

Administração pública e política do "Full employment" no após guerra

H. FRANKE

Membro Consultivo do Instituto de Economia da Associação Comercial de São Paulo. — Diretor do Departamento de Pesquisas da "Ação Social" de São Paulo

I. PARTE GERAL

EMPRÊGO para todos — o "full employment" — é atualmente o lema internacional a fim de garantir elevado nível de vida à maior parte do povo dos vários países. Embora tais projetos atribuam quase sempre grande importância às atividades dos particulares, concordam igualmente em sublinhar o papel saliente das obras públicas, as quais devem ser realizadas sem considerar os déficits orçamentários causados por elas. São mormente os adeptos de JOHN MAYNARD KEYNES, p. ex. ALVIN HANSEN, que acreditam enfrentar assim eficientemente o perigo de crises econômicas e sociais. Não pretendemos nestas poucas linhas analisar o fundamento daquelas novas teorias (1), nem encarar o aspecto econômico de obras públicas, assunto que já foi objeto dum valioso artigo nesta revista (2). O nosso propósito limita-se apenas a tecer algumas considerações em torno dos problemas da administração pública ligados à realização do "full employment". É óbvio que não se improvisam obras públicas de vulto; devem ser planejadas cuidadosamente não somente quanto à sua parte técnica, mas também quanto às suas repercussões sobre a economia nacional, o que exige criação de repartições especiais da administração pública. Com essa constatação, aproximamo-nos do âmago do problema que examinaremos em seguida.

(1) Veja a êsse respeito: H. FRANKE, *A poupança na economia nacional*, in "Serviço Social", São Paulo, 3.º trimestre de 1945.

(2) RICHARD LEWINSOHN, *Obras públicas de emergência*, "Revista do Serviço Público", julho de 1943, p. 15 e seg.

Finalidade e tarefas das repartições administrativas destinadas ao fomento do "full employment"

O objetivo do novo organismo administrativo pode ser resumido com os termos do regulamento da "Work Projects Administration", a respectiva repartição norte-americana: "conseguir e arranjar informações, pressupostos e orçamentos apropriados no sentido de possibilitar a formação dum "reservoir" de obras públicas úteis, capazes de absorver o desemprego na época de reconversão".

Todavia não deve predominar unilateralmente o fim de proporcionar oportunidades de emprego; concomitantemente, tais obras devem redundar num acréscimo do potencial econômico do país (O termo inglês "public work", usando de propósito o singular, exprime o seu conceito amplo, incluindo-se nêle não somente as obras públicas de costume como também os vários serviços públicos, p. ex. os de saúde, instrução de crianças e adultos, de lazeres, de proteção contra incêndios, etc.". Esse critério a ser adotado faz com que se estudem no conjunto das necessidades gerais os projetos de novos serviços e de novas obras públicas, quanto ao seu tipo e quanto à sua localização e dimensão; às vezes, a meta será conseguida apenas indiretamente, sem tornar portanto desinteressante um projeto desse tipo. Assim, não é decisivo o total das folhas de pagamento atinentes à execução imediata da obra, mas sim o total da sua renda, que abrange igualmente o aumento indireto de utilidade provocado por sua realização.

Uma das primeiras tarefas das repartições em apreço consiste em fazer o levantamento de todos os projetos disponíveis de obras públicas. Naturalmente êle não se limita à simples enumeração das mesmas. Deve incluir, além da sua descrição, o seu orçamento, a avaliação do tempo necessário

para a sua execução e o modo do seu financiamento. Imprescindível é também a classificação conforme a utilidade geral do empreendimento proposto, estabelecendo-se p. ex. as categorias “dignas de prioridade”, “úteis” e “adiáveis”; justificação pormenorizada deve acompanhar a classificação atribuída. E’ preciso separar os projetos de obras dos de serviços públicos.

Procedendo os projetos de várias fontes, não é de admirar a falta de uniformidade no que diz respeito à sua elaboração (3). Que se entende porventura por custo dum projeto? Pode incluir maior ou menor número de elementos. Há dificuldade análoga quanto ao conceito de duração da execução de projetos: refere-se, ao ver de uns, ao tempo necessário para a construção só, enquanto em outros projetos a indicação da duração implica também no lapso de tempo que decorre até se conseguir a expropriação dos terrenos. Mesmo o conceito de “projeto” é ambíguo. Trata-se dum ou de dois projetos instalando canalização em ruas cuja pavimentação se executa simultaneamente? Faz-se, pois, mister encontrar um denominador comum para poder comparar os projetos elaborados antes da introdução de normas uniformes.

