

Obras públicas de emergência

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol.

I. PRINCÍPIOS BÁSICOS

QUANDO o Estado empreende a execução de obras públicas, as despesas delas decorrentes devem ser justificadas pela necessidade das obras a serem realizadas. Quando o país necessita de uma estrada, de um dique, de uma nova instalação portuária, tratando-se de trabalhos urgentes, de interesse geral indubitável, o governo se encarrega do seu financiamento e de sua execução. Essa é a regra, tanto em tempo de guerra como em tempo de paz.

Há, todavia, uma exceção. As obras públicas organizadas, financiadas e, na maioria dos casos, também executadas pelo Estado, com o fim de reduzir o desemprego e de animar a conjuntura econômica, não podem ser incluídas na explicação *standard* que acabamos de dar. Essa categoria de obras públicas já havia tomado, antes da guerra, lugar de destaque na administração pública e no orçamento governamental. Nos Estados Unidos as *Federal Work Relief Appropriations*, destinadas essencialmente à criação de trabalho, atingiram de 1935 a 1940 o total de 14 bilhões de dólares — mais de 1/4 de todas as despesas orçamentárias daquele período — e permitiram ocupar continuamente de 1 1/2 a 3 milhões de homens. Pelas razões que expusemos em artigo anterior (1), é muito provável que necessidades análogas, em proporções ainda maiores e mais universais, se manifestem no fim da guerra, durante o período de transição para a economia de paz.

As obras públicas da primeira e da segunda categoria não constituem coisas contraditórias, incompatíveis. Dimanam, entretanto, de dois princípios diferentes. Nas obras públicas “normais” — designando por este termo a primeira categoria — o essencial é a obra realizada, sendo a execução somente o meio. As obras públicas da segunda

categoria — chamêmo-las de “obras de emergência” — o início e a execução dos trabalhos, bem como o seu efeito sobre a conjuntura econômica geral, são o objetivo principal, sendo as obras realizadas, por assim dizer, um resultado acessório. Lord KEYNES, que gosta de ilustrar os princípios e o mecanismo da vida econômica com exemplos pitorescos, propositalmente exagerados, por vezes satíricos, caracterizou o princípio das obras de emergência por esta imagem curiosa: (2)

“Se o Tesouro fôsse encher garrafas vazias com notas de banco, se as sepultasse em profundidades convenientes, dentro de minas de carvão abandonadas que fôsem depois cheias até a superfície com o lixo da cidade, e deixasse que empresas particulares, na base de bem-experimentados princípios de “laissez-faire”, desenterrassem novamente as notas (o direito de assim fazer sendo naturalmente obtido pela oferta de aforamento do terreno onde se achassem as notas), não haveria mais desemprego e, graças às repercussões do fato, a renda real da comunidade, e também o seu capital, haveriam provavelmente de se tornar muito maiores do que atualmente são. Na verdade, seria mais sensato construir casas e obras semelhantes; mas, se há dificuldades de ordem prática e de ordem política para esta solução, a mencionada acima seria melhor do que nada”.

Evidentemente, êsse processo não seria particularmente recomendável. As repartições governamentais que, desde antes da guerra, organizaram em grande escala obras públicas de emergência, acumularam muitas experiências, boas e más, e poder-se-á, com mais segurança do que há dez anos atrás, evitar graves erros que tanto comprometeram outrora os esforços aplicados nessas obras. A *Division of Applications and Informations* (DAI), criada em maio de 1935 nos Estados Unidos como órgão coordenador de todos os projetos de emergência — a serem executados pela

(1) *O Estado como criador de trabalho* — “Revista do Serviço Público”, junho de 1943, págs. 13-17.

(2) JOHN MAYNARD KEYNES — *The General Theory of Employment Interest and Money* — New York, 1936, pág. 129.

