# ANOTAÇÕES DE LINHAS ALTERNATIVAS DE GERAÇÃO DE EMPREGO

Para discussão interna.

CES/IPLAN
Rosa Sales
18.06.86

Diversas experiências vem sendo desenvolvidas, principalmente no Nordeste, de formação de associações e cooperativas de trabalhadores para implementação de projetos produtivos financiados por órgãos oficiais.

Tivemos oportunidade recentemente no IPEA (última semana de abril p.p.) de ouvir o relato, feito por um ex-coordenador, de um programa financiado pelo Banco Mundial junto a 170 municípios do Estado da Bahia para desenvolvimento de diversos tipos de projetos sob a forma de cooperativas ou associações de produção. Esse programa vem sendo implantado com integral participação das populações locais tanto no que se refere à escolha dos tipos de serviços e linhas de atividades dos projetos específicos quanto às suas dimensões, num processo de descentralização tanto no planejamento quanto na execução, cabendo ao Estado coordenar o programa como um todo, repassar os recursos, dar assistência técnica e avaliar.

Pudemos constatar naquela ocasião a forma como esse programa conseguiu conciliar descentralização, autonomia e participação das populações, na concepção e na execução, com os critérios rígidos adotados pelo Banco Mundial cujos projetos tem tido uma história no Brasil de centralização em todos os níveis, sendo concebidos e administrados em gabinetes de órgãos oficiais. Em 1978, por

exemplo, durante a elaboração e execução do Projeto "BIRD/cidades de porte médio", locomoviam-se verdadeiras caravanas para as cidades objetos dos projetos, entre técnicos dos órgãos federais (8 a 12 órgãos com uma participação de até 4 técnicos por órgão) e peritos do BIRD (em torno de 10 por missão) o que encarecia sobremaneira indiretamente (altos salários, viagens aéreas, hotéis, diárias, etc.), projetos que por sua própria natureza (melhoria de renda das populações urbanas pobres) deveriam ser simples e baratos. Além do que, eram exigidos pelo Banco diagnósticos longos e sofisticados, com uso de critérios absolutamente equivocados para estudos de viabilidade, prevendo, por exemplo, taxas de retorno para uma associação de artesãos iguais às de uma siderúrgica.

De qualquer forma o programa do estado da Bahia é de grande significado pela sua capacidade de absorção de mão-de-obra e por sua penetração no interior e terá de ser observado ao longo do tempo para poder-se conferir o desenrolar das atividades das associações e cooperativas criadas.

2. Considerando essa referência sobre a retomada com sucesso de cooperativas e associações de produção em projetos de caráter social, mesmo que com as ressalvas quanto à participação do Banco Mundial, e na esteira do discurso oficial de prioridades para a recuperação do lado social do país[1/], e, ainda, considerando que o viés crucial da questão social é a questão do emprego — no sentido de oportunidades de trabalho — e que emprego significa investimentos, e, mais, que a região do país, por demais sabida, em que os problemas sociais e, por consequência, de emprego são mais agudos é o Nordeste, anotaremos alguns tópicos, para discussão, de projetos alternativos de geração de empregos na linha de obras de

---

1/ - Relatório Helio Jaguaribe, propostas de grupos de trabalho, de Pacto Social, entrevistas do Ministro de Planejamento, encomendas de sugestões pelo IPEA a peritos externos, etc.

infra-estrutura social, já bastante conhecidos mas nunca implementados em moldes associativos, e abordaremos em seguida o tema do controvertido FINOR (Fundo de Investimento do Nordeste) numa reflexão sobre a possibilidade de seu redirecionamento para projetos que dêm respostas sociais.

3. É preciso deixar claro o limite dessas anotações que não tem outra intenção que a de contribuir com sugestões para possíveis projetos experimentais.

Temos a impressão de que saídas mais estratégicas para a problemática do emprego, com suas distorções acumuladas ao longo do tempo, poderiam estar antes em propostas, que não cabe discutir aqui, tais como o redirecionamento da política de transportes, por exemplo, que, sem mexer na estrutura atual da indústria de ponta do país, voltada basicamente para a produção de automóveis, criaría usos alternativos para o poderoso parque metal-mecânico, multiplicando os empregos diretos e indiretos, além de dar um sentido social à industrialização brasileira sem comprometer o seu vanguardismo tecnológico[2/]