Entretanto, cabe importância especial à tarefa das novas repartições administrativas de estimular os esforços das autoridades regionais e municipais no sentido de apresentar novos planos de obras e serviços públicos. Tratando-se nesses casos de planejamento a ser totalmente preparado, desde o início, deve-se, naturalmente, aproveitar o ensejo de poder estabelecer um tipo padrão de tais projetos que permita a sua análise completa sob o aspecto da utilidade geral e do financiamento de cada um, distinguindo êste entre as despesas ordinárias e extraordinárias. A parte do programa cuja realização é prevista para determinado ano, há de ser incluída no orçamento do mesmo. Revisões dos projetos deveriam ser feitas todos os anos, a fim de adaptá-los o mais possível às exigências reais. O ideal consiste em levar os trabalhos das repartições encarregadas do exame dos planos apresentados ao ponto de possuírem um estoque dos mesmos, prontos para sua realização logo que aparecessem os primeiros sinais de desemprego em maior escala.

(3) Veja B. HIGGINS, *Problems of planning public work*, in “Postwar economic problems”, publicação editada sob a direção de Seymour E. Harris, New York, 1943.

Organização das repartições administrativas destinadas ao fomento do “full employment”

Parece aconselhável criar as repartições administrativas acima mencionadas como órgãos descentralizados e consultivos das autoridades regionais, a fim de se conseguir a colaboração mais perfeita. Por causa desta é preferível a descentralização, não obstante a orientação uniforme por um bureau central, porventura por meio dum manual de instruções, completado e pôsto em dia por circulares. Reuniões dos chefes das repartições regionais redundam, sem dúvida, em proveito das atividades de tôdas: são valiosa fonte de informações refletindo as opiniões e as necessidades das várias regiões.

Como se organiza o trabalho interno de tais repartições? As suas tarefas preestabelecem-no; a fim de poder atender a elas devem existir seções especiais:

- 1) para o levantamento de projetos de obras públicas prontos para execução;
- 2) para a elaboração de novos projetos;
- 3) para analisar os projetos apresentados;
- 4) para coordenar os projetos das autoridades com os elaborados pela economia particular.

Façamos agora algumas observações sobre cada uma das seções a que se referem os quatro itens acima discriminados.

Quanto à do item 1: O desempenho das suas funções é muito facilitado pelo uso de formulários-padrões conforme a categoria do projeto; devem conter colunas para descrição do projeto, avaliação das despesas (aquisição de terrenos, construção, etc.) e a duração da execução, modo de financiamento, etc. Tratando-se de inventário, não cabe a essa seção verificar a exatidão dos dados indicados nos projetos e, ainda menos, responsabilizar-se pelos mesmos. Muitas vêzes acontecerá que o preenchimento dum formulário não será suficiente para o levantamento, em virtude da multidão de aspectos que devem ser considerados. Nesses casos, é inevitável elaborar um código para a classificação dos vários característicos dos projetos, a ser aproveitado em cartões de máquinas registradoras.

Quanto à do item 2: Falando nas tarefas dessas seções, já foi sublinhada a necessidade de elaborar os novos projetos com todos os pormenores, a fim de se garantir aproveitamento imediato. E’ óbvio que a organização dessas seções tem de tomar em consideração tal exigência.

Quanto à do item 3: Fora das seções encarregadas de inventariar os projetos apresentados, outras devem analisá-los, quanto à sua utilidade para a economia nacional. Essa tarefa de grande responsabilidade pressupõe uma organização que possibilite a averiguação do orçamento dos projetos submetidos, do total de horas de trabalho proporcionadas pela sua execução, dos meios de financiamento, das repercussões da execução de cada um dos projetos sobre a economia e o mercado de mão de obra na região respectiva.

