

Problemas da desmobilização

RICHARD LEWINSOHN
Dr. rer. pol.

POR paradoxal que se afigure, é fato histórico, como problema econômico, ser a desmobilização mais antiga que a mobilização. As repercussões desta última sobre a vida econômica têm-se, naturalmente, manifestado em todos os tempos, sem, todavia, serem consideradas problemas específicos da administração pública. As conseqüências econômicas e sociais da desmobilização, ao contrário, sempre preocuparam muito os governos. A reincorporação dos veteranos à vida civil, com um mínimo de perturbações, era não apenas um dever moral, mas também questão vital para a segurança do Estado.

Desde a Antiguidade, esforços vêm sendo empregados no sentido de encontrar soluções razoáveis para esta delicada questão e a história greco-romana nos mostra toda uma série de medidas governamentais destinadas a facilitar a desmobilização, prevenir o desemprego dos que retornam da guerra e utilizar em grandes tarefas criadoras, os braços disponíveis.

Dos meios utilizados para tal fim, o mais primitivo é o que consiste na recompensa, em espécie, aos veteranos, que sem dúvida provém do antigo costume segundo o qual a todo soldado pertence uma parte do botim. Tal prática foi muitas vezes usada para os contratos de alistamento nos corpos de mercenários, e existiu, também, nos exércitos nacionais. O protótipo deste método foi o generoso gesto de Alexandre, o Grande, que distribuiu a cada um dos dez mil veteranos macedônios, que com ele fizeram a campanha das Índias, um talento, ou seja, uma verdadeira fortuna. O pagamento em espécie, como recompensa final, ainda é usado até hoje, se bem que em pequenas proporções.

Do ponto de vista econômico, a referida forma de desmobilização apresenta-se como medida de liberalismo integral. Os veteranos recebem uma soma mais ou menos importante, que lhes possibilita criar existência nova. O dinheiro está à sua disposição. O Estado não se preocupa com

a aplicação que lhe possam dar, porque isto seria violar o princípio da economia individualista.

Uma segunda forma de assistência aos desmobilizados consiste na distribuição de terras. Foi praticada, em larga escala, durante séculos, na Roma antiga — primeiro na Itália e mais tarde fora da península; do Reno ao interior da África, os soldados romanos transformaram-se em colonos, cultivando terras por eles conquistadas. Em épocas mais recentes, tal método foi novamente empregado, com resultados diversos, como instrumento de colonização externa. Entretanto, foi também muitas vezes utilizado para fins de colonização interna, nos casos em que existissem terras ainda incultas ou pouco povoadas. A desmobilização transformou-se, assim, em ação da economia planificada.

Outro recurso para assegurar trabalho aos desmobilizados é o da reconstrução. As grandes guerras de outrora não foram menos destrutoras do que a que acabamos de presenciar, e, a menos que a devastação e exterminação das populações fossem totais, a reconstrução começava logo depois de terminadas as hostilidades. Conhecem-se, da história antiga, exemplos célebres, tais como a reconstrução de Atenas, sob o impulso de Temístocles, depois da segunda guerra persa. Os países não devastados às vezes também se beneficiam indiretamente da reconstrução de outros, quer como fornecedores de material de construção, quer como exportadores de produtos diversos, enquanto seus antigos rivais se ocupam em reconstruir as próprias cidades.

Não obstante, ainda que as devastações no próprio país sejam mínimas, cumpre que se realizem grandes obras públicas de construção, a fim de movimentar a vida econômica e dar ocupação aos desmobilizados. A mais famosa empresa neste gênero é, sem dúvida, o plano de obras públicas organizado em Atenas por Péricles e executado sob a direção de Fídias. A construção do Partenon e de

numerosos outros monumentos, que tornaram Atenas a cidade mais bela e mais brilhante do mundo, foram obra essencialmente social, destinada a reanimar a vida econômica após longo período de guerras vitoriosas, a combater o desemprego e a elevar o padrão de vida das massas proletárias, inaugurando uma espécie de "New Deal". Essa obra pode ser comparada aos generosos planos de após-guerra estabelecidos, há dois anos, nos Estados Unidos e na Inglaterra, mas dos quais hoje se fala muito menos.

PLUTARCO conservou para a posteridade, ao escrever a biografia de Péricles (1), um discurso do grande homem de Estado sobre as obras públicas. Conquanto raramente mencionado na literatura econômica, é um documento importantíssimo para a história da planificação, pois, no fundo, já continha a doutrina do "employment", ligada presentemente ao nome de *Lord KEYNES* e segundo a qual mesmo as obras públicas que não objetivam diretamente a fins produtivos são um estímulo à prosperidade, criando trabalho e necessidades suplementares.