Ao tratar de assuntos como associações e cooperativas de pequenos produtores temos também consciência do acanhamento do tema face ao atual estágio de desenvolvimento econômico do país que o coloca como a 8ª economia do mundo e de que essa formidável estrutura é irreversível e tem de procurar acompanhar as evoluções da tecnologia aplicada à produção, os progressos da informática, da micro-eletrônica, da engenharia genética, etc. Uma coisa, entretanto, não nos parece incompatível com a outra. Incompatível seriam propostas de política para o país do tipo "small is beautiful" que,

---

2/ - Sugestões de navegação de cabotagem, de transportes urbanos alternativos, de recuperação de linhas férreas para transporte de passageiros e cargas etc. tem sido muito debatidas. Vide, por exemplo, in Carlos Lessa , IPARDES, nov, 84.

mesmo parecendo estarem fora da moda, vários cientistas sociais as vem recomendando como saída para a questão dos problemas de emprego dos países em desenvolvimento, como André Gorz[3/], ou John Kenneth Galbraith que numa conferência na Universidade de Brasilia, em 1981, pontificava como medida salvadora para o Nordeste uma política de industrialização à base de tecnologias intermediárias como se tal política, defasada no tempo, não fosse segmentar ainda mais aquela região e como se os padrões industriais do mundo hoje não tivessem um caráter global, uma dimensão mundial[4/]. Na verdade quando o Prof. Galbraith falava em Nordeste queria dizer países lationamericanos em geral.

Por outro lado, sabemos que as soluções para os problemas de emprego no Brasil estão bem noutro patamar, envolvendo variáveis mais complexas e decisões políticas mais abrangentes.

Mas enquanto seu lobo não vem, pequenas coisas podem ser feitas pelo lado de políticas alternativas de emprego — diferentes de políticas assistenciais e de políticas sociais de investimentos públicos em saúde, educação, etc. — e nisso reside o alcance das notas a seguir.

4. Não é demais insistir no setor de obras de <u>infra-estrutura social</u> — conhecidamente absorvedor de mão-de-obra — num país com aproximadamente 70% de sua população vivendo em cidades.

---

3/ - Gorz, Andre, "Le Chemins du Paradis", Galilée, 1983.

4/ - A esse respeito vale lembrar a discussão retomada na primeira metade da década de 70 no CEBRAP, liderada por Francisco de Oliveira, sobre se existia realmente um problema regional no Brasil. A tese que embasou aquela discussão era de que o Nordeste devia ser examinado não como um problema isolado mas no quadro das mudanças estruturais da economia brasileira como um todo, tendo o "boom" industrial de São Paulo como referencial.

Não nos deteremos aqui nem no dimensionamento das carências do setor, nem nos tipos específicos de demanda, nem nas tecnologias a serem adotadas, nem nos custos, nem nas localizações das obras. Para isso existem exaustivos estudos, análises, diagnósticos capazes de darem as indicações adequadas, elaborados por órgãos especializados quer no próprio IPEA[5/], ou ministérios, autarquias federais e regionais, governos estaduais e municipais. Ao IPEA (ao setor de emprego?) restaria agregá-los, se vier a ser indicado.

Do que trataremos e que consideramos a novidade capaz de gerar emprego ou, no caso, mais postos de trabalho, ao mesmo tempo que novas relações de trabalho, é a forma de implantar os programas de obras de infra-estrutura social.

4.1. Para executar essas obras, no lugar de grandes empreiteiras que filtram em seu benefício[6/] os recursos públicos destinados aos projetos, seriam formadas cooperativas de produção constituídas pelos próprios trabalhadores das obras.

---

5/ - Werneck, Dorothea — "Investimentos em Infra-estrutura social como estratégia de emprego" — Mimeo, IPEA, sem data. Trata-se de uma lúcida análise do setor visto sob a ótica do emprego formal mas que toca com argucia em dois pontos relevantes para efeito de nosso enfoque: primeiro a necessidade de descentralização, indicando o município como o locus mais adequado para tomar as decisões dos projetos e implementá-los; e, segundo, a prioridade do investimento público para gerar emprego, o que torna a questão bastante controvertida uma vez que a decisão de construir uma obra é determinada antes para atender a objetivos globais bem definidos tais como - citados por ela - a expansão da oferta de energia eletrica (barragens) ou o escoamento da produção para o exterior (portos), embutidos aí indiretamente os empregos que gerarão. O que ela questiona é que não existe uma postura oficial inversa ou seja, considerar o emprego como determinante da decisão do investimento público, mesmo que entre dois projetos para atender ao mesmo objetivo, como a construção de um porto, por exemplo, possa ser escolhido o que absorve mais não-de-obra, o que pode-se considerar como um peso nos critérios de escolha, mas não uma política de emprego.

