

ipea

Instituto de Planejamento Econômico e Social

IPLAN

Instituto de Planejamento

EXPANSÃO DO EMPREGO: UMA
PROPOSTA PRAGMÁTICA

Dorothea Werneck
Lísio Camargo

Novembro de 1984

EXPANSÃO DO EMPREGO: UMA
PROPOSTA PRAGMÁTICA

Dorothea Werneck
Lísio Camargo

Novembro de 1984

* Embora sejam os autores do CNRH/IPEA, suas opiniões não coincidem necessariamente com as da Instituição.

I - CRESCIMENTO, DESAJUSTE E ESTABILIZAÇÃO: O Ciclo que se Encerra?

A experiência recente da economia brasileira não difere substancialmente daquela de seus vizinhos latinoamericanos. Com pequenas variações temporais, abrange uma década e meia (1968-1983), na qual perfilam-se momentos de euforia, desajustes e, fechando o ciclo, a recessão a partir de 1981, como reflexo das políticas de estabilização ainda em vigor.

Esse ciclo, sua periodização e avaliação, encontra-se suficientemente analisado e documentado em sua dimensão econômica, político-institucional e social e não nos parece oportuno discutir e especular em detalhe seus acertos e equívocos. Mais útil será apresentar uma sucinta evolução da economia brasileira, seus reflexos sobre o mercado de trabalho e as perspectivas que se delineiam para os próximos anos.

O Brasil realizou nas três últimas décadas uma das mais profundas experiências de transformação econômica deste século. Ainda uma economia essencialmente primário-exportadora à época da Segunda Guerra Mundial, chega aos anos 70 plenamente industrializada, no sentido de internalização de todos os componentes básicos de uma estrutura econômica madura. Isto não incorpora qualquer juízo a respeito dos níveis de bem-estar ou justiça social. Trata-se apenas de constatar a presença entre nós dos elementos constitutivos de uma economia capitalista. As principais características desse

processo podem se resumir em três aspectos. Em primeiro lugar, aprofunda-se e muda de caráter a integração internacional do País, através tanto do aumento e diversificação das exportações como pela entrada maciça de investimentos externos. O Brasil, na década de 70, constituiu-se em atrativa fronteira para absorção dos excedentes financeiros internacionais. Em 1965, os empréstimos em moeda participavam com menos de 10% de nossa dívida externa, hoje alcançam 70%. Em segundo, consolida-se a indústria de bens de capital, fortemente atrelada à dinâmica do setor público. Em terceiro, monta-se um sofisticado sistema financeiro, comparável em complexidade a de países mais desenvolvidos.

O emprego industrial no curso do último grande ciclo de expansão, quando o produto cresceu a taxas de 10 a 12%, (1968-1973) expandiu-se a taxas médias superiores a 8% ao ano. Essas significativas taxas no auge do ciclo, implicaram em maciça absorção de mão-de-obra - inclusive aqueles grupos mais problemáticos (jovens e mulheres) - pelo setor organizado e favoreceram a difusão da idéia de que a manutenção do crescimento acelerado acabaria por absorver o excedente de mão-de-obra dentro do setor organizado.

Diversos fatores contribuíram para a formação dessa conjuntura favorável, em especial, os de origem externa. Entre eles cita-se o forte aumento das exportações que, entre 1971 e 1974, praticamente triplicaram de valor, e o excesso de liquidez internacional que facilitou a obtenção de recursos para complementar a poupança.

interna. O déficit do balanço de pagamentos em conta-corrente, que não alcançava 5% do total de recursos para a formação de capital em 1970, sobe a mais de 20% em 1974, ano de maior aumento da taxa de investimento.

Embora sinais de perda de vitalidade já se fizessem sentir a partir de 1973 e a crise do petróleo agravasse o quadro, os projetos do II PND permitiram a geração de um fluxo de investimentos que amorteceu a queda das taxas de crescimento. Isso implicou num adiamento do conjunto de decisões econômicas que promovesse o ajuste estrutural às novas condições, retardando os inevitáveis custos do processo. Entre 1974 e 1978 a taxa de formação bruta de capital fixo manteve-se elevada com um pico em 1976, próxima ao nível de 1973, vindo a cair de forma substancial a partir de 1978.

Apesar dos sintomas desfavoráveis, a taxa de crescimento do produto real no período 1975-78 foi próxima aquela considerada histórica, isto é, em torno de 7%, enquanto que a indústria reduzia seu crescimento a cerca de metade da taxa obtida durante o boom de 1968-1973.

Ao final da década, a conjunção do aumento dos preços do petróleo e a brutal elevação das taxas de juros internacionais joga por terra a estratégia de ajuste via endividamento externo e, após um breve período de administração expansionista, nos remete à dura realidade da política de estabilização via recessão posta em prática a partir de 1981.

Agregando-se os efeitos da desaceleração econômica pós-1974 aos da política de estabilização posta em prática em 1981, observou-se uma retração vigorosa no mercado de trabalho do País. No Estado de São Paulo, o emprego industrial que em janeiro de 1981 tinha um índice igual a 100 reduz-se para 77,3 em setembro de 1984. Na região metropolitana de São Paulo, o desemprego aberto passa, tomando-se janeiro de 1981 como base, a 111 em março de 1982. De maio de 1982 a novembro de 1983 esse aumento foi de 19,4% e no período dezembro de 1983 a agosto de 1984 alcança cerca de 25%.