Eis as principais passagens dessa memorável exposição :

"Havia boas razões para que, agora que a cidade estava suficientemente abastecida e armazenara todas as coisas necessárias à guerra, eles (os atenienses) empregassem as sobras de suas riquezas em empreendimentos que, quando concluídos, lhes dariam honra eterna, ao passo que, enquanto em realização, supririam abundantemente a população. De fato, com a variedade de operários especializados e de oportunidades de trabalho existentes, que abrangem todas as indústrias e todas as profissões, requerendo o emprego de todos os operários, eles põem a cidade inteira, de certo modo, a sôlido do Estado; ao mesmo tempo, a cidade é embelezada e mantida por si mesma. Assim como os considerados capazes para a guerra eram abastecidos e mantidos, além-mar, à custa dos cofres públicos, assim também era sua (de Péricles) aspiração e objetivo que a massa proletária que ficava no país não se visse privada de salários pagos pelo Estado, ou, ainda, os recebesse para ficar inativa. Para isso, ele achou melhor lançar, com a aprovação do povo, esse vasto programa de construções e planos de trabalho, os quais, ao se realizarem, multiplicar-se-iam continuamente e dariam emprego a numerosas indústrias. Dêsse modo, tanto a parte do povo que ficara no país, como aqueles que participaram da luta no mar, nos quartéis ou em expedições, teriam igual

oportunidade de gozar do benefício e ter parte nos dinheiros públicos...

"E cada profissão da mesma natureza — da mesma forma que um capitão, num exército, tem uma companhia de soldados sob suas ordens — tinha sua própria companhia de assalariados, competindo-lhe organizar-los, como em uma batalha, para se tornarem o instrumento e órgão de execução do serviço. Em resumo: as oportunidades e o trabalho proporcionados por esses empreendimentos públicos proveram plenamente a todos, sem distinção de idade e condição."

Os quatro meios clássicos, já adotados na Antiguidade — recompensa em espécie, distribuição de terras, trabalho de reconstrução e obras novas de construção — continuam a ser a base da política de desmobilização. Nenhum sistema inteiramente novo surgiu nos dois últimos milênios. Todavia, devido à enorme expansão da produção de guerra, os problemas da transição ampliaram-se e se tornaram extremamente complicados.

II. A RECONVERSÃO DA INDÚSTRIA

O principal problema de desmobilização que se apresenta, ao término da segunda guerra mundial, é o de coordenar a desmobilização militar com a industrial. Como já se verificara após a primeira Grande Guerra, aceitou-se universalmente o princípio de que os desmobilizados têm o direito de recuperar os empregos que ocupavam no momento da mobilização; quer dizer que as empresas industriais e comerciais são obrigadas a dar, aos que retornam das forças armadas, emprego e salários equivalentes aos que tinham há três e às vezes mesmo há cinco ou seis anos. Disposições foram adotadas relativamente ao aproveitamento dos inválidos cuja capacidade de trabalho ficou reduzida, sua readaptação profissional e as mudanças de emprego daí resultantes. O princípio geral, porém, é o do direito de retorno ao antigo emprego.

Este é um princípio perfeitamente justo, para cuja aplicação, porém, cumpre tomar amplas medidas preventivas. Ainda que a produção industrial prosseguisse no mesmo ritmo do tempo de guerra, a volta simultânea de milhões de desmobilizados às fábricas constituiria uma sobrecarga financeira para as empresas e provocaria grave crise econômica, que tornaria inevitável a dispensa de um número de operários quase igual ao de readmitidos. Uns receberiam trabalho, outros perderiam seus lugares e o resultado seria: desemprego em massa.

(1) *Plutarch's Lives* (Dryden Edition) — Londres, 1938, vol. I, pg. 238.

Ademais, do ponto de vista social, a brusca substituição dos homens e mulheres que durante a guerra proveram às necessidades das forças armadas, seria injustificável. Grande parte dos operários foi submetida ao mesmo regime dos mobilizados e, em alguns países, exposta a riscos pessoais.

Os operários ingleses que, durante a "blitz" de 1940 e os ataques das bombas voadoras, no ano passado, continuaram seu trabalho com sangue-frio, eram também combatentes. Nos países europeus, com exceção da Rússia, as perdas entre a população civil excederam as verificadas nas forças armadas. Este fator deve ser, igualmente, levado em conta ao se tomarem as medidas concernentes à desmobilização.

O fato decisivo, no entanto, é o de que o retorno dos desmobilizados coincide com uma vasta transformação ou, como se diz agora na América do Norte, "reconversão" da indústria. Nos Estados Unidos, cerca da metade dos 53 milhões de pessoas ocupadas em 1944 trabalhava para a produção de guerra. Não se deve concluir, daí, que 50% das indústrias deveriam ser agora reconvertidas. Uma parte considerável das fábricas, as de produtos alimentícios, por exemplo, poderão continuar suas atividades sem alterações sensíveis na respectiva fabricação. A produção de material de guerra propriamente dito — munições, aviões, navios — será grandemente reduzida.