Quanto à do item 4º Sendo as atividades econômicas do Estado apenas subsidiárias, merecem grande atenção as iniciativas particulares que visam proporcionar novas oportunidades de trabalho. E', portanto, oportuno coordenar ambos os setores, criando para tal fim seções especiais.

De um modo geral pode-se dizer que a eficiência das repartições supra-mencionadas aumenta muito atribuindo-lhes objetivos claramente delimitados juntamente com certo poder discricionário para seus funcionários encarregados da realização de tais objetivos.

II. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E PLANEJAMENTO DO "FULL EMPLOYMENT" NOS EE.UU.

Nos EE.UU. encontramos repartições especiais incumbidas do fomento de obras públicas desde a última grande crise econômica, isto é, desde 1930. Foram reunidas, em 1939, na "Federal Works Agency" que abrangeu cinco subdivisões correspondentes aos vários ramos de obras públicas; tôdas, porém, foram meramente executivas, não elaborando plano algum de inversões públicas a prazo longo. Coube tal tarefa ao "National Resources Planning Board", pôsto sob as ordens diretas do Presidente dos EE.UU. Em 1941 sucedeu ao N.R.P.B. a "Public Works Administration", quanto aos projetos federais de obras públicas. Quase simultaneamente foi criado o "Public Work Reserve", obedecendo a sua organização aos moldes acima expostos com o fim de estimular, orientar e analisar projetos elaborados por autoridades estaduais e municipais. O papel das mesmas é muito importante naquele país, pois são as administrações regionais e locais que custeiam, em máxima escala, as despesas com obras públicas.

No primeiro ano de atividade, a "Public Work Reserve" recebeu mais de 35.000 projetos, no valor de 10 bilhões de dólares; devido ao impulso dado por essa repartição, encontram-se em estado

adiantado de elaboração grandes programas em 250 cidades e em alguns Estados. Portanto é de se lamentar que, apesar de tal eficiência, o Congresso norte-americano tenha determinado a liquidação da repartição em aprêço por motivos que se prendem à estrutura complexa do orçamento federal norte-americano.

A fim de proporcionar aos leitores uma idéia mais clara a respeito do tipo e alcance dos projetos estudados nos EE.UU. pela repartição competente, seguem alguns quadros estatísticos (4):

QUADRO N.º 1

Distribuição percentual do número e do custo de 18.000 projetos públicos

Relativos a	N.º de projetos	Custo total
Estradas	15,2	19,0
Construções públicas	32,8	13,8
Serviços de água	8,2	6,7
Serviços de esgotos	11,6	11,9
Casas populares	0,7	12,0
Usinas elétricas	0,3	0,9
Melhoramentos de terrenos ..	2,3	5,0
Fomento de silvicultura	3,5	0,9
Parques públicos	4,4	5,9
Aeroportos	1,0	2,7
Diversos	20,0	21,2
	100,0	100,0

Ressalta do quadro acima a predominância de certas categorias de projetos: os relativos a construções públicas, estradas, serviços de água e esgotos representam mais de 2/3 dos projetos e exigem mais da metade das despesas totais da sua realização.

QUADRO N.º 2

Distribuição dos projetos públicos segundo o tempo necessário para a sua execução

DURAÇÃO	TEMPO NECESSÁRIO PARA OBRAS		TEMPO NECESSÁRIO PARA PLANOS		TEMPO TOTAL NECESSÁRIO	
	N.º de proj.	% do total	N.º de proj.	% do total	N.º de proj.	% do total
Menos de 2 semanas.....	3	0,3	282	23,3	2	0,2
1 a 4 meses.....	453	42,2	713	66,5	316	29,4
5 a 8 meses.....	289	26,9	54	5,0	338	31,5
9 a 12 meses.....	197	18,3	20	1,8	161	15,0
13 a 16 meses.....	18	1,7	—	—	116	10,8
17 a 20 meses.....	20	1,8	2	0,2	28	2,6
21 a 24 meses.....	49	4,6	2	0,2	20	1,8
25 a 28 meses.....	4	0,4	—	—	30	2,7
29 a 32 meses.....	4	0,4	—	—	14	1,3
33 a 36 meses.....	11	1,0	—	—	11	1,0
37 a 40 meses.....	—	—	—	—	5	0,5
41 a 44 meses.....	—	—	—	—	2	0,2
45 a 48 meses.....	3	0,3	—	—	5	0,5
Mais de 4 anos.....	22	2,1	—	—	25	2,5
TOTAL.....	1.073	100,0	1.073	100,0	1.073	100,0

(4) BENJAMIN HIGGINS, "Le Service pour la réserve des travaux publics aux États-Unis", *Revue Internationale du Travail*, Montréal, novembro de 1944, págs. 653-681.