Como resultado das políticas de ajuste, a desocupação total da força de trabalho brasileira, que correspondia a pouco mais de 13% da PEA em 1979 (6,2 milhões de pessoas), atingiu cerca de 19% em 1983 (9,8 milhões de pessoas). Estima-se para agosto/84 uma desocupação total de cerca de 21%, aproximadamente 10,9 milhões de pessoas. É inequívoco que o ajuste via recessão praticado nos últimos 3 anos é inédito na história econômica brasileira.

Foram os últimos quinze anos, tempos de ensaios e experimentação que deixaram listas de êxitos e fracassos. Não se pode negar que o País alcançou desempenho significativo em vários setores (energia, transportes, comunicações, petroquímica, etc.) e solidificou os principais segmentos constitutivos de uma economia moderna.

Porém, ao avaliarmos o saldo positivo à luz dos níveis de bem estar ou justiça social, verificamos um grau de descompasso e um considerável passivo social como herança do ciclo de modernização. Tudo isso foi exacerbado no período 1981/1984 em função da ortodoxia da política de estabilização adotada.

A evolução na área social, medida por indicadores convencionais, foi tímida e, em certos casos, negativa (alimentação por exemplo). As análises indicam mediocridade de desempenho ou mesmo retrocessos, principal resultado dos efeitos das medidas de ajuste sobre uma base socialmente já desgastada.

Não obstante, é necessário não confundir o quadro que hoje se apresenta com o de anos recentes. Mesmo que tenham sido frágeis os resultados alcançados, houve um acúmulo de experimentação, que poderá ser de extrema valia num futuro próximo. Existe hoje um aprendizado social considerável, materializado em programas que apresentam resultados satisfatórios. Evidentemente, há divergências entre a situação dos diferentes setores sociais. Grande parte dos problemas que influenciam o bem-estar da maioria da população dependem praticamente do ajustamento que se realiza ao nível da estrutura de economia.

Aceitando-se que a economia brasileira e a economia mun
dial estão em meio a uma crise cujas origens não são de caráter pu
ramente conjuntural e assim somente superável a médio prazo, há de
se reconhecer a necessidade de medidas visando a atenuar o impacto
dos problemas gerados pelas políticas de estabilização e, desta
forma, salvaguardar os objetivos de emprego e renda.

Mesmo considerando que a economia brasileira possa efeti
vamente corrigir seus desvios (a um custo desproporcional), e que
retome níveis de crescimento compatíveis, restará como herança um
passivo social considerável, o qual deve ser encarado como questão
prioritária.

Nesse sentido, ao lado de medidas que garantam um mínimo
de reativação econômica, deve constar um conjunto de preocupações
que procurariam:

a) - minimizar a magnitude do ajuste macroeconômico glo
bal tanto em termos de produto como de emprego;

b) - distribuir os sacrifícios do ajuste de forma a prote
ger os grupos sociais mais vulneráveis.

Não há dúvidas sobre a legitimidade desses objetivos; eles representam acima de tudo o reconhecimento da opção política na resolução da questão social. Mais ainda, ajudam a desmistificar a rigidez e o determinismo técnico que cercam as decisões do ponto de vista social.

Na perspectiva de retomada do crescimento, condição essencial para a superação dos problemas sociais, a questão do emprego adquire contornos prioritários. É necessário que se busque instrumentos alternativos que possam maximizar a criação de empregos, e desse modo atenuar os problemas gerados no último quadriênio. Es se é o tema a ser abordado no próximo segmento.

II - EXPANSÃO DO EMPREGO: OS LIMITES DO POSSÍVEL

Partindo da constatação de que é necessário diminuir as taxas de desemprego e melhorar as condições de vida de grande parte da população brasileira, pretendemos discutir nas seções que se seguem algumas das questões básicas que, a nosso ver, devem nortear uma política de emprego.

É do nosso entender que muito já foi estudado e sugerido e que, portanto, pouco será dito que represente uma novidade para aqueles que vêm se dedicando ao tema. O que temos a oferecer representa somente uma forma de focar o problema, aliando a visão acadêmica a alguma experiência institucional. O que percebemos hoje é a pouca valia de minuciosos diagnósticos e grandes sugestões de política sem que se discuta a operacionalização e os verdadeiros limites do possível dentro do quadro político-institucional e do modelo econômico hoje existentes.

Em primeiro lugar vamos explicitar algumas premissas básicas a partir das quais a questão do emprego deve ser tratada. Em seguida, discutiremos as possibilidades de expandir a geração do emprego no setor empresarial e no setor público.

A partir das conclusões quanto ao potencial de expansão do emprego, apresentaremos uma proposta e problemas relativos à implantação e operacionalização das propostas.

Finalmente, tentamos introduzir uma variável chave para implementar as sugestões: as formas de financiamento.

A questão principal a ser colocada é se o crescimento do emprego deve ser visto como meta prioritária ou se a preocupação termina no dilema do desemprego hoje. Em outras palavras, se estamos preocupados com a situação a médio e longo prazo ou somente com o curto prazo. Esse ponto é relevante, dentre outras coisas, porque induz de imediato a uma seleção dos setores, e portanto dos agentes a serem incentivados.

