

Emprego e Setor Público no Brasil*

ELEUTÉRIO F. S. PRADO**

Introdução

Neste artigo procura-se entender e dimensionar a magnitude da participação do Estado no processo de criação de empregos na economia brasileira⁽¹⁾. Para isto, analisam-

O autor agradece os comentários dos professores Iraci del Nero da Costa e Andrea Sandro Calabi e dos pareceristas desta revista.

** Da FEA/USP e da FIPE.

(1) Trata-se de uma contribuição que ajuda a dimensionar a importância do Estado na economia brasileira e que se soma a outras: BAER, W. et alii. As modificações no papel do Estado na Economia Brasileira *Pesquisa e Planejamento Econômico*. 3 (4): 883-92; REZENDE, F. & CASTELO BRANCO, F.P. Emprego público como instrumento de política econômica e SUZIGAN, W. As Empresas do governo e o papel do Estado na economia brasileira. In: *Aspectos da participação do governo na economia*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1976; COUTINHO, L. & REICHSTUL, H. P. O Setor produtivo estatal e o ciclo. In: *Estado e capitalismo no*

se dois conjuntos de resultados gerados em pesquisa de natureza estatística com modelos macroeconômicos desagregados. Estas informações, como se verá, tanto são pouco conhecidas como de enorme interesse para se avaliar o papel dos dispêndios estatais nas oscilações conjunturais do emprego. Mostram-se, em particular, nos momentos de crise econômica em que a tragédia do desemprego atinge milhares de famílias de trabalhadores, relevantes para se dimensionar a importância e a responsabilidade do setor público na geração direta e indireta de ocupações.

De acordo com informações censitárias disponíveis, a absorção de mão-de-obra nos órgãos do Governo (federal, estaduais, municipais e autárquicos) situa-se em níveis elevados e vem crescendo ao longo do tempo. Entre 1950 e 1970 evoluiu a taxa média anual de 5,6%, marca bastante superior

... Brasil. São Paulo. Hucitec-Cebrap, 1977; CIPOLLA, F.P. Proporções do Capitalismo de Estado no Brasil pós-64. *Estudos do Cebrap*. 25: 29-65.

àquelas observadas no setor secundário (3,5%) e terciário (4,5%)(2). Em termos absolutos, nestes vinte anos passou de cerca de 1 milhão para pouco menos de três vezes este valor, o que no fim do período representava aproximadamente 9% da população economicamente ativa (PEA) brasileira, e dobro deste valor se se considerar apenas a PEA urbana.

Ainda que expressivos, esses números não refletem toda a magnitude da importância da participação do Estado na geração de empregos(3). Referem-se apenas à mão-de-obra diretamente ocupada nas atividades inerentemente públicas. Para uma avaliação mais exaustiva torna-se necessário considerar os empregos indiretos criados nos setores privados da economia e nas próprias empresas do Governo e que dependem dos gastos governamentais. Para fazê-lo, empregaram-se modelos de relações multisetoriais, os quais, ao fornecerem um mapa estrutural dos fluxos de mercadorias entre as atividades produtivas e, entre estas, o governo e as famílias, permitem atingir esse objetivo.

Procurou-se também, ao final do artigo, analisar o significado e as implicações dos resultados encontrados nos quadros de algumas idéias mais em evidência sobre o papel dos gastos do governo no processo de acumulação de capital. Trata-se de tentar explicar porque, após algumas décadas de desenvolvimento capitalista no País, o Estado aparece com tanta importância no processo de geração de ocupações. O objetivo aqui não foi nem avaliar nem buscar verificação destas teorias, mas sim definir a perspectiva que se acha mais adequada ao entendimento das magnitudes obtidas.

Os dois conjuntos de dados são apresentados em seqüência. Deve-se mencionar que todas as informações referem-se ao ano

de 1975 e foram obtidas mediante uso da Matriz de Relações Intersetoriais do Brasil(4), das Contas Nacionais(5), do Estudo Nacional da Despesa Familiar (ENDEF)(6) e de uma amostra especial de declarações do Imposto de Renda Pessoa Física referente ao ano-base de 1975. A utilização destas fontes envolveu um trabalho enorme de compatibilização e manipulação de dados, impossível de se descrever de modo breve em um artigo como este. Os valores obtidos devem ser vistos com cuidado, dada a quantidade enorme de suposições que se teve de fazer para obtê-los; apesar disto — crê-se — revelam em largos traços o que efetivamente ocorre na realidade.