6/ - São conhecidos os lucros exorbitantes que originaram grandes fortunas de grupos poderosos, como resultado de simples manutenção de asfalto nas grandes cidades todos os anos, por exemplo.

Ficou testado na execução do programa de estabilização econômica a capacidade de iniciativa, de comprometimento, de responsabilidade e a competência da população em todos os seus segmentos e em toda localidade do país na fiscalização e controle de preços, ou seja, no papel que lhe coube exercer e que estava ao seu alcance.

4.2. Por outro lado, se o Governo patrocinar um programa com características associativas ou cooperativas nesse setor, com gestão pelos próprios executores, poderá fazê-lo sem afrontar os grandes grupos ganhadores de concorrências se destinar às cooperativas de trabalhadores as obras urbanas mais simples e que envolvam tecnologias menos sofisticadas, inclusive serviços de manutenção dessas obras. Poderiam-se excluir, em princípio, as grandes obras de engenharia como rodovias, barragens, etc., inclusive pelas localizações desse tipo de obras longe dos centros urbanos, envolvendo construção de alojamentos e demais instalações provisórias.

Um sistema cooperativo, dando a todos o direito e a responsabilidade da gestão, facilitaria uma programação de atividades a mais longo prazo a partir de negociações com os órgãos financiadores e patrocinadores de um cronograma de obras, visando garantir um mínimo de previsão para maior estabilidade e segurança dos associados.

Tal sistema, calcado no exercício de uma prática democrática, com resultados econômicos, sociais e pedagógicos em comum, permitiria aos associados — donos e trabalhadores ao mesmo tempo — assumirem a cooperativa ou associação em caráter permanente, com aumento de renda para todos na proporção dos lucros ou diminuição na proporção das perdas.

4.3. Sendo a idéia considerada pertinente, o assunto poderia ter prosseguimento em canais institucionais apropriados, visando

a elaboração de uma proposta fundamentada com previsão de projetos em caráter experimental e de fontes de financiamento.

5. Outra linha alternativa de criação de empregos, vislumbra-se na possibilidade de uso do FINOR para atendimento a pequenos empreendimentos, inclusive sob forma associativa ou cooperativa, quer para projetos novos — em atividades tradicionais da região ou em agro-indústrias — ou para retomada de projetos falidos.

O FINOR - Fundo de Investimento do Nordeste — é um fundo formado com recursos provenientes de parcelas deduzidas do imposto de renda, em até 50%, devido pelas pessoas jurídicas de todo o país para aplicação em projetos próprios ou de terceiros no Nordeste, criado pelo Decreto-Lei nº 1.376, de 12.12.74. Esse Decreto alterou a legislação dos incentivos fiscais — anteriormente destinados exclusivamente à industrialização do Nordeste — extendendo o benefício para as regiões Norte (FINAM) e para os setores de pesca, reflorestamento e turismo (FISET) em todo o país, numa ampliação distorcida do mecanismo conhecido como 34/18.

Ao mencionar o FINOR como possível fonte alternativa de geração de emprego, é recomendável ter-se bastante clareza de que se está tratanto não de um simples fundo de financiamento de empreendimentos no Nordeste mas de uma estratégia, usando incentivos fiscais, concebida no bojo da política de expansão capitalista do Brasil nos anos 60, em função da necessidade de ampliação da industrialização nacional localizada na região de São Paulo. Historicamente, o mecanismo 34/18, antes de ser resposta a uma reivindicação do Nordeste, teve a função de expandir o processo industrial de São Paulo, acentuado nos anos 70, que permitiu a transferência de empresas daquele estado para o Nordeste, criando um mercado artificial — sobretudo de bens de capital — para seus próprios produtos.

Tal processo é analizado por Francisco de Oliveira e Henri Philippe Reichstul num consistente artigo publicado no CEBRAP[7/], em que é demonstrada a funcionalidade dos incentivos fiscais à política capitalista brasileira de industrialização. No lugar de uma economia nacional integrada por várias economias regionais autonomas — como exemplo, a industria têxtil nordestina operando para um mercado regional — surge uma economia nacional homogeneizada que vai desbancar as estruturas regionais para localizar ali os setores que lhe convier. No dizer dos autores citados, criou-se "uma economia nacional regionalmente localizada", onde são redefinidas a divisão social do trabalho de cada região que passa a ser função não mais de variáveis regionais em si[8/] — tamanho da população, nível de renda, mercado, etc. — mas das condições das ligações que a economia regional passa a manter com o polo econômico dominante, no caso, São Paulo[9/]

Como resultado da política de incentivos fiscais, temos hoje no FINOR um esquema perverso, sem retorno social para a região