Public Works Administration, pela *Work Projects Administration* e por outras entidades — apesar da sua curta existência (foi extinta em setembro de 1935), estabeleceu algumas normas que merecem atenção ainda hoje. Em sete teses, ela formulou as exigências a que deverão se conformar todos os projetos de obras públicas: (3)

1. Os projetos devem ser úteis.
2. Os projetos devem exigir o emprêgo de uma proporção considerável do custo total em salários.
3. Serão especialmente favorecidos os projetos que oferecerem perspectivas, ao tesouro federal, de retribuição de parte considerável do custo.
4. Os projetos devem permitir execução imediata, de maneira a que o dinheiro seja gasto prontamente.
5. Os projetos devem prover ocupação para aqueles que se encontram nas listas de socorro.
6. Os projetos devem ser distribuídos por áreas proporcionalmente ao número de trabalhadores constantes das listas de socorro dessas áreas.
7. Os projetos devem ser elaborados de modo a facilitar a transferência do máximo de pessoas, das listas de socorro para o trabalho, no menor prazo possível.

II. CENTRALIZAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO

O único item discutível desse heptálogo é talvez o sexto, que exige uma distribuição regional dos trabalhos na proporção do número de desempregados nas respectivas regiões. Há certamente argumentos em favor dessa tese. A transplantação de operários de uma região a outra ocasiona muitas vezes certas dificuldades de ordem psicológica e social, e despesas suplementares com o transporte e o alojamento. Nem sempre é possível que as famílias sigam imediatamente o trabalhador em seu novo domicílio.

A questão apresenta também um aspecto puramente administrativo. A assistência aos desempregados, não importa sob que forma, sempre constituiu um dos domínios tradicionais da administração estadual e municipal. Nos Estados Unidos, o presidente Hoover manteve o princípio de que

a construção de obras públicas como remédio contra o desemprego pertence à alçada dos Estados e das municipalidades, e não à do governo federal, e manteve-o até o fim de seu período presidencial, isto é, até o ponto culminante da crise, na primavera de 1933. Os raros créditos federais concedidos para esse fim foram postos à disposição dos governos estaduais e locais por intermédio da *Reconstruction Finance Corporation*, como adiantamento sobre os auxílios federais para a construção de estradas. O *Federal Emergency Relief Act* (FERA) de maio de 1933, a primeira grande realização social do presidente Roosevelt, reservava aos Estados a organização e a execução das obras públicas. Somente com a organização da *Public Works Administration*, em junho de 1933, foi que o governo federal assumiu a direção das obras públicas de emergência.

Poder-se-ia imaginar que a descarga de um fardo tão pesado como é o auxílio aos sem-trabalho fôsse considerada pelos governos estaduais e locais como enorme vantagem. Mas esse não foi o caso. A intervenção do governo federal nesse domínio, não somente como órgão de controle, mas como organizador do trabalho e como executor, deu lugar, nos Estados Unidos, a numerosos atritos e controvérsias, e as discussões em torno do problema continuaram até o comêço da guerra (4).

Ainda que ninguém conteste ser desejável e necessária a participação dos órgãos estaduais e locais na elaboração e, em certos casos, também na execução dos programas de emergência, as experiências feitas nos Estados Unidos e em outros países demonstram que a direção da planificação e da execução deve ficar em mãos do governo central. A centralização se justifica não apenas porque o governo central assume os principais encargos financeiros; ela se impõe sobretudo porque as questões a resolver envolvem os interesses de todo o país.

A qualquer tempo pode acontecer que uma ação de emergência em favor de uma região delimitada deva ser empreendida com a assistência financeira do governo central. Nesse caso, é bem possível que este se limite a um papel antes consultivo e deixe às autoridades regionais a responsabilidade

(3) ARTHUR W. MACMAHON, JOHN D. MELLET, GLADYS OGDEN — *The Administration of Federal Work Relief* — Public Administration Service, Chicago, 1941, pág. 89.

(4) Cf. LEVERETT S. LYON and VICTOR ABRAMSON — *Government and Economic Life* — The Brookings Institution, Washington, 1940, Vol. II, pág. 1.203 e segs.

da elaboração do programa e a direção de sua execução. No quadro bem mais vasto das obras de emergência que serão realizadas depois da guerra, tal descentralização implicaria sem dúvida em grandes riscos. Porque não se pode supor que os interesses regionais e locais concordem em todos os casos com os interesses de toda a economia nacional.

