indicativo que acentua, pelo menos na aparência, certos objectivos colectivos e sociais. No quadro de uma planificação deste tipo, que, do ponto de vista teórico, se pretende apresentar como um esquema de conservação de um pluralismo de centros autónomos de decisão, interessa porém saber se a ideia de uma «política de rendimentos» pode pôr-se em termos tais que obrigaria os sindicatos a actuar em contradição com as suas próprias finalidades institucionais e com o seu modo próprio de proceder, já que estas exigem não só a autonomia na adesão aos objectivos do plano, como também a autonomia de todas as decisões concretas ao longo do processo de execução do plano, e aquela exige uma auto-limitação de todas as reivindicações sindicais, principalmente as de salários.

O que acontece, na realidade, é que o sindicalismo não se sente solidário com o plano. Na prática, uma razão essencial desta atitude parece residir no facto de que nada garante que os recursos que podem obter-se por meio de uma limitação dos rendimentos e do consumo privados sejam efectivamente empregados em investi-

⁴ F. MOMIGLIANO, *Sindicatos, Progreso Técnico, Planificación Económica*, Ed. Peninsula, Barcelona, 1969.

mentos colectivos realmente prioritários. De facto, existe no momento actual toda uma gama de despesas públicas possíveis e mais ou menos urgentes, mas, ainda que algumas se imponham «por natureza», outras só adquirem carácter de urgência pelo tipo de orientação dado ao crescimento económico pelos investimentos, privados ou públicos, preexistentes. Suponhamos que se dispõe de recursos suplementares graças a uma política eficaz de limitação dos rendimentos; estes recursos poderiam ser destinados, por hipótese, tanto à modernização da rede de estradas, como à melhoria das infra-estruturas sociais em matéria de educação, habitação e saúde, como a ser pura e simplesmente gastos em despesas públicas com carácter político. No entanto, e ainda que, como tantas vezes acontece, as necessidades nos sectores da educação, da habitação e da saúde sejam urgentes e inadiáveis, o que se verifica é um reforço das justificações que levam a conceder prioridade de facto aos investimentos em estradas, em indústrias subsidiárias da guerra, etc. No primeiro caso, tal prioridade poderá justificar-se, em parte, com base na expansão da indústria automóvel, isto é, na orientação dada ao crescimento económico pelas decisões de algumas grandes empresas desse ramo; no segundo caso, não se descortina critério económico para apreciar da legitimidade (social) de tais investimentos, sem que, contudo, por um lado, as despesas decorrentes desses investimentos deixem de ter um peso enorme no desenvolvimento do processo inflacionista e, por outro lado, os «grupos sociais» aos quais se pede que reduzam o seu consumo deixem de se sentir com direito a exigir um controlo da administração pública.

Resulta do exposto que as «políticas de rendimentos» não visam atacar senão a primeira das três componentes essenciais da procura global (consumo privado, investimento e despesas públicas), quando é certo que, em termos económicos, as três são igualmente responsáveis pela inflação, pelo menos quando estamos face a uma «inflação-procura». Daí a pergunta: como pode o Estado obter de certos «grupos sociais» (por exemplo, os assalariados) que aceitem sacrifícios e disciplinem as suas reivindicações se ele próprio se nega a submeter-se à regra comum?

5. Democracia e centralização do poder

Ainda que a planificação «em valor» (indicativa) e a política de rendimentos, que constitui um seu elemento essencial, sejam por vezes considerados como mais um passo no caminho da intervenção económica, tem sido claramente afirmado que não estamos em presença, em absoluto, da instauração de um neodirigismo. Mas afirmações desta natureza não bastam para desarmar as reticências dos que não crêem na compatibilidade da democracia com a centralização do poder. É que, sendo a democracia, essencialmente, a «instituição do diálogo», este pressupõe a existência de poderes locais, regionais e sociais autónomos⁵. Ora, desde a

⁵ A. PHILIP, *La Démocratie Industrielle*, P. U. F., Paris, 1965.

criação das grandes nações modernas tem-se assistido a uma centralização crescente do poder, que tem destruído praticamente todas as iniciativas de base. Tenhamos presente, por exemplo, o caso da França, onde tanto a antiga realeza, como o jacobinismo revolucionário, como o bonapartismo, parecem ter trabalhado numa só linha: o reforço de um Estado centralizado, apoiado numa administração omnipotente. A ponto de se poder perguntar se, tendo a França conhecido todos os regimes políticos, da monarquia absoluta ao império, passando pela república, não terá havido um regime que foi sistematicamente ignorado: a democracia.

Na linha desta «tradição nacional francesa», encontramos, hoje em dia, uma corrente que, em muitos países, leva à constituição de governos fortes e estáveis encarregados de coordenar as actividades económicas. É de notar, entretanto, que, para o cumprimento dessa «nova» função, tais governos começam a estar cada vez mais na dependência (necessária) de uma minoria de especialistas da «previsão», da «síntese», que, operando dentro deles ou fora deles (ao nível das administrações das grandes empresas que mantêm relações várias com tais governos), formam um «sistema de decisão» de características técnicas ímpares e estão, por sua natureza, desligados das preocupações quotidianas dos consumidores. E, na medida em que as chamadas «garantias compensadoras do sistema» não operarem, terá de evitar-se que esta minoria de técnicos imponha às massas «a verdade científica» de que está persuadida ser possuidora. Esta inquietação é patente nos mais variados meios políticos internacionais, inclusive no socialista, principalmente no que se nega a confundir *socialismo* com *estatismo*.