---

7/ - Oliveira, Francisco e Reichstul, Henri Philippe — "Mudanças na divisão inter-regional do Trabalho no Brasil", in Estudos CEBRAP nº 4, junho 73, pp. 131—168. Além desse, outros textos devem ser ressaltados como básicos: IANNI, Octávio - "As origens políticas da SUDENE", in Revista mexicana de Sociologia, México, out/dez, 1971. MOREIRA, Raimundo — "El processo industrial en el Nordeste brasileño y el proceso de accumulacion de capital a escala nacional en la decada de 60". Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Buenos Aires, 1975. HIRSCHMAN, Albert. O. — "Desenvolvimento Industrial no Nordeste Brasileiro e o mecanismo de crédito fiscal do artigo 34/18", in Revista Brasileira de Economia, Rio, dez, 1967.

8/ - Vide industrias que importam matérias primas do centro sul para transformação no Nordeste, retornando o produto final por sua vez ao centro sul onde existe o mercado. Exemplo, a "Phillips Nordeste" que produz aparelhos eletrônicos, com matéria-prima de São Paulo ou do exterior (núcleos dos "chips"), para suas próprias fábricas em São Paulo. Também a mão-de-obra é recrutada parte em São Paulo, parte na Holanda.

9/ - Como parentesis, o tema nordeste está a requerer um debate teórico mais aprofundado no IPEA, de forma a se ter um posicionamento em bases mais científicas da questão regional embutida numa análise global do atual estágio de desenvolvimento capitalista do país como um todo, evitando opiniões equivocadas e preconceituosas correntemente difundidas entre o corpo técnico do órgão em documentos e pronunciamentos.

cuja população continua com níveis de vida tão baixos ou mais baixos do que sempre foram, que drena recursos públicos para grupos falimentares[10/], assentado numa lógica concentradora de renda, formadora de enclaves, estimuladora de lobbies e enriquecedora de empreiteiras. Também não se tem notícia da distribuição de dividendos aos investidores portadores de ações preferenciais (pessoas jurídicas que abatem até 50% do seu imposto de renda para projetos de terceiros) nem jamais o dinheiro retornou ao Governo.

Mas, para efeito dessas anotações, interessa apenas o fato de que existe um Fundo, com orçamento aprovado pela Presidencia da República em 05/05/86 para o corrente exercício de Cz$ 5.145 milhões de cruzados[11/], constituído de recursos públicos, administrado pela SUDENE através de uma bem montada estrutura técnico-administrativa.

Estudos, análises e avaliações existem diversos, inclusive no IPEA e que, se for o caso, pode-se solicitar à biblioteca um levantamento.

5.1. Há evidências de que a "nova SUDENE" mostra-se empenhada em eliminar distorções do FINOR, introduzindo modificações tais como a criação do FINOR - alimentos (Decreto nº 92.345, de 29/01/86), que visa beneficiar pequenos e micro-empreendimentos agrícolas em condições especiais.

---

10/ - Como exemplo, a metalúrgica "Wallig Nordeste", massa falida administrada pelo Banco do Brasil, implantada no distrito industrial da Paraíba, com um capital fixo em maquinaria e equipamentos dos mais modernos para fabricação de fogões sendo sucateados pelo não uso.

11/ - Para efeito de comparação, estados como Sergipe e Alagoas tem, respectivamente, orçamentos de Cz$ 2.602 milhões de cruzados e Cz$ 3.498 milhões de cruzados.

Tal fato é uma brecha na lógica do sistema FINOR, mas é difícil prever até que ponto pode-se acreditar num redirecionamento dos incentivos em benefício de uma outra clientela, sob outros critérios, desde que, para ser coerente com as premissas teóricas esboçadas acima, tem-se que a questão regional é uma questão nacional e no modelo nacional não parece haver mudanças em pauta.

Deixando de lado questionamentos sobre mudanças na lógica do sistema de incentivos — o que será antes um bom tema para a Constituinte, não só FINOR como FINAM e FISET — o que está em consideração é se outras brechas podem ser abertas no Fundo, na esteira de suas próprias debilidades, como a retomada de projetos paralizados, o redirecionamento de atividades ou a reapropriação de projetos falidos, sob formas jurídicas diversas.

Assistimos recentemente no IPEA conferência do Prof. Hélio Jaguaribe em que sugeria a criação de um Fundo com recursos a serem deduzidos do imposto de renda de pessoas físicas para aplicação em projetos de caráter social. Pergunta-se então por que mais um Fundo? Por que mexer no imposto de renda de pessoas físicas quando existem vultosos recursos públicos beneficiando o grande capital privado, comprometidos pelo FINOR em projetos duvidosos?[12/] Será que não é chegado o momento de arranhar o modelo de acumulação capitalista do país pelo menos onde sua face se mostra mais perversa, no Nordeste?

