

O Estado como criador de trabalho

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol.

I. ECONOMIA DE TRANSIÇÃO

POUCOS doutrinadores ainda contestam ao Estado o direito de agir, em caso de necessidade, como organizador do trabalho e da produção. Os planos para o após-guerra, que acabam de ser elaborados na Inglaterra e nos Estados Unidos, reservam aos governos um vasto campo de ação, e mesmo os céticos que consideram êsses planos irrealizáveis, utópicos até, não põem dúvida em que o Estado, no fim das hostilidades, terá em todos os países beligerantes tarefas a cumprir que excederão de longe suas atividades usuais como organizador e animador do trabalho, como construtor e, em certos limites, como produtor.

Mesmo além dêsses engenhosos e admiráveis planos, visando múltiplas construções e inovações para tornar a vida mais sadia, mais confortável, menos difícil e mais bem protegida, haverá um grande número de problemas de ordem econômica e social a exigirem solução imediata. Daí resultará uma nova "economia de emergência" ou, para distingui-la mais claramente da economia de guerra, que é também uma economia de emergência, uma "economia de transição" da economia de guerra para a economia de paz. As tarefas que ao Estado caberá executar na organização dessa economia podem ser articuladas em três grandes setores:

1.º) *A reconstrução das obras que pertencem diretamente ao domínio público.* — Mesmo nos países até agora felizmente preservados de destruições, como o Brasil e os outros países do continente americano, e aos quais — esperêmo-lo — serão poupados até o fim da guerra as devastações causadas pelo inimigo, os trabalhos de reconstrução serão muito importantes. Porque uma guerra longa conduz sempre á sobrecarga e à deterioração dos meios e vias de comunicação, das instalações técnicas e dos imóveis, que não podem ser mantidos, reparados e renovados nos prazos pre-

vistos, pela falta de máquinas de combustíveis e de mão de obra.

2.º) *A reconstrução e a transformação das indústrias.* — As mesmas causas que atuam sôbre as obras públicas se manifestam de maneira mais acentuada ainda no domínio da economia privada, que é, durante a guerra, obrigada a efetuar trabalho mais intenso, sem poder renovar o seu equipamento técnico no ritmo normal. À necessidade de reconstrução e de modernização se junta ainda a transformação da indústria, que se acha atualmente ocupada na produção de material de guerra. Na América do Norte e na Inglaterra, trata-se de milhares de fábricas que deverão ser readaptadas às atividades de paz. Calcula-se que nos Estados Unidos êsse processo custará pelo menos a metade do que foi exigido para a transformação anterior da indústria às necessidades da guerra.

3.º) *A reintegração dos desmobilizados na vida econômica.* — Segundo as experiências da primeira guerra mundial, êsse constitue talvez o problema mais difícil da economia de transição. Porque, ainda que, como é natural, se dê aos combatentes a prioridade no preenchimento dos empregos vagos, é quase certo que milhões de desmobilizados não poderão voltar a seus lugares antigos, pela simples razão de não existirem mais êsses lugares e deverem ser criados de novo ou substituídos por outros. A criação de trabalho se apresenta pois como uma necessidade imediata no fim da guerra e como uma das principais tarefas de organização, para evitar o desemprego.

À primeira vista, poder-se-ia acreditar que as necessidades de reconstrução e de transformação serão iguais e mesmo superiores ao potencial de mão de obra e que, por conseguinte, a procura superará a oferta no mercado de trabalho. Ora, mesmo se o número de lugares vagos equivallesse ao número de pessoas que procuram uma ocupação, não se pode esperar que o equilíbrio se estabeleça

automatizadamente. Porque os trabalhos a serem executados com urgência serão, na maioria, trabalhos que exigem operários especializados e, para se dispor de um número suficiente de especialistas, será indispensável uma reeducação profissional. Nos Estados Unidos já existe, desde a grande crise econômica, uma vasta organização de escolas profissionais, destinadas não à formação dos jovens, mas à preparação e ao treinamento dos adultos para uma nova ocupação qualificada. Numerosas instituições educadoras dessa natureza foram ali criadas por iniciativa da *Public Works Administration* e, depois de 1935, pela *Work Projects Administration*. Durante a mobilização industrial de 1940-42 elas foram reforçadas e adaptadas às necessidades das indústrias de guerra e, certamente, tornarão a prestar preciosos serviços durante o período de desmobilização.