Se a meta for criar o maior número possível de postos de trabalho para que em um dado período de tempo a economia possa não só absorver a mão-de-obra desempregada mas também melhorar as condições de emprego nas funções de mais baixa remuneração (melhorar a qualidade do emprego), então teremos de considerar o comportamento da demanda agregada e as variáveis que afetam a decisão de investir.

Se o anterior for o objetivo final, deveremos trabalhar com um modelo econômico em que o variável emprego assuma um lugar de destaque junto à inflação e Balanço de Pagamentos. A conclusão óbvia é de que, nesse caso, é preciso crescer para gerar empregos. Assim, as medidas de política para atingir as metas propostas incluiriam estímulos ao investimento privado — crédito, subsídios,

demanda pelo setor público, etc. —, ao consumo das famílias — maior renda, crédito ao consumidor, etc. —, estímulos à exportação e finalmente, a expansão dos gastos públicos.

Nesse contexto, as propostas de reduzir o custo da mão-de-obra e encarecer o capital, encontram razão de ser. Mais ainda, alterar o perfil dos investimentos (público e privado) seria considerado como variável-chave para a consecução dos objetivos propostos.

Em síntese, a meta de atingir o pleno emprego da mão-de-obra está fortemente atrelada a um planejamento de médio e longo prazo que conduza a mudanças estruturais na economia.

Inegavelmente essa deveria ser uma opção clara e explícita em nosso país, em que a oferta de mão-de-obra continua crescendo a taxas elevadas. Especialmente o crescimento do emprego nas áreas urbanas deveria ser considerado prioritário.

Ao constatarmos no entanto, que a situação do subemprego e do desemprego hoje é alarmante, a questão do tempo passa a ser tão ou mais relevante. Nesse caso a pergunta é: o que pode ser feito, a curto prazo, de forma a abrandar a situação de fração significativa da população que se encontra desempregada ou subocupada?

Ao colocarmos a questão dessa forma, enfatizando o que pode ser feito, pretendemos trazer à discussão os critérios básicos de um tomador de decisões. Poder fazer implica dizer como e com que recursos.

A operacionalização de um programa qualquer e sua fonte de financiamento tem sido os principais entraves apontados para a implementação de novas ações de governo e requer alguns cuidados.

Antes porém de analisar esses pontos, discutiremos a seguir o que fazer. Como veremos, essas três questões devem ser respondidas ao mesmo tempo — o que, como e com que recursos. No entanto, para tornar as coisas mais claras, apresentaremos cada uma separadamente.

É ingênuo acreditar que o setor empresarial, público e privado, decida por expandir a sua demanda por mão-de-obra em função da prioridade estabelecida a nível do governo.

A expansão do emprego no setor privado é o resultado do crescimento da produção que, por sua vez, reflete o aumento da demanda. O crescimento da capacidade instalada num segundo momento, via aumento dos investimentos, resulta na criação de novos postos de trabalho.

Neste segmento, a possibilidade de crescimento do emprego com o volume de produção dado, é bastante reduzida. Mesmo o incentivo através de subsídios, redução nos custos da mão-de-obra não resultariam em um crescimento significativo do emprego no curto prazo.

Isso porque a lógica da empresa do nosso sistema de mercado, trata a mão-de-obra como um fator de produção que será utilizada em conjunto com os demais fatores para maximizar os lucros. E dentro da lógica capitalista, não há porque esperar que os empresários mudem sua atitude e respondam positivamente à preocupação com a situação dos desempregados.

Parece-nos portanto que a maior absorção de mão-de-obra no setor empresarial deve ser vista somente como uma meta de longo prazo. Uma política de emprego, nesse sentido, deverá induzir um maior ou menor crescimento do emprego, sinalizando, através dos incentivos usuais de crédito, fiscais, etc., para onde devem ser dirigidos os investimentos. Tal política assume características especiais quando tratamos da retomada do crescimento. Trata-se no entanto do resultado de uma análise agregada, que traz no seu bojo pelo menos três problemas.

Por um lado recebe de alguns a crítica de que é inviável, pois vai de encontro à idéia de que a economia não pode ainda

çrescer pois a situação externa não permite. Crescimento significa maior demanda por importações e essas encontram-se atualmente fortemente controladas.

Em segundo lugar, por trás desse receituário — crescer para empregar — está implícita a idéia de que o potencial de absorção de mão-de-obra em cada um dos setores econômicos é igualmente significativo. Ou seja, é irrelevante que o crescimento se produza num ou noutro setor — crescer é necessário e suficiente.

Essa última observação pode nos levar a um grande desperdício de recursos pois o custo de geração de emprego, é evidente, varia significativamente entre as diversas atividades.

Finalmente, a idéia de que é necessário retomar o crescimento para expandir o emprego, esconde o fato de que é possível atingir esse objetivo de uma forma mais direta. Isto é, o governo pode identificar onde atuar diretamente, obtendo resultados imediatos, delimitando melhor o seu público meta, inclusive as áreas geográficas onde a situação do desemprego e de pobreza apresenta-se mais crítica.

