

## Proemprego – Uma Política Compensatória Necessária

**U**m dos maiores desafios que se apresentam para o Brasil nesta virada de século é o do desemprego. O reduzido ritmo de crescimento econômico verificado nas duas últimas décadas, as novas tendências tecnológicas e gerenciais e a inflexibilidade e imprevisibilidade trazidas por uma legislação trabalhista obsoleta explicam o aumento das taxas de desemprego nesta década, que se sobrepõe à conhecida perda de qualidade na geração de postos de trabalho. Existem poucas dúvidas de que a retomada do crescimento econômico e a flexibilização da legislação trabalhista são requisitos indispensáveis para a redução do desemprego no país.

Contudo, as dificuldades de coordenação e o tempo envolvidos na flexibilização do mercado de trabalho e na retomada do crescimento da economia têm conduzido à busca de alternativas mais imediatas. As chamadas políticas ativas de mercado de trabalho buscam reduzir os desajustes entre oferta e demanda por trabalho. Envolvem tanto medidas destinadas a reduzir o desemprego friccional e desemprego de grupos específicos, como os jovens e aqueles que estão desempregados por muito tempo, quanto políticas de treinamento e iniciativas que visem a criação direta de empregos.

Neste grupo de políticas, um interesse especial recai sobre as políticas destinadas a criar empregos diretamente, que englobam tanto a geração de empregos pelo setor público, como incentivos para que o setor privado absorva mais mão-de-obra. Estes incentivos são muitas vezes desenhados especificamente para a absorção de mão-de-obra não qualificada, e podem ser acoplados a programas de qualificação que incrementem a produtividade da mão-de-obra.

Uma primeira linha de atuação é o apoio a segmentos da economia que são intensivos em mão-de-obra. A mais horizontal destas políticas é a que propugna o apoio às pequenas e micro empresas, tradicionalmente intensivas em trabalho, em virtude de suas conhecidas dificuldades de acesso ao mercado de capitais. Políticas que tenham como objetivo explícito a geração de empregos minimamente bem remunerados não têm outra alternativa realista se não o apoio a pequena e média empresa.

A ampliação dos investimentos em infra-estrutura também pode se constituir em uma importante fonte de geração de empregos. Mais do que isso, esta infra-estrutura produtiva faz com que aumente a produtividade marginal do trabalho através do aumento da produtividade global da economia. Investimentos em estradas, eletrificação, irrigação, saneamento básico etc., reduzem a incidência de doenças e diminuem os custos de transporte, atuando, enfim, para aumentar a competitividade sistêmica da economia, ao mesmo tempo em que geram empregos. A possibilidade de parcerias entre os setores público e privado foram ampliadas com as recentes reformas da Constituição brasileira, abrindo a perspectiva de concretização destes investimentos, até então afastada em função da restrição orçamentária do governo e da limitação constitucional à atuação do setor privado.

O crédito e, especialmente, o crédito para investimentos de longo prazo é um dos instrumentos essenciais para viabilizar a geração de empregos. No Brasil, a oferta de financiamento privado de longo prazo foi praticamente nula nas últimas décadas e deve manter-se relativamente retraída nos próximos anos, enquanto a demanda seguirá pressionada por força dos ajustamentos no setor produtivo que se fazem necessários diante das reformas econômicas desta década. Cabe lembrar que, como já mencionado, a eficácia mesma destas reformas do ponto de vista microeconômico só pode ser plenamente alcançada na presença de um sistema financeiro capacitado para promover as realocações requeridas de capital entre os setores. Na ausência deste sistema, o alcance dos resultados almejados dependeria de alguma ação compensatória do estado.

No Brasil, grande parte desta ação se dá diretamente através da alocação de crédito pelos bancos federais de desenvolvimento, em especial pelo BNDES, que gere parte da poupança compulsória de longo prazo do país.

E nesse contexto que deve ser examinada o programa de geração de empregos- Proemprego, um conjunto de projetos de investimento escolhido pelo BNDES para ser

\*O autor é coordenador da Unidade de Política Econômica da CNI.

financiado, com o objetivo explícito de gerar empregos, caracterizando uma ação compensatória importante em um momento de transformações na estrutura produtiva brasileira. A primeira versão do programa, que foi apresentada ao Codefat em 1996, contemplava diversos projetos de investimentos em infraestrutura econômica e social, no valor total de R\$ 9 bilhões e foi financiada por recursos do FAT e do BNDES, além da contrapartida dos investidores.

O segundo programa, recentemente aprovado, contempla novamente investimentos globais de R\$ 9 bilhões, e tem uma estrutura de financiamento semelhante ao do primeiro programa. Enfoca setores fortemente geradores de emprego como saúde, pequenas empresas e outros. Mas não deixa de priorizar a elevação da produtividade a longo prazo, com forte inclinação para o investimento de infraestrutura econômica e social, englobando projetos nas áreas de energia, telecomunicações, infraestrutura viária e construção naval e educação. Há, portanto, um equilíbrio adequado entre os principais objetivos a serem alcançados por políticas deste tipo.

A escolha de áreas e setores, entretanto, como não poderia deixar de ser, revela prioridades que podem, no mínimo, ser objeto

de discussão. De um lado, constata-se a ausência, na lista de prioridades, de setores e subsetores industriais que foram fortemente atingidos pela combinação de abertura comercial e valorização cambial nesta década, que os obrigou a um forte ajuste nos níveis de emprego. Alguns destes segmentos foram contemplados na primeira versão do Proemprego. Poderia se argumentar que a recente mudança de regime cambial teve efeitos positivos sobre boa parte destes setores, tornando desnecessárias medidas de estímulo como as aqui preconizadas. Mas o processo de retomada na geração de empregos depende, em geral, de uma reestruturação mais profunda que requer, por sua vez, investimentos não desprezíveis em capital fixo, que necessariamente tomam tempo, quando podem ser concretizados. Por outro lado, algumas áreas escolhidas têm pouca ou nenhuma relação com a geração de empregos - modernização das administrações tributárias municipais, por exemplo -, enquanto outras, como telecomunicações, apesar de muito importantes, talvez pudessem, em vista da própria perspectiva de rentabilidade, ser capazes de alavancar recursos de outras fontes. De todo modo, mesmo discordando de algumas escolhas, não se pode negar que o programa é bem focado e que sua implementação é importante para a geração de empregos a curto e longo prazos.