

## O Proemprego e a Qualidade de Vida do Trabalhador

**I**nscrita em sua denominação, a missão do BNDES é promover o desenvolvimento em suas duas dimensões básicas, a econômica e a social.

À época de sua criação, difundia-se a compreensão de que o desenvolvimento se traduzia pela elevação dos níveis de renda per capita ou, por outro ângulo, pelo crescimento da produtividade econômica propiciado pela acumulação de capital. Conseqüentemente, baixos níveis de desenvolvimento decorreriam de insuficiência da taxa de investimento, explicada, por seu turno, pela restrita capacidade de poupança, associada a baixos níveis de renda e de produtividade.

Para romper este círculo vicioso, entendia-se ser necessário ampliar a capacidade de mobilização de poupança — sobretudo via mecanismos que assegurassem maior contribuição estatal — e fomentar o investimento nos setores em que mais graves eram as carências. Assim foi definida a função do BNDES.

Como primeira tarefa, a instituição dedicou-se, logo de início, a financiar a renovação da infra-estrutura de transportes e a geração de energia elétrica, cujas deficiências eram obstáculos óbvios à arrancada da industrialização, constituindo os então chamados pontos de estrangulamento do desenvolvimento.

Ao longo dos anos, o BNDES vem alterando suas prioridades conforme os requisitos da realidade de cada momento histórico, no intuito de promover as transformações indispensáveis ao progresso da sociedade brasileira.

Ao final dos anos noventa, novos desafios se apresentam, num quadro em que antigos componentes se associam a elementos antes ausentes, entre eles o processo de globalização da economia mundial. Este foi acompanhado por rápido movimento de abertura externa da economia brasileira, acirrando as condições de competição para o conjunto do sistema produtivo, notadamente no setor industrial.

Esse novo ambiente econômico teve como conseqüência recolocar em pauta, com especial ênfase, a necessidade de se elevar o nível de produtividade global da economia,

assimilando-o aos padrões correntes nas economias mais desenvolvidas.

Sem dúvida, é com nova intensidade que vem operando a indispensável reestruturação produtiva, especialmente nos setores de bens comercializáveis internacionalmente.

Conhecido é esse requisito de elevação da produtividade, também presente na etapa de intensificação da industrialização verificada nos anos cinqüenta, como se observou acima.

Mais uma vez, como naquela época, é preciso generalizar o processo de elevação de produtividade, estendendo-o a toda a cadeia de relações intersetoriais e chegando até a distribuição final de bens aos consumidores. Isto implica reduzir custos não só no âmbito de cada unidade produtiva, mas também em seu entorno e fora dele, até englobar a geração de serviços básicos de infra-estrutura, como transporte, energia e comunicação.

Para completar esse processo, será preciso atuar também sobre os fatores que a mais longo prazo repercutem positivamente sobre a produtividade da economia, tais como a garantia de crescentes índices de higiene da população, a ampliação de seus conhecimentos gerais e sua maior qualificação técnica e habilitação profissional. Assim, investimentos nas áreas sociais justificam-se por seu duplo efeito, o melhoramento imediato das condições de vida e de trabalho do conjunto da população; e a decorrente elevação da capacidade produtiva da população economicamente ativa.

Será como resultante do próprio desenvolvimento — i. e., do processo de crescimento da produtividade e da conseqüente diferenciação das atividades produtivas (notadamente pela ampliação da importância relativa do setor de serviços), gerando oportunidades de investimento e de novos negócios — que se poderá expandir a criação de empregos e, principalmente, redinamizar o mercado de trabalho, em função do esperado maior requerimento de mão-de-obra dotada de mais ampla qualificação e maior versatilidade ocupacional.

\*O autor é economista do BNDES, exercendo a gerência da AF-Decap.

Torna-se, pois, oportuno renovar a prioridade histórica atribuída pelo BNDES à infraestrutura econômica, associando-a agora ao fomento de investimentos na área social e no setor de serviços, como se propõe no presente programa de aplicação de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador — FAT, direcionado para a expansão do emprego e a melhoria da qualidade de vida da população brasileira.

### SÍNTESE DO PROGRAMA

Os anos noventa se caracterizam pela aceleração do processo de globalização da economia mundial. Esse processo expõe, de maneira irrecorrível, os mercados locais a acirrados padrões de competição, levando as indústrias nacionais a adotarem, como alternativa de sobrevivência, uma célere reciclagem tecnológica e gerencial.

É nesse contexto que vem se dando o processo de reestruturação da indústria brasileira. Sua conseqüência é a destruição de postos de trabalho gerados anteriormente sob os pressupostos de um modelo de industrialização que priorizava a substituição de importações. A rapidez com que a indústria brasileira vem se reciclando trouxe a indesejável ampliação das taxas de desemprego, agravando o já sensível quadro social do país.

No intuito de amenizar as conseqüências sociais desse processo, o BNDES apresentou ao Codefat, em 1996, o Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador - Proemprego, visando a execução de investimentos em infraestrutura econômica e social, com elevado potencial gerador de empregos, desta forma atendendo à forte preocupação do Conselho no que diz respeito aos resultados imediatos do processo de modernização industrial.