5.2. Para operacionalizar usos alternativos para o FINOR, mesmo que como brechas, nos parecem indicadas as seguintes medidas que poderão ser discutidas a partir das anotações acima, para consideração posterior pelos setores competentes:

a) Reunir estudos avaliativos sobre os incentivos fiscais para uma síntese atualizada que permita um diagnóstico preciso do FINOR;

12/ - É pertinente lembrar que o mecanismo do FINOR permite ao empreendimento o uso de até 90% dos recursos captados de terceiros em seu projeto, recursos que iriam para os cofres públicos, além de garantir isenção de pagamento do imposto de renda por 10 anos.

b) identificar, por setor e por ramo de atividade, as empresas paralizadas, com problemas e falidas;

c) indicar uma destinação social para essas empresas, em caráter de projetos experimentais, após estudos específicos de cada caso[13/], para reativá-las sob nova propriedade ou nova forma societária, como cooperativas de produção, ou convertê-las para produzir linhas de produtos — bens de salário? — diversos dos propostos originalmente, quando isso for possível tecnicamente[14/];

d) estudar a extensão dos benefícios do FINOR - alimentos (Portaria SUDENE nº 563/86), para os novos destinatários aludidos no item anterior, bem como prever formas cooperativas também para os projetos do próprio FINOR - alimentos.

Nessa Portaria são previstas algumas facilidades no uso do mecanismo FINOR, tais como a dispensa de cartas-consulta, prioridade na análise dos projetos, classificação na faixa de primeira prioridade, dispensa de prazo de carencia para liberação dos recursos, entre outras medidas simplificadoras;

---

13/ - A "Wallig - Nordeste", já citada à nota nº 10 anterior, é um projeto com instalações e equipamentos modernos para fabricação de fogões, intensiva em trabalho, com previsão de mão-de-obra e mercado da própria região. Paralizada após falência do antigo grupo proprietário, parece tratar-se de um caso tipico de empresa que poderia ser retomada nos moldes de cooperativa de produção, à exemplo de sua congênere no Rio Grande do Sul "Wallig Sul" — que fabrica aquecedores, gerida com sucesso pelos antigos empregados.

14/ - Pode-se conferir a existência de muitos casos de projetos que não se implantaram completamente, tendo sido paralizados ao final das obras de construção civil, ou seja, existem os prédios simplesmente, alguns já com istalações e maquinarias, outros com parte dos equipamentos, etc.

e) estudar a extensão dos benefícios dessa Portaria também para pequenas e micro-empresas dos outros setores, além do agrícola, para cooperativas que venham a se formar estimuladas pela possibilidade dos incentivos, bem como para programas de agro-indústrias sob forma cooperativa[15/]. A agro-indústria, setor sabidamente absorvedor de mão-de-obra, permitiria integrar num mesmo espaço e numa mesma instituição — cooperativa, no caso — desde as atividades de plantio até à industrialização e à comercialização, assistidas tecnicamente pelos departamentos especializados que existem na SUDENE;

f) estudar as formas jurídicas possíveis — micro e pequenas empresas, associações ou cooperativas — para utilização pelos trabalhadores dos beneficios do FINOR, com previsão de assistência técnica de forma a assegurar o retorno social desejado.

6. A mesma orientação de redirecionamento do FINOR poderia ser dada ao FINAM e ao FISET[16/], segundo os mesmos procedimento citados nos itens acima.

No caso do FISET uma avaliação mais rigorosa se impõe uma vez que a inclusão dos setores "Turismo" e "Reflorestamento" foram, reconhecidamente, a maior aberração na instituição dos incentivos fiscais.

---

15/ - Tal tema foi objeto de conversa como o economista Edmir Simões Moita, de quem partiu a idéia de cooperativas de trabalhadores para agro-indústrias.

16/ - Cujos orçamentos para o presente exercício são os seguintes, respectivamente: FINAM - Cz$ 1.431 milhões de cruzados; e FISET - Cz$ 2.607 milhões de cruzados.

Quanto à Pesca, especificamente, uma avaliação rigorosa também se impõe no sentido de sanar indicios de graves distorções na aplicação dos incentivos, redirecionando-os prioritariamente para a pesca artesanal[17/] em combinação com a agro-indústria, indo da captura até à industrialização e à comercialização.

17/ - Existem estudos da SUDEPE nessa linha de prioridade para a pesca artesanal.