Pela ótica do setor público, a variável emprego pode — e deve — assumir características diferentes.

Com exceção do setor produtivo estatal que segue a lógica do setor empresarial, as demais atividades próprias do setor público oferecem oportunidades de geração de emprego de resultados imediatos. Mesmo assim, é necessário diferenciar pelo menos dois tipos de política. O primeiro, caberia reorientar os gastos em favor das atividades com maior multiplicador de emprego. Considerando Programas já existentes, bastaria que passassem a ter maior prioridade aqueles projetos que mais absorvessem mão-de-obra. Um exemplo claro é dado pelos programas de habitação e de saneamento básico. Voltaremos a esse assunto com maior detalhes posteriormente.

Outra variante de política do setor público seria a criação de um (ou vários) programa especial de emprego que poderia assumir duas diferentes características: um programa tipo Frente Urbana de Trabalho, em que o objetivo seria simplesmente prover rendas para os trabalhadores desempregados de menor qualificação, ou então, poderia ser considerado como um reforço aos programas sociais tradicionais e de obras públicas, expandindo-se aqueles que apresentam um menor custo por emprego oferecido, tendo em conta tanto o emprego direto como o indireto. É importante observar que quanto mais urgente for criar novos empregos, maior peso deverá ser dado aos empregos transitórios, criados durante a implementação do projeto. O ideal seria a combinação de recursos e projetos que maximizassem o emprego e proporcionassem um retorno social satisfatório.

É interessante lembrar que o custo de geração de um em prego varia com o tempo de referência. O argumento fica mais cla ro com um exemplo. Se queremos estimar o volume de emprego gerado com a utilização de, digamos, um bilhão de cruzeiros em um ano, em uma determinada região, podemos selecionar dentre um número relati vamente grande de projetos. A escolha em termos de curto prazo de verá recair sobre aquele que emprega um maior número de pessoas na fase de construção, como é o caso de moradias (Ver Tabela 1).

No entanto, se estamos preocupados com o emprego perma nente, direto, a escolha será por projetos que exigem pessoal para a sua operação (o que não é o caso de moradias). Mais ainda, se considerarmos a geração indireta de empregos, programas do tipo de alimentação, ao expandir a produção agrícola, poderão revelar-se prioritários*. Trata-se, portanto de uma escolha entre maior em prego hoje ou nos próximos 3, 5, 10 ou 20 anos.

Nossa afirmação é que melhores resultados poderão ser obtidos seguindo-se a primeira política e a última variante apre sentada para a segunda política. Ou seja, dever-se-ia redirecio nar os gastos dos programas existentes e reforçar aqueles que apre sentam menores custos de geração de emprego no período selecionado e possuam um significativo poder de difusão de benefícios sociais à população (Ver Tabela 2).

* Existem vários trabalhos do CNRH/IPEA, do PREALC e de outras ins tituições que apresentam os coeficientes de absorção de mão-de- obra por projetos, multiplicadores de emprego e investimento por emprego.

A idéia de criar frentes de trabalho no meio urbano é questionável pois, como veremos, a sua operacionalização é bastante difícil. Mais ainda, as demais políticas podem atingir a mesma meta de criação de emprego contribuindo ao mesmo tempo para melhorar sensivelmente a qualidade de vida da população.

A operacionalização da alternativa de redirecionamento dos gastos em programas já existentes é mais simples. Como estes estão sendo executados, basta que seja reservada uma maior parcela dos recursos para as ações que mais contribuem para a absorção de mão-de-obra.

Esclarecendo. Nos programas de abastecimento de água são executados projetos que vão desde a captação e o tratamento de água até a expansão da rede. Sabemos que nesse último a utilização da mão-de-obra é muito mais intensa, e que também em diversas localidades a produção de água é muito maior do que o consumo observado. Se a prioridade passasse a ser a expansão da rede aproveitando a capacidade ociosa e fossem adotadas as técnicas que mais utilizassem o fator trabalho, a relação capital/trabalho certamente diminuiria com um impacto positivo sobre o nível de emprego. É bom lembrar ainda que poder-se-ia selecionar as áreas de expansão da rede, privilegiando-se as periferias mais pobres onde reside a maior proporção dos desempregados e trazendo maiores benefícios em termos sociais para a população.

Outros exemplos podem ser dados. Programas habita
cionais, de saneamento, estradas vicinais, eletrificação, irri
gação, etc. Como se percebe, praticamente todos os programas de in
fra-estrutura podem — e devem — ser acionados devido a possibili
dade de tornar mais transparente uma decisão de alocação de recur
sos e maximização do emprego juntamente com um retorno social.

Quanto aos demais programas da área social, cabe salien
tar que os programas de alimentação, de saúde e de educação, nessa
ordem, apresentam custos relativamente baixos por emprego gerado
(direto e indireto). Obviamente seria necessário discriminar os
empregos diretos e os indiretos assim como desagregar as diferen
tes linhas de ação em cada uma dessas áreas.

Um programa de recuperação e construção de escolas, por
exemplo, terá um maior impacto sobre o emprego transitório e dire
to do que um programa de distribuição de material de ensino para
professores e alunos.