O Proemprego contemplou investimentos globais da ordem de R\$ 9 bilhões nas áreas de transporte coletivo de massa, infraestrutura para melhoria da competitividade, saneamento ambiental, infraestrutura turística e revitalização de subsetores industriais. Os recursos para o programa provêm do FAT, com R\$ 3,5 bilhões na modalidade de depósitos especiais; do BNDES, com R\$ 2,5 bilhões, totalizando R\$ 6 bilhões na forma de empréstimos; e da contrapartida dos investidores no valor de R\$ 3 bilhões.

Decorridos pouco mais de dois anos de execução do Proemprego, verifica-se que a sua carteira global já supera os R\$ 13,9 bilhões de investimentos totais superando em 55% as metas inicialmente previstas. Desse total, foram contratadas pelo BNDES operações de financiamento que somam mais de R\$ 6 bilhões de investimento total.

Encontram-se ainda em diversos estágios de análise técnica operações correspondendo a um investimento total de quase R\$ 8 bilhões. Os desembolsos do BNDES com o programa, até janeiro de 1999, chegaram a R\$ 3,2 bilhões.

Estima-se que na execução dos projetos apoiados pelo Proemprego serão mobilizados mais de um milhão de trabalhadores e que na operação desses projetos poderão ser absorvidos mais um milhão de trabalhadores.

O Proemprego representa, sem dúvida, um esforço concentrado de investimentos na infraestrutura, com significativos reflexos na qualidade de vida da população trabalhadora, que há muito não se articulava. Pode-se citar, como exemplo, a modernização de aproximadamente 5.000 km de rodovias e a ampliação, em cerca de 1 milhão de passageiros/dia, do transporte metroviário.

Apesar disso, seus resultados são ainda insuficientes, face às imensas carências da infraestrutura brasileira, sobretudo no que se refere ao atendimento das necessidades sociais básicas. Quanto à geração de novos postos de trabalho, o Programa apresentou bons resultados e investimentos adicionais em setores mais intensivos em mão-de-obra dariam continuidade a este processo.

Sendo assim, o BNDES propôs ao Codefat a ampliação do programa por meio da instituição do Proemprego II, focado em investimentos na infraestrutura básica, especialmente aqueles voltados diretamente ao atendimento da população de baixa renda.

### OBJETIVOS E ESTRUTURAÇÃO DO PROEMPREGO - II

A segunda versão do Proemprego compreende dois conjuntos distintos de investimentos com elevado potencial gerador de empregos, a serem implantados no período de 1999/2001.

O primeiro é o Subprograma Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador e compõe-se de ações nas áreas de Saúde, Saneamento Ambiental, Transporte Coletivo de Massa e Projetos Multisetoriais Integrados. São investimentos destinados a atender carências imediatas das populações de baixa renda e cujos resultados representarão uma significativa melhoria da qualidade de vida daqueles que serão por eles beneficiados. Trata-se de uma ampliação dos objetivos iniciais do Proemprego, que passa a ter, também, o propósito de engajar-se no enfrentamento das mazelas sociais brasileiras. Como complemento desse objetivos, introduziu-se linha de crédito destinada a mo-

dernizar as administrações tributárias municipais, condição indispensável para que os investimentos na área social produzam benefícios continuados à população.

O segundo conjunto é o Subprograma Expansão do Emprego, que representa um reforço aos objetivos iniciais do Proemprego, buscando contribuir para a superação do grave quadro de desemprego do país por meio de investimentos em segmentos capazes de criar diretamente ou articular a geração de um elevado número de empregos. Destina-se a promover investimentos nas áreas de Comércio e Serviços, Energia, Telecomunicações, Infra-estrutura Viária (rodovias e ferrovias) e Construção Naval, bem como a incentivar o crescimento das exportações brasileiras.

Para a realização dos subprogramas propostos, serão necessários investimentos globais de R\$ 9 bilhões, duplicando os investimentos até então contemplados pelo Proemprego.

A composição de fontes de recursos proposta para essa segunda fase do Proemprego é idêntica à que lastreou o Proemprego I, ou seja, R\$ 3,5 bilhões do FAT na forma

de depósitos especiais, R\$ 2,5 bilhões do BNDES e R\$ 3,0 bilhões de recursos próprios dos mutuários.

Tendo em vista, de um lado, a demanda por recursos já identificada e, por outro lado, o quadro de recursos do FAT, propõe-se que sua participação obedeça ao seguinte escalonamento temporal: R\$ 1,0 bilhão em 1999; R\$ 1,0 bilhão em 2000; e R\$ 1,5 bilhão em 2001.

A necessidade global de recursos para investimento nos setores aqui arrolados supera, em muito, o alcance deste Proemprego II. Entretanto, embora o Programa não seja, para o conjunto dos investimentos, a fonte preponderante de recursos, certamente será decisivo na consecução das metas desejadas para alguns segmentos, sobretudo aqueles de forte cunho social, cuja arregimentação financeira mostra-se historicamente problemática no país.

No que concerne à geração de empregos, estima-se que o Proemprego — II demandará cerca de um milhão de trabalhadores, na implementação de seus projetos, e que tais empreendimentos empregarão igual número de pessoas, quando em operação.