A indústria de guerra deu origem a novos núcleos, cuja conservação em tempo de paz não será de interesse permanente para o país. E' provável que precisamente nesses novos centros industriais o desemprego será muito sensível, uma vez cessada a produção de guerra. Em certos casos, poderá ser indicado transformá-los e desenvolvê-los como centros permanentes da produção industrial, seja para utilizar as fábricas construídas durante a guerra, seja para descongestionar os velhos centros industriais superpovoados e às vezes insalubres. Em outros casos, será mais racional reduzir e mesmo desmontar completamente as instalações industriais criadas para as necessidades da guerra, em vez de sustentá-las artificialmente a expensas do governo, depois de se haverem tornado obsoletas. E' evidente que a decisão sobre tais questões não deve ser deixada às instâncias regionais e locais, mas incumbe ao governo central.

A centralização administrativa é a melhor condição para uma localização razoável das obras públicas de emergência. A intensidade regional do desemprego não poderá servir de critério absoluto para a distribuição das obras. O desejo dos "chômeurs" em obter trabalho no lugar onde estão no momento não é sempre conciliável com o princípio da utilidade pública, que deve dominar todas as atividades governamentais, aí compreendidas as obras de emergência.

Na primeira fase do após-guerra, êste inconveniente de terem os operários que mudar de domicílio para se ocuparem nas obras públicas será, aliás, menos incômodo, porque a desmobilização de milhões de homens acarretará inevitavelmente uma grande migração interna. Os homens que voltam do *front* são em geral dotados de mais mobilidade e dispostos a ir de uma cidade ou de uma região a outra, e êsse espírito se reflete em toda a população. Para os organizadores das obras públicas de emergência a mobilidade constitue grande vantagem. O trabalhador sedentário é um dos elementos mais preciosos para a vida econômica e

social; sem êle, o bom trabalho especializado não é possível. O desempregado sedentário é um elemento nefasto, porque acaba se tornando um sem-trabalho profissional.

Quando chegar o fim da guerra, haverá provavelmente menos sem-trabalho dessa espécie e o engajamento dos homens longe de seu domicílio habitual será por conseguinte mais fácil. As obras de emergência poderão assim ser executadas onde ofereçam perspectivas de proporcionar o máximo de utilidade. Ao mesmo tempo, elas podem ainda prestar ao país um serviço dos mais importantes: por meio das obras públicas o governo terá a possibilidade de dirigir a migração dos desmobilizados para as regiões que tenham necessidade de aumento da população.

III. DURAÇÃO E FLEXIBILIDADE

A organização racional das obras de emergência no espaço é, apesar de todos os obstáculos, mais fácil do que a sua realização em tempo delimitado. Em princípio, as obras de emergência deverão naturalmente, como todas as obras públicas, ser terminadas em um espaço mínimo de tempo e, já por razões orçamentárias, já por força dos contratos sobre a entrega de material, é preciso fixar exatamente a demora para as diferentes fases da construção. Tal ritmização é sobretudo indispensável para evitar que o trabalho de emergência não degenerem em um pseudo-trabalho inútil.

Conta-se que o famoso financista e filantropo Stephen Girard, o maior empreendedor norte-americano ao tempo de Jefferson, contratava desempregados para remover lixo de um monte para outro e dêste novamente para o primeiro (*to move dirt from one pile to another and back*) (5). Ainda se acha muito espalhada a opinião de que todas as obras públicas empreendidas com o fim de ocupar os sem-trabalho são mais ou menos do tipo das de Stephen Girard. Mesmo um homem da experiência de Edouard Herriot, que foi durante trinta anos prefeito de Lyon — a cidade mais bem administrada da França — dizia na véspera da guerra, em um debate parlamentar sobre o *chômage*, que as obras de emergência consistem essencialmente em cavar a terra para enchê-la de novo. Afim de desmentir a opinião de que as obras de

(5) PAUL H. DOUGLAS — *Controlling Depressions* — New York, 1935, pág. 123.

emergência são muitas vezes mais caras do que a assistência direta aos desempregados, sem serem mais eficazes, a administração deverá mostrar resultados prontos e palpáveis. E' preciso que as obras públicas de emergência sejam não apenas iniciadas imediatamente, mas também terminadas em tempo previsto.