A partir da identificação dos programas que apresentam
menor custo de geração de emprego, a decisão seria expandir aque
les que permitissem atacar o problema com resultados mais imedia
tos sem desconsiderar a possibilidade de obter ganhos sociais.

É importante ressaltar que na reorientação das ações de governo, dever-se-ia discutir a possibilidade de contratar a mão-de-obra por tempo parcial (quatro a seis horas de trabalho por dia), duplicando-se assim o número de beneficiários dos programas. Outra questão relevante diz respeito a um possível tratamento preferencial para o recolhimento de impostos, reduzindo-se os custos dos programas. Em se tratando de uma situação emergencial, é razoável pensar em isentar os executores do recolhimento de alguns impostos, principalmente daqueles que incidem sobre a folha salarial.

Essas propostas são igualmente válidas para as ações de governo a nível estadual e municipal, o que resultaria num crescimento bastante significativo do emprego.

Quanto às frentes de trabalho, cabem mais algumas observações*. A implantação e operacionalização de programas dessa natureza requer alguns cuidados. Em primeiro lugar, é necessário um dimensionamento do problema a ser enfrentado, e que proporção deste seria viável (técnica e financeiramente) minimizar. Quanto à localização, as regiões metropolitanas mais afetadas pelo desemprego seriam uma opção recomendável para execução dos Programas. Duração, clientela, escala, seleção de projetos, forma de pagamento, organização institucional (descentralizada) e formas de financiamento seriam outras questões a merecer atenção especial.

* A mais importante é que esta alternativa não é substitutiva de políticas econômicas e sociais que privilegiem a variável emprego. Atuam transitoriamente sobre o mercado de trabalho de forma a minimizar o desemprego, mas não atuam de modo objetivo sobre as causas determinantes do declínio do nível do emprego.

No quadro de escassez de recursos imposto pela política de estabilização, a busca de financiamento para a implantação ou aumento de escala de Programas é uma questão central a ser equacionada. Dependendo da prioridade e revisão dos propósitos do governo quanto ao emprego, essa questão, no entanto, pode se tornar menos crítica e não se constituiria em obstáculo para a execução de tal estratégia.

Além dos recursos ordinários do tesouro, provenientes da arrecadação de impostos e taxas, o governo federal dispõe das seguintes fontes de financiamento para a área social: FINSOCIAL, FNDE, PIN-PROTERRA, FGTS, FPAS, FAS, além dos empréstimos (Ver Tabela 3).

A utilização de recursos fiscais (ordinários) representa sem dúvida, a melhor alternativa para viabilizar a expansão dos programas existentes e a implementação dos programas emergenciais. Obviamente partimos da hipótese de que haja uma decisão política no sentido de redirecionar os recursos em benefício de uma maior geração do emprego, reduzindo-se o ritmo de outras ações de governo ou mesmo modificando-se políticas maiores como a contenção do gasto público.

O FINSOCIAL é utilizado para financiar os programas nas áreas de alimentação, habitação, educação, saúde e amparo ao pequeno agricultor. Portanto, além de dar maior prioridade aos projetos que apresentam maior coeficiente de mão-de-obra, nada impede que os recursos dessa fonte sejam utilizados para financiar os programas de saneamento que são básicos para a melhoria do nível de

saúde da população, as de infra-estrutura urbana que são vinculadas às condições de moradia e habitação e aos programas de infra-estrutura no meio rural (vicinais, irrigação etc.) que representam de fato, amparo ao pequeno agricultor.

O FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação é constituído pela arrecadação do salário-família. Atualmente 2/3 dos recursos são transferidos para os estados e municípios e 1/3 aplicados pelo MEC. Também nesse caso, é possível, no curto prazo, dar prioridade para os investimentos que conduzem a um maior impacto sobre o nível do emprego.

O FGTS, somado aos depósitos em caderneta de poupança, representa a principal fonte de recursos para os programas de habitação e de saneamento. Nesse caso, além de introduzir o critério de geração de empregos, é possível expandir as ações para as áreas de periferia, sem retorno, suplementando-se os recursos com aqueles do FINSOCIAL e do Orçamento Fiscal.

Os recursos do FPAS financiam gastos de saúde, assistência e previdência social e, nesse caso, uma reorientação dos gastos passaria por uma reforma mais profunda no sistema de saúde e previdência. Isso significa que os resultados desejados quanto ao emprego provavelmente só serão atingidos a médio prazo.

Finalmente, o FAS - Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social, com recursos de loterias, financia, a crédito subsidiado e a fundo perdido, projetos nas áreas de educação, saúde, segurança e trabalho. O direcionamento da parcela dos recursos a fundo

perdido para financiar os programas emergenciais é, portanto, com patível com as diretrizes desse Fundo.

Como podemos verificar pelo exposto existem alguns graus de liberdade para atuação na área, apesar de não substituírem uma política explícita de emprego.

Se existem espaços e recursos que podem ser remanejados e/ou terem sua eficácia ampliada, trata-se de propor alterações nos perfis dominantes de composição do gasto e da inversão pública, levando em conta os aspectos distributivos orientados para a produção de bens de serviços próximos aos padrões de consumo dos estratos mais pobres.