Tais reduções já haviam sido parcialmente iniciadas antes da capitulação da Alemanha e se acentuaram antes do fim das hostilidades no Extremo Oriente. O número de operários nas fábricas, em maio de 1945, era de 1,2 milhões inferior ao máximo atingido em fins de 1943. Nas oficinas de construções navais a produção já estava reduzida de 40% (2). A desmobilização geral da indústria, entretanto, só podia começar após cessadas as hostilidades em todos os teatros da guerra. Contratos governamentais prestes a serem rescindidos incluem fornecimentos de material de guerra, no valor de 12 milhões de dólares. Em virtude dessas disposições, cerca de 5 milhões, dos 8 milhões de operários ocupados nas fábricas de armamentos, perderão o emprêgo.

Calcula-se que a metade destes 5 milhões — velhos, mulheres, estudantes, etc. — sairão da in-

dústria e não se contará mais com eles para o desenvolvimento do trabalho (3). A tarefa imediata do governo e da própria indústria será, pois, impedir que os outros dois milhões e meio de pessoas fiquem desempregadas, juntando-se aos 1,4 milhões de desocupados já registrados em agosto último (contra 870.000 no princípio do ano).

O aproveitamento dos operários atingidos pela desmobilização industrial dependerá, até certo ponto, da rapidez e intensidade da "reconversão". Mesmo antes de o Japão capitular, o governo dos Estados Unidos autorizou, dentro de certos limites, a produção de automóveis e aparelhos domésticos, cuja fabricação estava fixada, para o segundo semestre de 1945, em 242.000 e, para o primeiro trimestre de 1946, em 449.000; esta última cifra corresponde apenas à metade da produção trimestral em 1940. Provavelmente, serão em breve suprimidas as restrições ainda em vigor para o emprêgo de metais e outras matérias controladas e, sem dúvida, a procura, por parte da população civil, dos produtos durante muito tempo ausentes do mercado, será grande e excederá de muito o consumo de antes da guerra.

Se se tratasse unicamente da volta ao "statu quo", o aspecto econômico da desmobilização seria claramente favorável. Mas, às vésperas da guerra, os Estados Unidos tinham 42 milhões de ocupados e 10 milhões de desempregados; isto significa que quase um quinto da "labor force" estava inutilizada e ainda em 1940 havia, para 54 milhões de pessoas capazes e prontas para trabalhar (os operários periódicos, exclusive), somente 46 milhões de pessoas em atividade. Para 1947, a "labor force" está avaliada em 60 milhões de pessoas (4). Esta estimativa já prevê a hipótese de, dos 6,5 milhões de empregados adicionais do tempo de guerra, 4 milhões cessarem voluntária e definitivamente o trabalho fora de casa. Seriam precisos, pois, relativamente à situação existente em 1940, lugares para 14 milhões de pessoas, a fim de ser completamente absorvido o potencial dos trabalhadores. Numerosos estudos e sugestões foram feitos, nestes últimos anos, sobre a possibilidade de resolver o problema. As opiniões sofreram mudanças sensíveis. Após um período de pessimismo

(3) *New York Times*, 12 de agosto de 1945.

(2) "Economic Effects of Changing War Program", *Federal Reserve Bulletin*, julho, pg. 636.

(4) E. A. GOLDENWEISER and EVERETT & HAGEN, "Jobs after the War". *Federal Reserve Bulletin*, maio, 1944, pgs. 424-431.

exagerado, em que se previa em 15 milhões, ou mais, o número de desempregados, predominou um grande otimismo e a maior parte das recentes estimativas, sobre o total de pessoas que poderiam encontrar trabalho unicamente graças ao aumento do consumo civil, variava entre 55 e 60 milhões.

Qualquer que seja a cifra mais próxima da realidade, os órgãos encarregados da desmobilização devem levar em conta estas perspectivas. A desmobilização militar e a industrial não deverão ser concebidas como processos puramente técnicos, uma espécie de liquidação do passado, mas sim orientadas num sentido positivo, qual seja o de assegurar ocupação a todos e não pôr em perigo a reconstrução da economia do país com o aumento demasiado dos desempregados.

III O PROGRAMA DE TRANSIÇÃO

As considerações de ordem econômica são agora, mais do que após a primeira guerra mundial, determinadas pela preocupação do desemprego, fenómeno que já existia antes de 1914 e de cujos graves problemas os economistas e sociólogos se ocupavam. O profundo estudo de PIGOU, "Unemployment" — até hoje um dos livros básicos sobre o assunto — data de 1913, época em que não havia estatísticas oficiais sobre o desemprego, nem assistência do Estado aos desempregados.