Os dados do Quadro n.º 2 ficam, entretanto, aquém da realidade, pois não incluem o espaço de tempo necessário para solução de questões jurídicas, como p. ex. desapropriações, etc. Mesmo assim, o lapso médio de tempo indispensável para a realização dos trabalhos preliminares é bastante elevado: importa em quase 6 1/2 meses, o mediano até em 7 3/4 meses.

QUADRO N.º 3

Distribuição dos projetos públicos segundo o tipo do seu financiamento

FINANCIAMENTO POR	N. DOS PROJETOS		CUSTO TOTAL DOS PROJETOS	
	% do total		importância dól.	% do total
Novos empréstimos.....	130	18,1	17,483,306	13,9
Rendas ordinárias.....	305	42,3	23,400,684	18,6
Novos empréstimos e auxílio externo.....	35	3,5	15,607,691	12,4
Rendas ordinárias e auxílio ext. r. io.....	52	7,2	3,757,694	3,0
Combinação das categorias 1 a 4.....	29	4,0	1,892,142	1,5
Não especificado.....	179	24,9	63,679,768	50,6
TOTAL.....	730	100,0	125,831,195	100,0

Várias são as conclusões que se podem tirar do Quadro n.º 3. Dá-se preferência a obras de pouca envergadura, as quais podem ser financiadas pelas rendas ordinárias. Outrossim, nota-se a tendência de evitar novos empréstimos; de outro lado conta-se em larga escala com auxílio de fora. E' de se admirar que tão grande número de projetos não contenha indicação alguma a respeito do seu financiamento.

*

* *

Embora não haja dados exatos a respeito do total dos projetos públicos realizáveis no após-guerra, concordam os meios competentes em julgá-los insuficientes. Que significa praticamente a execução dos projetos aprovados pela "Public Work Reserve"? Grosso modo, 5 milhões de homens encontrariam trabalho durante um ano, o que signi-

fica emprêgo apenas para uma parte dos assalariados atualmente ocupados na indústria bélica. A situação não melhora sensivelmente pelo fato de ter sido votada no Congresso norte-americano a continuação da execução do programa rodoviário federal, na média dos anos de 1937 a 1941. Quanto aos recentes projetos estaduais e municipais, nem sequer proporcionam emprêgo para um ano, exigindo alta porcentagem dos mesmos ainda muitos meses de estudos preliminares. Outra falha dos projetos consiste no fato de não considerarem a localização dos centros de desemprego: 30 % dos projetos de obras públicas referem-se à cidade de New York, 2/3 do seu total foram apresentados por apenas cinco dos 48 Estados.

Tendo em vista êsses dados, não se pode afirmar que os projetos de obras e serviços públicos resolverão nos EE.UU. o problema do "full employment", nem sequer da resolução considerável do desemprego na época do após-guerra. As perspectivas melhoram, porém, devido ao fato de não acabar de uma vez a necessidade da produção bélica. A reconversão gradual da produção civil tornou-se realidade depois do fim da guerra na Europa atenuando assim sensivelmente, naquele país, as grandes dificuldades de transição. Todavia as autoridades deverão contribuir, pela execução de importantes obras públicas, para se conseguir pelo menos a aproximação ao "full employment"; desincumbir-se-ão com maior êxito dessa tarefa generalizando o estabelecimento de órgãos administrativos apropriados. Convém lembrar, nessa ordem de idéias, que êsse aspecto do problema do "full employment" foi também encarado de modo bem interessante pelo segundo plano Beveridge (5).

(5) Sir WILLIAM BEVERIDGE, *Full employment in a free society*, editores George Allen & Unwin, Londres, 1944. — Veja sobre êsse "2.º Plano Beveridge" o artigo de H. FRANKE in "Economia", São Paulo, setembro de 1945.