A recomendação de caráter geral, sugerida no texto de forma prática, é de que os dispêndios governamentais devem ser alocados seletivamente de forma a privilegiar os setores onde for maior o impacto sobre emprego e renda e produzam um significativo retorno social.

III - PROGRAMA ESPECIAL DE EMPREGO: UMA PROPOSTA

Apresentamos a seguir uma primeira proposta de programa de emprego com o objetivo de expandir a demanda por mão-de-obra através dos gastos públicos no curtíssimo prazo.

Antes de tudo, queremos deixar bem claro que as sugestões que se seguem devem ser compatibilizadas com outras políticas que garantam não só a expansão da oferta dos insumos necessários, como também a dos bens de consumo de massa. Mais ainda, tal política de emprego deve ser compatibilizada com as demais políticas de médio e longo prazo, especialmente aquelas voltadas para promover um maior volume de investimentos pelo setor privado.

Para facilitar a apresentação da proposta iremos destacar os principais problemas que surgem quando da implementação de um programa especial de emprego, indicando algumas possíveis alternativas que, obviamente, deverão ser discutidas, estimadas e aprimoradas.

Tais problemas seriam:

- 1) a seleção dos beneficiários;
- 2) a remuneração, os encargos sociais e jornada de trabalho;

- 3) a duração do programa;
- 4) a seleção dos projetos;
- 5) o financiamento;
- 6) a organização institucional;
 - quem coordena,
 - quem executa,
 - o(s) agente(s) financeiro(s).

1 - A Seleção dos Beneficiários

Algumas escolhas deverão ser feitas. O programa absorverá todos os desempregados? E os subempregados? Somente os chefes de família? Somente os que residem no meio urbano? Nas áreas metropolitanas?

Para balisar as respostas, façamos um ligeiro exercício com base nos dados da PNAD-83, e estimando a situação em 1985 (Ver Tabela 3).

De acordo com esses números, um programa de emprego universalizado deveria criar em 1985, 12,0 milhões de vagas para absorver os desocupados e subocupados ou 4,2 milhões (8,13% da PEA

brasileira) para absorver os desocupados (inclusive os desalenta
dos) ou 3,2 milhões se fosse implementado somente nas seis áreas
metropolitanas, ou ainda 2,6 milhões (11% da PEA das 6 áreas metro
politanas) se o objetivo fosse empregar somente os que ainda estão
procurando emprego nas áreas urbanas do Brasil como um todo, e as
sim por diante*

Como se vê, os números variam enormemente conforme os
critérios adotados. E note-se que não selecionamos nem por faixa
de renda e nem pelo fato de ser ou não chefe de família.

Obviamente é difícil encontrar um consenso sobre o melhor
critério.

O que propomos é começar restringindo a amplitude do pro
grama, de tal forma que ele atenda prioritariamente os chefes de
família semi ou não qualificados, principalmente nas áreas urbanas
de médio e grande porte. Grosso modo, tal população seria de
aproximadamente 65% dos 2,6 milhões de desocupados, ou seja, 1,7
milhão de vagas no primeiro ano do programa.

* PEA nas seis regiões metropolitanas: 15,642 milhões.

PEA Total Brasil: 54,019 milhões.

2 - A Remuneração, a Jornada de Trabalho e os Encargos Sociais

Esta é uma questão básica. Experiências de outros países demonstraram que se o salário não for compensador é grande a probabilidade de que o programa fracasse.

Uma das alternativas seria reduzir a jornada de trabalho para 6 ou 4 horas, o que teria, dentre outras, as seguintes vantagens:

a) absorver um volume proporcionalmente maior de pessoas para um mesmo custo do emprego por ano;

b) reduzir os custos de transporte (se for o caso) e de alimentação para os trabalhadores;

c) permitir a complementação da renda com outras atividades no tempo restante.

As desvantagens estão ligadas mais à administração do programa e à aquiescência das empresas contratantes quando o projeto for executado por uma firma privada. De qualquer forma, é uma sugestão a ser discutida.

Quanto aos encargos trabalhistas, seria o caso de examinar a possibilidade de reduzir os custos da mão-de-obra, quer seja através da isenção para o recolhimento de algumas das contribuições (como por exemplo o salário-família, o salário educação, o FGTS , etc.) ou então pelo recolhimento direto de algo como 0,5% do valor do contrato para os principais fundos (FPAS, FNDE, etc.).

O argumento é simples. Trata-se de um programa emergencial, com duração estabelecida, onde a mão-de-obra deve ser contratada para a prestação de um serviço e não de forma permanente. Mais ainda, o programa deverá ser financiado com recursos públicos e portanto seria somente uma transferência intragovernamental.

Em resumo, para termos uma ordem de grandeza, supomos que o custo da mão-de-obra resume-se à remuneração paga, que esta seja igual ao mínimo de 8 horas. Nesse caso teremos, para um salário mínimo médio, em 1985, de Cr\$ 280.000 por mês (a mesma taxa de inflação desse ano) um custo de mão-de-obra por emprego/ano igual a Cr\$ 3.360.000.

Para os projetos de manutenção e recuperação da infraestrutura econômica e social (voltaremos a esse ponto no item 4), sabemos que o custo de mão-de-obra representa, em média, 70% do custo total. Nesse caso, o custo por emprego/ano será de Cr\$ 4.800.000. (Ver Tabela 4).