Ora, a aplicação dêsse princípio implica questões muito delicadas. Para a execução de suas construções, a administração pública tem normalmente à sua disposição todos os meios de que também dispõe um construtor particular. Nos casos de urgência, ela pode até se atribuir prioridades para o fornecimento de material e para o transporte. Mas pode ela razoavelmente pretender tais privilégios para as obras de emergência também? E' provável — ainda que de modo algum certo — que a escassez de material e de combustíveis não exista mais depois da guerra, no momento em que as obras de emergência devam se efetuar. Mas haverá falta de técnicos e de operários especializados se, ao mesmo tempo que a indústria for reorganizada para as necessidades da economia de paz, o govêrno tiver que executar êle próprio, com urgência, numerosos trabalhos de reconstrução.

As obras de emergência tomarão inevitavelmente um lugar secundário no sistema das prioridades. Deverão contentar-se com pessoal menos qualificado, com mão de obra composta de homens que veem de profissões as mais diversas, sem nenhuma preparação nem dotados para suas novas tarefas. Certamente, a colocação do "right man in the right place" dependerá, em larga medida, da habilidade dos dirigentes. Mas não se deve ter ilusões: os bons métodos de seleção, normalmente utilizados para assegurar às atividades do govêrno o máximo de eficiência, não serão aplicáveis senão em escala muito restrita. Em geral, a administração das obras de emergência deve executar o seu programa com operários e técnicos que recebe, e não com os que deseja ter.

Para atenuar êsse grave inconveniente, a *Work Projects Administration* (WPA) dos Estados Unidos experimentou adaptar o seu próprio programa à diversidade das capacidades profissionais dos desempregados. Foi-se até muito longe nesse caminho e estabeleceu-se um "WPA art program", um "WPA music program", um "WPA writer's program", um "WPA records survey program", dizendo que os artistas, escritores, sábios sem emprego,

podem prestar ao país um serviço mais útil, se forem empregados em sua própria profissão, do que se o forem na construção de estradas ou de canais.

A intenção é das mais louváveis, mas há sempre o perigo de que, quanto mais se especializam os trabalhos em consideração aos "chômeurs", mais as obras de emergência se transformem em uma instituição perpétua. Sob êsse aspecto, a questão da especialização não constitue senão uma parte dum problema mais vasto e mais complexo: deve-se conservar o pessoal ocupado nas obras de emergência pelo tempo em que tais obras estiverem em construção, ou deve-se fazer esforços para reduzi-lo e encorajá-lo a procurar uma ocupação regular na economia privada?

Lògicamente, o segundo modo de proceder parece mais conforme à idéia de base de emergência. Na prática, não se poderá aplicá-lo sempre. Os homens ocupados na construção de um sistema de irrigação em região afastada dos centros industriais acham-se virtualmente impedidos de procurar trabalho na indústria privada. E se se estabelecesse no local uma agência de engajamento, as conseqüências poderiam ser das mais embaraçosas para a administração. As flutuações do pessoal poderiam enterrar grandemente a eficiência do trabalho, sem falar das despesas de transporte causadas pelo vai-e-vem dos operários. Uma certa estabilidade no efetivo dos operários é, pois, indispensável.

Não se deve perder de vista, contudo, que as obras de emergência não são mais do que uma substituição do trabalho normal. Se — hipótese pouco provável — a economia do país recebesse súbitamente um impulso extraordinário, em conseqüência duma nova invenção ou de outra causa imprevista, e fôsse capaz de absorver imediatamente todos os desempregados, as obras de emergência teriam perdido sua principal razão de ser. Neste caso também não se poderia sustá-las ou liquidá-las dum dia para o outro, mas o programa deveria ser reduzido a um mínimo. Se a execução não pudesse ser rapidamente terminada, deveria prosseguir num ritmo diminuído.