Todavia, é pouco provável que, mesmo com esse ajustamento qualitativo, a oferta e a procura de mão de obra venham a se equilibrar automaticamente. Um simples cálculo desmente essa hipótese. Nos Estados Unidos — e a situação é mais ou menos análoga em todos os países em que a economia foi inteiramente posta ao serviço da produção de guerra — a produção industrial aumentou enormemente. O índice (1) da produção industrial naquele país (base 1935-1939 = 100), que era de 108 na véspera da guerra, atingiu a 200 no começo deste ano. Espera-se que, apesar da mobilização militar progressiva, que já absorveu mais de cinco milhões de homens, cujos dois terços pelo menos ocupavam antes um lugar de trabalho na economia nacional, a produção poderá crescer ainda 16% este ano. O índice de 216 será, segundo avaliações dos peritos norte-americanos, o máximo do que se poderá produzir com as matérias primas e com a mão de obra disponíveis. Tal índice representa uma duplicação da produção industrial em relação ao nível de antes da guerra. Com o reingresso nas atividades econômicas, dos homens que hoje se encontram incorporados, nas forças armadas, a produção poderia teoricamente ser aumentada ainda mais. Mas está fora de dúvida que a economia de paz não será capaz de utilizar uma produção tão elevada. A produção de guerra pode atingir tal nível porque o consumo é extremamente rápido. O tempo médio de vida de um engenho de guerra era, já durante a primeira guerra mun-

dial, apenas um décimo do de uma máquina para uso industrial, cuja construção exigiu o mesmo tempo de trabalho. O ritmo acelerado da destruição compensa, hoje, a velocidade progressiva da construção. Um tanque "morre" em média mais depressa do que um automóvel, um avião de bombardeio mais depressa do que um avião de turismo, uma metralhadora mais depressa do que uma máquina de escrever — sem falar das munições, cujo efeito é condicionado por sua destruição integral. Restam os fuzis, que, nesta guerra como nas anteriores, parecem acusar a maior longevidade entre os instrumentos de combate.

Em suma, o coeficiente de consumo da produção de guerra, mesmo se se tomar o termo no sentido mais amplo, é um múltiplo do consumo da produção de paz. Sem dúvida, as necessidades da população em bens de consumo comportam ainda maior aumento, mesmo nos países do mais elevado padrão de vida. Mas até o presente, os homens ainda não aprenderam a utilizar cem por cento sua capacidade física e técnica de produção, fora dos períodos de guerra, isto é, dos períodos de consumo acelerado pela destruição intencional. Dever-se-ia, portanto, considerar o fato como um grande progresso se, após a guerra, a produção se iniciar e se mantiver num índice, digamos, de 130 ou 140, o que seria de 20-25 inferior ao máximo já registado em tempo de paz (em 1929: 110; em 1937: 113) no país industrial mais adiantado do mundo. Tão extraordinária progressão representaria ainda uma regressão de um terço relativamente à produção de guerra.

Seria, contudo, errôneo concluir-se daí que haveria, na mesma proporção, um excedente de mão de obra. Centenas de milhares de mulheres que atualmente trabalham nas usinas de guerra, enquanto seus maridos servem nas forças armadas, abandonarão o trabalho profissional. Os jovens que interromperam seus estudos para se dedicarem a trabalhos práticos necessários à economia de guerra, regressarão às escolas e universidades. O tempo de trabalho, ampliado para se forjarem as armas da vitória, será reduzido à sua duração normal e, por conseguinte, maior número de trabalhadores serão empregados.