Para gerar 1,7 milhão de vagas, seriam portanto necessários recursos da ordem de Cr\$ 8,16 trilhões de cruzeiros.

Com essa estimativa (otimista quanto aos custos) podemos constatar que a idéia de reduzir a jornada de trabalho (e os salários, proporcionalmente) faz sentido. Bastaria gerar 850 mil vagas, em dois turnos, para absorver 1,7 milhão de pessoas.

Nesse ponto, gostaríamos de enfatizar que estamos falando de empregos diretos, na execução das obras (empregos transitórios). Obviamente, se considerarmos a geração indireta de emprego, tanto na produção dos insumos como dos bens de consumo que seão adquiridos (da ordem de 0,35 em média para cada emprego direto) o quadro ficaria pelo menos um pouco menos assustador.

3 - A Duração do Programa

Este ponto, em princípio, parece mais simples. Em se tratando de uma política emergencial e dada a expectativa de uma retomada do crescimento, o programa deverá ser reduzido a partir do segundo ano.

Espera-se no entanto, que a preocupação básica com a criação de empregos venha a ser incorporada como objetivo central de qualquer política, especialmente como critério para alocação dos recursos públicos.

4 - A Seleção dos Projetos

Em primeiro lugar, queremos deixar claro que não pensamos na criação de frentes de trabalho no seu sentido mais vulgar, em que o importante é "ocupar" a mão-de-obra e não contribui para melhorar de fato a oferta de bens e serviços públicos.

Além de serem improdutivas,, as frentes de trabalho assim entendidas apresentam sérias dificuldades operacionais, principalmente no que diz respeito ao controle financeiro e à seleção dos beneficiários.

Sugerimos que sejam selecionados e reforçados aqueles projetos que já são executados tradicionalmente e com eficiência. O critério básico seria exatamente o custo de geração de um emprego/ano ou, em outras palavras, o coeficiente de absorção da mão-de-obra por unidade ou dispêndios. Como regra geral, podemos adiantar que a manutenção e a reparação de prédios públicos satisfazem esse critério.

No âmbito dos programas setoriais hoje existentes, não é difícil indicar quais os que deveriam ser priorizados, que englobam duas grandes categorias de projetos de inversão pública; infra-estrutura econômica e setores sociais.

a) Reparação e Manutenção de Prédios:

- hospitais, centros de saúde, postos de saúde, etc.
- escolas.
- museus, teatros, bibliotecas, etc.
- prefeituras, delegacias de polícia, etc.
- creches.

b) Melhoramentos Urbanos:

- arruamento, calçamentos, recuperação de parques e jardins, limpeza de canais e galerias, plantio de árvores, etc. (PROFILURB).

c) Saneamento:

- expansão de redes de água e de esgoto, sistemas simplificados de esgotamento sanitário, etc.

d) Melhorias Rurais:

- estradas vicinais, manutenção de rodovia, irrigação, eletrificação rural.

e) Reflorestamento.

Dessa listagem pode-se ver que, a nível federal, todos os ministérios setoriais podem selecionar aquelas ações que mais contribuem para a geração de emprego e, pelo menos ao longo de um ano, remanejar seus recursos em favor de uma prioridade nacional.

Em alguns casos, como o do BNH, por exemplo, o impacto pode ser extremamente significativo (falaremos disso no próximo ítem).

5 - O Financiamento

A questão do financiamento deve, a nosso ver, ser vista de duas maneiras: o que pode ser feito no sentido de redirecionar os gastos já comprometidos e qual a possibilidade de obter recursos adicionais.

O redirecionamento dos gastos públicos em favor daquelas ações que representam uma expansão no nível de emprego, parece-nos a forma mais relevante, quando nada pela mudança que pode significar no trato da questão do emprego. A partir do momento em que toda e qualquer agência do governo, tanto federal como estadual ou local, passar a ter a geração de emprego como um objetivo prioritário, poderemos esperar que de fato a condição de vida da população brasileira venha a apresentar, no futuro, um quadro mais favorável.

Se hoje, em função das dificuldades exacerbadas em que vive um grande número de famílias, aceita-se a diretriz que induz a uma expansão no nível de emprego, acreditamos que o efeito será permanente na grande maioria dos casos.

Por incrível que pareça, são poucos os dirigentes e técnicos de órgãos públicos que pautam suas decisões em função do impacto social (em termos de salários e emprego) das ações sob o seu comando. Sugerimos portanto, que seja explicitamente dada a orientação para que, durante um período de 12 meses, os financiamentos e repasses de recursos atendam, prioritariamente, àqueles projetos que apresentem um maior coeficiente de absorção de mão-de-obra.

Se isso for feito para as aplicações do Sistema Financeiro da Habitação - SFH, Sistema Financeiro do Saneamento - SFS, Programa de Mobilização Energética - PME, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, Programa de Integração Nacional - PIN, Fundo de Apoio Social - Fundo de Investimento Social - FINSOCIAL, nos programas de construção e manutenção de rodovias, de reflorestamento, e tantos outros, o impacto final será certamente significativo.