Ao mesmo tempo, nos mesmos países, parece ter passado o tempo em que as forças sindicais esperavam do Estado uma intervenção equilibradora. O Estado mudou de carácter e tende cada vez mais a impor, legitimando-se a si próprio como sendo o único e verdadeiro intérprete do interesse geral.

Pensa-se então que certas decisões centralizadas devem ser repudiadas, nomeadamente quando a centralização conduz a privar a maioria de todos os meios de acção e expressão; quando as decisões centralizadas não contêm a certeza de que será assegurada a todos os grupos igualdade de tratamento; quando a solução dos problemas globais ameaça criar rigidez incomportável e não se transmite ao nível dos ramos de actividade e das empresas.

6. Acção psicológica

Outra questão consiste em saber se serão válidas as críticas formuladas atrás quando uma «política de rendimentos» nos aparece como um instrumento de orientação desprovido de sanção jurídica, isto é, quando a decisão centralizada não reveste nenhum carácter imperativo e um organismo independente se «contenta» em fazer chegar ao conhecimento do público a notícia dos aumentos dos preços e/ou dos salários não conforme com as orientações globais. Numa primeira aproximação pode pensar-se que uma «política» desta natureza, que, aliás, só aparentemente respeita

as liberdades, será pouco eficaz. Entretanto é conveniente levar em conta a influência sobre as «orientações» da opinião pública que por esta via se consegue. É que a cada passo estamos face a «operações psicológicas», voluntárias ou involuntárias, que até podem ser fruto de opiniões convictas, mas cujo interessamento político é por de mais evidente, visando no plano imediato a conquista da opinião pública em ordem à criação de «climas» propícios, sobretudo, à implantação de «políticas» que operam a mais largo prazo. Lembremo-nos, a este propósito, do debate que desde longa data se vem travando nos países capitalistas acerca das causas e da natureza dos processos inflacionistas.

Efectivamente, não é sem mais que determinados «grupos sociais organizados» vêm apelando para a opinião pública, em nome dos supremos interesses das nações, no sentido de mostrar o carácter terrível da inflação, bem como o papel catastrófico dos sindicatos no desenvolvimento do sistema económico, donde a necessidade quer de um controlo estrito dos salários (inclusive o seu congelamento), quer de uma alimentação barata, etc. Assim como não é sem mais que outros «grupos sociais organizados» estão interessados em chamar a atenção para o papel pernicioso das despesas não reprodutivas (militares, etc.) naquele processo, falando desta vez em nome da necessidade de «racionalizar» o sistema, de elevar os níveis de produtividade, etc. Operações deste tipo repetem-se no espaço e no tempo e têm em vista, principalmente, mostrar à «opinião pública», com suficiente insistência, que os comportamentos dos «grupos sociais organizados» que os anunciam são de facto «os melhores».

Não será difícil concluir que nas sociedades industriais modernas, onde o acesso ao poder político por parte de pequenos «grupos sociais» constitui uma possibilidade e uma tentação permanentes, a arma psicológica tem efeitos que se projectam, a curto prazo, no plano económico ou no social. Mas o que realmente ela serve são objectivos que, operando a mais largo prazo, se encaixam no plano político. E, na medida em que nos exemplos ultimamente referidos se possa falar em diferentes meios a utilizar dentro de um mesmo conceito de «política de rendimentos», não custará perceber que tais políticas constituem um campo de aplicação óptimo para a dita «arma psicológica», donde se concluirá também que os seus possíveis efeitos a curto prazo não terão em vista senão servir os interesses dos tais «grupos sociais» que em última instância dominam e determinam as decisões políticas.

7. Nota conclusiva

Deve então entender-se que uma «política de rendimentos», da qual tantos esperam um remédio para a inflação e uma solução para a melhoria da distribuição do rendimento nacional, não é mais do que uma «panaceia»? Que a sua eventual eficácia se pagaria com um retrocesso da democracia? Que os problemas postos aos países capitalistas de agora não têm solução?

A resposta a esta pergunta não pode ser categórica. Subsistem demasiadas incógnitas que escapam à análise económica em sentido estrito. É que o comportamento dos «grupos sociais» pode mudar e envolver-se em compromissos cujos contornos é difícil prever. A própria reconstrução política da Europa e do mundo pode modificar essas relações, renovar profundamente as «mentalidades» tradicionais, transformar certos «costumes» das administrações, fazer cair em «desuso» uma centralização demasiado acentuada do poder. Tendo em vista, porém, que a «arma psicológica» é uma base importante do poder dos «grupos sociais» dominantes, importa tomar consciência disso e tentar ter presente, com GALBRAITH, a ideia de que, sendo a economia actual um instrumento do sistema em vigor, aquilo a que normalmente se chama uma *política económica* não é senão uma política que serve interesses só dificilmente identificáveis com os das sociedades⁶.

No caso das «políticas de rendimentos», o que se tem passado nos países em que tem sido tentada a sua aplicação é prova evidente de tal asserção.

⁶ J. K. GALBRAITH, *op. cit.*