Entretanto, até que essa adaptação se efetue, haverá com grande probabilidade, uma plethora no mercado de trabalho. Cabe aos governos, pois, fazer face a essa evolução e, se não podem impedi-la totalmente, pelo menos evitar que essas dificulda-

(1) Índice do *Federal Reserve Board*.

des de transição degenerem numa grave depressão, como foi o caso em 1920. Esta reflexão justifica o fato de os planos econômicos para o pós-guerra se preocuparem seriamente com o problema.

II. O "MULTIPLIER"

A assistência direta aos desempregados, quer por meio de créditos orçamentários, quer por meio do seguro social, é, sem dúvida alguma, o método menos desejável. Ainda que não se possa renunciar inteiramente a esses expedientes — pois isso seria ousado — é preciso ter-se em conta que eles não constituem um verdadeiro remédio, mas apenas um paliativo bastante duvidoso. Proporcionando-se aos homens que se acham sem trabalho, não por culpa própria, meios de subsistência mínimos, não se atinge a causa do mal, o desequilíbrio econômico, nem mesmo seu sintoma, o desemprego. À parte os perigosos efeitos de ordem moral e política que o desemprego prolongado acarreta sempre, a assistência direta aos *chômeurs* pode até agravar a depressão e acentuar o desemprego. Porque os sem-trabalho, mediocrementemente mantidos, reduzem o consumo, e a diminuição do consumo leva a uma nova diminuição da produção. E' o círculo vicioso já observado em todas as crises econômicas.

O único remédio eficaz contra o *chômage* consiste em dar trabalho aos *chômeurs*. As obras públicas, organizadas e financiadas pelo Estado, assumem assim uma nova significação. Antes de estarem terminadas e de servirem às finalidades a que se destinam, já prestam um grande serviço ao país na fase de construção, pelo só fato desta absorver os desempregados e criar trabalho suplementar.

A idéia é muito velha, mas tem sido comprometida por algumas experiências infelizes, notadamente pela tentativa falhada dos "Ateliers Nationaux", empreendida na França em 1848, por iniciativa de Louis Blanc. Referindo-se a essa experiência incontestavelmente falhada, os partidários do liberalismo radical pleitearam que o Estado, em caso de depressão, se abstivesse de qualquer intervenção, porque suas atitudes econômicas seriam sempre dispendiosas e ineficazes. Ora, já por motivos de ordem social, o Estado não tem podido contentar-se com esse papel passivo e, principalmente durante a crise mundial que começou no último trimestre de 1929, os governos em toda parte orga-

nizaram obras públicas de emergência, com o fim essencial de reduzir o desemprego e reanimar a conjuntura econômica. Nos Estados Unidos, o presidente Roosevelt durante muitos anos consagrou toda a sua energia a essa tarefa, e as ações governamentais do "pump-priming", da *mise en marche* e do aceleração do circuito econômico prosseguiram continuamente, desde 1933 até à véspera da guerra.

A concepção nova é que a importância econômica de uma ação empreendida pelo Estado não pode ser julgada unicamente pelo seu efeito direto, pois as repercussões indiretas sobre a economia do país podem justificar despesas aparentemente pouco produtivas. Em princípio, em caso de depressão e de desemprego, os investimentos feitos pelo governo são retribuídos ao dobro e ao triplo, uma vez que criem trabalho e aumentem por isso o consumo.

Essa tese encontrou sua expressão científica no "multiplier", que já tem o seu lugar assegurado no pensamento econômico de nosso tempo, e tem sido associada muito freqüentemente ao nome de JOHN MAYNARD KEYNES. Entretanto, o próprio KEYNES, que expôs essa teoria de maneira particularmente esclarecedora e espiritual em sua grande obra "The General Theory of Employment Interest and Money" (2), publicada em 1936, deixa a seu amigo, o economista inglês R. F. KAHN, as honras da prioridade. Com efeito, já em 1931, em seu ensaio "The Relation of Home Investment to Unemployment" (3), KAHN explicara o essencial da teoria e lançara o termo "multiplier".