Bastaria, insistimos, que fossem selecionadas aquelas ações que apresentam um menor custo por emprego gerado, pelo menos durante 12 meses. A partir daí, com os avanços obtidos na reabsorção da mão-de-obra, os objetivos específicos de cada um dos Fundos

e/ou Programas seriam novamente considerados, sem que, no entanto, a questão do emprego fosse novamente esquecida.

Quanto aos recursos adicionais é importante salientar que também existem fontes de financiamento que poderão ser utilizadas para reforçar programas e projetos prioritários. (A Tabela 5 apresenta a arrecadação prevista, por fonte, a qual certamente está subestimada).

Da arrecadação prevista para o ano de 1985 (Cr\$ 82,3 trilhões) Cr\$ 3,7 trilhões (4,4%) representam encargos financeiros da União e Cr\$ 10,9 trilhões (13,3%) a reserva de contingência. Parte desses recursos poderiam ser redirecionados, caso houvesse uma renegociação da dívida externa e da dívida interna (Ver Tabela 6).

Dos recursos do FINSOCIAL (Cr\$ 4,7 trilhões) a maior parte foi alocada no Orçamento da União mas, mesmo nesse caso, poderiam ser utilizados segundo a orientação aqui proposta. Esse é o caso dos recursos destinados ao PROMORAR (Cr\$ 160 bilhões); aos programas de recuperação de escolas (Cr\$ 140 bilhões) e equipamentos para escolas, professores e alunos (Cr\$ 60 bilhões) a cargo do MEC; aos programas de alimentação (Cr\$ 1.537 bilhões); ao programa de infra-estrutura em serviços básicos de saúde - PIAS e PERIURBANO (Cr\$ 145 bilhões); aos programas sob supervisão da FSESP (Cr\$ 54 bilhões).

Além dos recursos que deverão ser repassados diretamente aos ministérios setoriais, ainda se encontram sem destinação definida Cr\$ 1.380 bilhões sob supervisão da SEPLAN-PR, sendo Cr\$ 250 bilhões para para Apoio a Projetos de Valorização Social, Cr\$ 480 bilhões para serem contratados pelo BNDES e Cr\$ 630 bilhões para financiar ações no âmbito do Projeto Nordeste.

Em resumo, somente o FINSOCIAL poderia contribuir com cerca de Cr\$ 3.396 bilhões (ou Cr\$ 3,4 trilhões). Esses recursos representam uma estimativa inicial, pois, como sabemos, esses valores são tradicionalmente subestimados, ficando a alocação do excesso de arrecadação para ser definida a partir de meados do ano. Essa seria uma fonte suplementar de recursos também significativa*. A Tabela 7 sintetiza a evolução das receitas do Governo e dos principais fundos.

6 - A Organização Institucional

É nesse ponto que a implementação de programas como o que estamos discutindo, encontra as maiores dificuldades.

Por trás da discussão de "quem coordena", "quem executa" e "quem é o agente financeiro", encontramos a disputa pelo poder, os interesses políticos e todos os entraves burocráticos e legais que, à primeira vista, não são facilmente identificáveis.

* Projetou-se um aumento na arrecadação de 150%. Caso persistam os altos índices de inflação ou, principalmente, caso haja uma retomada do crescimento, o excesso de arrecadação será bastante elevado.

A questão da descentralização surge imediatamente. A participação da comunidade, o distanciamento entre a decisão centralizada e a execução local, o "passeio" do dinheiro, são pontos que sempre surgem no debate ou nas avaliações das ações do governo, especialmente quando se trata de ações na área social.

Não deixamos de reconhecer que estas são questões maiores, de extrema relevância na condução do país para sua efetiva democratização. No entanto, gostaríamos de enumerar algumas idéias, certamente polêmicas, que pretendem simplesmente auxiliar o debate:

a) É importante não perder de vista que o objetivo principal é discutir o que e como pode ser feito para aliviar a situação de pobreza de grande parcela da população.

b) Trata-se de uma proposta de ação que deve ser implementada imediatamente com duração prevista (um ano e desaceleração nos anos seguintes).

c) É preciso diferenciar as atividades de coordenação das de execução. A primeira pode ser centralizada e a segunda descentralizada.

d) A mesma proposta pode ser, em grande parte, implementada pelos três níveis de governo, de forma complementar.

e) A participação de todos inclui a participação dos dirigentes e corpo técnico dos órgãos governamentais. Sem o seu envolvimento, cooperação e iniciativa, haverá perdas desnecessárias e perfeitamente evitáveis.

f) Quanto mais claras forem as diretrizes e mais explícitas as atribuições de cada uma das instâncias, melhores serão os resultados.

g) Avaliações sérias, em intervalos curtos de tempo, e sua divulgação para o grande público, poderão contribuir para reformular e modificar o programa durante a sua implementação. É mais eficaz modificar a partir da experiência do que esperar um consenso para dar início à ação. Erros serão cometidos — o importante é corrigí-los.

h) O programa deve ser flexível o suficiente para incorporar novas idéias e respeitar as especificidades de cada região.

i) Os recursos devem ser repassados e utilizados da forma mais ágil e direta possível, de preferência dos órgãos financiadores diretamente para o órgão executor.

j) Cabe a cada um a responsabilidade pelos desacertos e nenhuma glória pelos sucessos.