1 Emprego nas Atividades Produtivas e Setor Público

Apresentam-se nesta seção os resultados de um estudo em que se estimou o volume de emprego gerado nos setores produtivos da economia pelos dispêndios diretos e indiretos do setor público(7).

Antes de passar a eles, para facilitar a sua interpretação expõe-se brevemente a idéia básica de um modelo de insumo-produto.

(2) De acordo com cálculos efetuados por TAVARES & SOUZA; TAVARES, C.M. & SOUZA, P.R. Emprego e salários. *Revista de Economia Política*. 1 (1): 7, jan.-mar. 81.

(3) Entende-se por emprego a quantidade de trabalho (qualificado e não qualificado) necessária para gerar determinado volume de produção, num período dado.

(4) FIBGE. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Matriz de Relações Intersetoriais do Brasil — 1970*. Rio de Janeiro, FIBGE, 1980.

(5) F.G.V. Fundação Getúlio Vargas. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, F.G.V., vários números.

(6) FIBGE. *Despesas das Famílias*. Rio de Janeiro, FIBGE, 1978.

(7) Estes resultados foram obtidos por meio de método desenvolvido por CALABI & ZYLBERSTAYN, ainda que, diferentemente deles, tenha-se trabalhado com coeficientes de insumo-produto e emprego atualizados para 1975. CALABI, A.S. & ZYLBERSTAYN, H. *O Setor público e o emprego*. São Paulo, FIPE, 1980, mimeo.

Para cada um dos k setores da economia escreve-se a equação do balanço de seus fluxos como:

$$\sum_{j=1}^k Y_{ij} + C_i + I_i + X_i + G_i + E_i = y_i$$

$$i = 1, 2, \dots, k,$$

onde Y_{ij} é a quantidade de insumo do setor i fornecida ao setor j e C_i , I_i , X_i e G_i são respectivamente as quantidades de mercadorias destinadas ao consumo, aos investimentos, às exportações e aos gastos do Governo; E_i responde pelo volume de estoques das empresas e y_i é o produto total do setor i . Supondo que $a_{ij} = Y_{ij}/Y_j$ são parâmetros determinados pela tecnologia e constantes no curto prazo, pode-se reescrever o sistema acima na forma matricial⁽⁸⁾:

$$A \cdot y + c + i + x + g + e = y,$$

onde A é uma matriz k por k e os outros termos da equação são vetores k por 1. Importa observar que o elemento a_{ij} de A deve ser interpretado como a quantidade de insumo do setor i empregado na produção de uma unidade de produto no setor j . Tomando o vetor y como incógnita do sistema linear e resolvendo-o, tem-se:

$$y = (I - A)^{-1} (c + i + x + g + e),$$

em que $(I - A)^{-1}$ é a matriz de Leontief e seus elementos A_{ij} são as quantidades diretas e indiretas de insumo i empregadas em j na produção de uma unidade de demanda final, aqui decomposta nos vetores c , i , x e g . Se n é um vetor 1 por k e cada um de seus elementos n_j representa a quantidade de trabalho diretamente envolvida na produção de uma unidade de produto no setor j ,

pode-se obter os totais de emprego associados aos diversos componentes da demanda final simplesmente pré-multiplicando a última equação por n . Tem-se, assim, não apenas a quantidade de trabalho necessária diretamente à produção dos insumos utilizados nesse processo. É sempre este o raciocínio que está implícito nos resultados que seguem.

Entende-se, nesta seção, por emprego gerado pelos dispêndios diretos e indiretos do setor público nos setores produtivos, a soma do emprego necessário à produção de mercadorias consumidas pelos empregados do Governo e pelos beneficiários das transferências pessoais, mais aquele associado ao próprio consumo do Governo (despesas de custeio) e aos investimentos públicos. Subdividem-se as atividades estatais em dois grandes grupos: no primeiro incluem-se a administração direta, as autarquias e as fundações, e o segundo engloba as empresas públicas do setor produtivo e as sociedades de economia mista.