Mas que vem a ser "multiplier"? Com alguma simplificação, pode-se dizer: é o coeficiente que indica o aumento da renda nacional resultante de um novo investimento, em relação a esse mesmo investimento. Todo investimento criador de trabalho dá origem a trabalho secundário e, portanto, a renda secundária. Seu efeito econômico, medido em dinheiro e também do ponto de vista social, ultrapassa as despesas originais, contanto que os homens que recebem salários não economizem o dinheiro, mas o consumam, isto é, ponham-no em circulação. O princípio do "multiplier" é, pois, de

(2) Chap. X.

(3) "Economic Journal", junho 1931, Vol. XLI, páginas 173-198. — Cf. também R. F. KAHN, *Public Works and Inflation*, Supplement, "Journal of American Statistical Association", March 1933, Vol. XXVII, págs. 168-173.

qualquer forma, o inverso das “economias forçadas”, as quais, de acordo também com a opinião de KEYNES, são atualmente necessárias para impedir a inflação. A aplicação do “multiplier” é um meio de combater a deflação nos períodos em que a marcha dos negócios diminua, a produção paralisa e os trabalhadores perdem seus empregos.

Ainda que o princípio do “multiplier” pareça muito simples, o seu mecanismo na prática é mais complicado, e seu efeito depende de diversas condições. Em geral, os homens são inclinados a gastar mais dinheiro, isto é, a consumir mais, quando sua renda aumenta, e a reduzir suas despesas quando a renda diminui, mesmo que esta se mantenha consideravelmente acima do mínimo de subsistência. Contudo, a disposição da população para consumir — “the propensity to consume”, no sentido de KEYNES — não é sempre a mesma. É menor nos tempos de crise, quando se assiste a uma baixa contínua dos preços, do que durante a prosperidade, quando os preços tendem a subir. É muito diferente para as diversas classes da população. Ainda mais, o aumento do consumo exerce uma influência estimulante sobre o movimento dos preços e a alta dos preços reduz o poder aquisitivo das pessoas cuja renda aumentou, direta ou indiretamente, graças aos novos investimentos do governo.

Entretanto, essas causas e efeitos acusam certa regularidade e são, por conseguinte, quantitativamente mensuráveis. Se a estatística da renda nacional, dos novos investimentos e das economias do país é suficientemente desenvolvida, pode-se, com precisão relativamente grande, determinar a renda secundária resultante do novo investimento. Suponhamos que um governo que despendeu anteriormente 200 milhões de unidades de sua moeda nacional para a assistência aos desempregados, organize um plano de obras públicas cuja execução custará um bilhão e que absorverá imediatamente a metade dos desempregados. Digamos, para simplificar o cálculo, que os novos investimentos representem um montante de 100 unidades de poder aquisitivo “U”. Dessas 100 U é preciso deduzir a metade das 20 U — representando os 200 milhões — que já estavam antes disponíveis para o consumo dos operários sem emprego. As restantes 90 U não são consumidas inteiramente. Os operários e os fabricantes que fornecem o material

de construção economizam uma parte delas ou a utilizam para reembolsar suas dívidas. Restarão 80 U, das quais 5 refluem ao governo sob a forma de impostos diretos. Pelo aumento da procura, os preços sobem um pouco, e outros elementos reduzem ainda o montante efetivamente utilizado para o consumo suplementar a dois terços dos investimentos governamentais.

Das 100 U despendidas para as novas obras públicas, $66 \frac{2}{3}$ U entram pois no consumo. Essas primeiras $66 \frac{2}{3}$ se dividem na mesma proporção: seus recebedores consomem dois terços delas, ou seja, $44 \frac{4}{9}$ U; desses dois terços, os respectivos recebedores consomem também $\frac{2}{3}$, ou seja, $29 \frac{17}{27}$ U. Se o processo continuar sempre da mesma maneira, disso resultará um consumo suplementar de $66 \frac{2}{3}$ U + $44 \frac{4}{9}$ U + $29 \frac{17}{27}$ U + = 200 U, que se somam às 100 U gastas pelo governo. As 100 U do investimento têm assim um efeito total de 300 U. O “multiplier” nessa hipótese é 3. Se apenas a metade do novo investimento entrar no consumo, o “multiplier” é 2, e se os $\frac{3}{4}$ dos investimentos forem continuamente consumidos, o “multiplier” é 4. A fórmula geral (4) para calcular o “multiplier” pode ser escrita como segue:

$$k \text{ (multiplier)} = \frac{I \text{ (Investimentos)}}{I - C \text{ (Consumo)}}$$