O programa das obras de emergência requer, portanto, grande flexibilidade quanto às dimensões e quanto à duração da execução dos projetos. Os trabalhos que não correspondem a essas condições básicas — por exemplo os que exigem tratamento contínuo do material e não toleram qualquer mo-

dificação — não são adequados a um programa de emergência.

A posição intermediária das obras de emergência entre o desemprego integral e o trabalho normal deve exprimir-se também pela fixação dos salários. Os homens que trabalham no quadro das obras de emergência, prestando ao país um serviço útil, recebem naturalmente uma remuneração superior à assistência pública aos sem-trabalho não ocupados pelo governo. Mas seus salários deverão permanecer abaixo dos salários médios pagos na indústria do país, afim de que o trabalho normal não perca seu atrativo.

O sistema dos salários nos Estados Unidos, onde as obras de emergência jamais absorveram mais de um terço do total de desempregados, tem sido alterado várias vezes. Durante algum tempo, a *Work Projects Administration* pagava um “salário de segurança” (*security wage*), uma espécie de salário mensal mínimo, adaptado ao custo da vida nas diferentes regiões e com suplementos para os operários com famílias numerosas. Depois passou-se a um salário por hora, mais ou menos correspondente ao salário usualmente pago para trabalho similar. Esta regulamentação nem sempre era mais vantajosa para os operários, porque o número de horas de trabalho era bastante reduzido. Por fim, voltou-se aos salários de segurança. Sob ambos os sistemas, havia um escalonamento entre a mão de obra ordinária e os operários empregados em trabalho qualificado.

Os administradores das obras de emergência nos Estados Unidos pleitearam o reconhecimento de tais obras pelo menos como instituição “semi-permanente”, com um orçamento bi-anual. Em particular Mr. CORRINGTON GILL, desde 1933 *Assistant Administrator* de diversas agências de emergência que se sucederam sob a direção geral de Mr. Harry Hopkins, insistiu nesse ponto, referindo-se ao fato de que, independentemente das flutuações da conjuntura econômica, é preciso contar — em tempo de paz, bem entendido — com um desemprego “crônico” de dois a quatro milhões de

homens capazes e dispostos a trabalhar, mas que não tem trabalho (6). O Congresso, porém, sempre recusou reconhecer a organização de emergência como instituição perpétua. As obras de emergência, por mais necessárias que sejam, não deveriam jamais perder seu caráter excepcional e temporário.

A divergência entre êsses dois pontos de vista é menos uma diferença de fato — pois o Congresso tem votado todos os anos somas importantes para a *Work Projects Administration* — que de princípio. Os partidários da permanência ou semi-permanência das obras de emergência consideram o desemprego como um mal social lamentável mas inevitável, contra o qual é preciso estabelecer instituições de remédio permanentes, como se mantem hospitais contra as doenças físicas. Os adversários da permanência objetam que toda instituição permanente tende a ocupar-se para justificar sua necessidade. Se os hospitais não tivessem doentes — o que infelizmente não é o caso — talvez tentassem também conservar seus clientes por mais tempo que o necessário. Para uma organização permanente de emergência, a tentação seria maior de ocupar, para manter-se ela própria ocupada, homens que, sem ela, encontrariam mais facilmente um trabalho normal.

A solução desse dilema parece consistir numa separação mais estrita entre a planificação e a execução das obras de emergência. Para a primeira, são necessários organismos permanentes, porque a execução será mais eficiente e menos dispendiosa, à medida que for mais bem preparada. Com essa condição, poder-se-á renunciar a uma administração permanente para a execução e criá-la somente em caso de necessidade imediata. Sob essa forma se preparam atualmente os numerosos planos oficiais e particulares para o após-guerra, de que tentaremos dar um resumo em nosso próximo artigo.

(6) CORRINGTON GILL — *Wasted Manpower* — New York, 1939, pág. 274.