Atualmente, todos os países ameaçados de desemprego industrial possuem instituições destinadas a prestar assistência social aos sem trabalho. Nos Estados Unidos, onde estas instituições ainda não têm a amplitude e uniformidade das existentes na Europa, o Presidente Truman anunciou a extensão da previdência social, em caso de desemprego, aos profissionais ainda não incluídos no esquema em vigor, particularmente aos operários federais e aos da marinha mercante. Cerca de 15 milhões de pessoas serão beneficiadas pelo novo plano. A compensação mínima prevista, a ser paga aos desempregados, será de 25 dólares semanais.

A generalização da assistência aos desempregados e o montante relativamente elevado da compensação, que estabeleceu virtualmente um mínimo de subsistência de 1.300 dólares por ano, não visa apenas a um fim social. Estas medidas fazem parte do programa econômico que objetiva manter, durante o período de transição, o poder aquisitivo da população em um nível mais ou me-

nos igual ao dos dois últimos anos da guerra, nos quais a renda bruta nacional (*gross income*) era de 200 bilhões de dólares e a líquida, de 150 a 160 bilhões. Não obstante, todo o mundo está de acôrdo em que a assistência aos desempregados, por ampla que seja, não basta para impedir uma depressão econômica.

A primeira tarefa é, pois, prevenir a pletoira no mercado do trabalho, o que, sem dúvida, será mais difícil que em 1918. O número dos mobilizados é, nos Estados Unidos, três vezes maior do que no fim da primeira guerra mundial e, na Inglaterra, de cerca de 50%. Há, porém, certas circunstâncias favoráveis. Poder-se-ia mesmo dizer que a tarefa é facilitada por sua própria amplitude. Evidentemente, a numerosa massa dos mobilizados e sua dispersão por todo o globo tornam impossível uma desmobilização simultânea. Esta deverá fazer-se sucessiva e prolongadamente.

Além disso, a ocupação da Alemanha e do Japão torna necessário manter um efetivo muito mais importante do que antes da guerra. Segundo as declarações do sub-secretário da Guerra, Sr. Patterson, ao Senado americano, os Estados Unidos deverão manter dois milhões de homens em armas, ou seja, quatro vezes mais do que em 1939. Este é um fator econômico muito importante, que nenhum dos inúmeros "planos de após-guerra" levou em consideração. Durante a guerra, para o abastecimento e equipamento de um soldado eram precisos de 2 a 3 civis. Em tempo de paz, a relação é aproximadamente de 1:1. Isto significa que o exército dos Estados Unidos absorverá — entre militares e civis — cerca de quatro milhões de pessoas, contra um milhão antes da guerra. Dêsse modo, mais três milhões de pessoas serão ocupadas.

Outro fator decisivo para a marcha do trabalho é a necessidade de construir habitações. Durante a guerra, a construção civil foi reduzida ao mínimo. O índice dos contratos de construção de imóveis para habitações (1923/1925 = 100) caiu de 60, em 1939, a 40 em 1943 e a 16 em 1944. De acôrdo com a mensagem de 6 de setembro, do Presidente Truman, "todos concordam em que durante os próximos dez anos serão construídos nos Estados Unidos, em média, de um milhão a um milhão e meio de lares por ano". Essas construções, financiadas pelo capital privado, custarão de 6 a 7 bilhões de dólares anualmente e ocuparão milhões de operários. Acrescente-se a isso

o programa de construções públicas, elaborado, ainda pelo Presidente Roosevelt.

Um terceiro setor, que provavelmente requererá muito mais operários do que antes da guerra, é o do comércio exterior. Espera-se que as exportações dos Estados Unidos possam manter-se em um nível de pelo menos 10 bilhões de dólares (5), o que representaria o triplo e, se se levar em conta o aumento dos preços, cerca de 80% mais que a média das exportações dos últimos anos de antes da guerra. Em virtude deste aumento das vendas no estrangeiro, amparado por grandes créditos públicos, 1 a 2 milhões de pessoas mais poderão encontrar colocação.

(5) R.G.D. ALLEN, "Post War Economic Policy in the U.S." — *The Economic Journal*, abril, 1945, pg. 44.

Resumindo: por meio das providências aqui mencionadas, o aumento de pessoas a serem colocadas será talvez de 6 a 8 milhões, em relação ao número existente antes da guerra. E não é impossível que um número igual seja absorvido pelo crescimento do consumo interno. O próprio aumento da população já assegura, à economia americana, uma procura maior que antes da guerra, e um consumo suplementar de 10 a 15%, *per capita*, bastará para equilibrar a balança no mercado do trabalho. É bem de ver que este cálculo não inclui a questão das crises cíclicas, mas parece que o período de desmobilização poderá passar sem grande depressão e dispensará a aplicação dos projetos gigantescos que muitos planificadores consideram indispensáveis para vencer as dificuldades da transição.