Aplicou-se esse esquema em diversos países e chegou-se, para o “multiplier”, a valores variando entre 1,5 e 4,0. Para a Inglaterra (5), o autor dessa teoria, R. F. KAHN, encontrou o “multiplier” 2,0; para os Estados Unidos, R. e W. M. STONE (6) calcularam, em média, o “multiplier” 3,08 para o período de 1919-1935. Para outros países as cifras são (7): 1,9 para a Holanda (1922-1923); 3,4 para a Polônia (1928-1936); 2,5 para a Suécia (1923-1930); 3,6 para a Alemanha quanto ao período 1925-1932 e 1,7 para 1933-1937; e, para a Romênia, 4,0. As diferenças entre os vários países proveem em parte do comércio exte-

(4) Para análise mais detalhada da fórmula, cf. GOTTFRIED VON HABERLER, *Prosperity and Depression* (Genève 1941), págs. 223-232.

(5) PAUL H. DOUGLAS, *Controlling Depressions* (N. York 1935), págs. 124-125.

(6) “Review of Economic Studies”, October 1938.

(7) COLIN CLARK, *The Conditions of Economic Progress* (London 1940), págs. 474-484.

rior. Nos países que devem importar grande parte de seus artigos de consumo, as importações aumentam rapidamente com o aumento do consumo. Isso explica porque o "multiplier" foi ao mesmo tempo mais baixo na Inglaterra e na Holanda do que nos Estados Unidos.

Para a utilização prática do "multiplier", é naturalmente de grande importância saber em quanto tempo se produzem os efeitos secundários dos novos investimentos. O mais desejável parece ser que esses efeitos se manifestem o mais depressa possível, afim de que o desemprego cesse inteiramente. Todavia, uma mudança brusca da conjuntura tem sempre seus inconvenientes, porque provoca quase inevitavelmente uma forte alta dos preços, fazendo com que os investimentos percam sua força reprodutiva. A renda nacional aumenta nominalmente, mas o poder aquisitivo da população não progride senão em proporções insignificantes.

Um método de medir o ritmo do efeito do "multiplier" é dado pelo "período de circulação" dos novos salários, ou seja do lapso de tempo necessário para a renda criada pelos investimentos governamentais reapareça como salário em outras indústrias indiretamente favorecidas pelos investimen-

tos. J. M. CLARK (8), uma das autoridades mais eminentes na matéria, calculou o "período de circulação" dos novos salários nos Estados Unidos em dois meses, o que significa que o total dos investimentos passa, em um ano, seis vezes de mão em mão, criando em cada etapa de seu percurso uma renda suplementar. Deve-se, contudo, observar que a força criadora dos investimentos diminua progressivamente. Não apenas porque a renda suplementar se torne cada vez menor, segundo o esquema do "multiplier", mas também porque se forma mais lentamente, uma vez que os investimentos originais se dispersam pelos numerosos canais da economia. Sem esses elementos retardadores, seria com efeito fácil multiplicar a renda nacional por meio de despesas governamentais relativamente moderadas.

O conhecimento do mecanismo do "multiplier", estudado cuidadosamente na última década, facilitará a luta contra os revezes da conjuntura, que poderão se manifestar quando a produção de guerra tiver cessado. Entretanto, ele não indica a forma mais apropriada, nem o financiamento das obras públicas, que terá de ser preparado. Trataremos dessas questões em segundo artigo.

(8) J. M. CLARK, *The Economics of Planning Public Works* (Washington 1935), págs. 87-88.