Os resultados da tabela 1 retratam impressionantemente as relações reais entre geração de ocupações e gastos públicos. Os valores absolutos de emprego referentes ao primeiro grupo foram obtidos com a metodologia acima descrita, tomando-se os montantes globais do dispêndio do Governo das Contas Nacionais e repartindo-os por setores, conforme as proporções da Matriz de 1970. Os valores são, no entanto, expressivos: aproximadamente 5,5 milhões de empregos nas atividades produtivas foram criados a partir das diferentes formas da demanda do Governo. O item consumo pessoal dos funcionários públicos e famílias de aposentados destaca-se nesse total com o valor de 4,1 milhões⁽⁹⁾.

(8) Letras maiúsculas com subíndices indicam valores numéricos, letras minúsculas com subíndices denotam coeficientes unitários, e letras maiúsculas e minúsculas sem subíndices representam, respectivamente, matrizes e vetores.

(9) Esses valores absolutos devem ser vistos com cuidado, já que a natureza do exercício impõe a possibilidade de uma margem de erro não insignificante nos resultados. Os valores relativos são muito mais confiáveis, porque o efeito dos desvios sistemáticos fica minimizado.

TABELA 1
EMPREGO GERADO NAS ATIVIDADES PRODUTIVAS PELO SETOR PÚBLICO^(a)
1975

Segmentos do Setor Público	Consumo ^(b) Pessoal	Custeio ^(c)	Investimento Público	Total
Adm. direta, autarquias etc.	4.148 10,7%	507 1,3%	931 2,4%	5.586 14,5%
Empresas públicas, socied. econ. mista	1.076 2,8%	— —	1.429 3,7%	2.055 6,5%
Total	5.224 13,5%	507 1,3%	2.360 6,1%	8.091 20,9%

- Notas: (a) Os valores absolutos de emprego estão expressos em milhares de homens-ano. As porcentagens referem-se à relação entre os valores absolutos superiores e o emprego total gerado nos setores produtivos pela ação de todos os componentes da demanda final;
- (b) Inclui as despesas com pessoal e as transferências às pessoas;
- (c) As despesas de custeio constituem-se das despesas em bens e serviços.

Os valores relativos, calculados em relação ao emprego total gerado nos setores produtivos pelo efeito conjunto de todos os componentes da demanda final, são ainda mais expressivos. Os gastos do Governo ou de seus funcionários foram responsáveis pela geração de 14,5% do emprego nestes setores, valor correspondente à soma de 10,7%, 1,3% e 2,4%, referentes, respectivamente, ao consumo pessoal, ao custeio e aos investimentos. O emprego total foi calculado tomando-se por base os valores globais de consumo pessoal, investimento, exportações e gastos do Governo que aparecem nas Contas Nacionais para 1975, e empregando-se o mesmo procedimento acima mencionado para obter a desagregação setorial.

As estimativas relativas ao segundo grupo são mais precárias, ainda que representem indicadores interessantes de serem conhecidos. Como não se dispunha dos montantes de salários pagos pelas empresas do Governo, utilizou-se a informação de Rezende & Castelo Branco⁽¹⁰⁾ segundo a qual 20,6% dos empregados do setor público vinculavam-se, em 1973, a estas empresas, e supôs-se que o salário médio destes era

aproximadamente igual ao do funcionalismo⁽¹¹⁾. Desta maneira, avaliou-se o emprego indireto criado pelo consumo dos empregados destas empresas em cerca de 26% daquele referente à administração direta. Para calcular o emprego gerado pelos investimentos do setor produtivo estatal utilizou-se a informação de Coutinho & Reichstul⁽¹²⁾, que aponta ter sido este cerca de 26% da formação de capital total.

Como se vê, levando em conta ambos os dados, o peso do Governo como fonte de demanda efetiva é bastante grande, já que o emprego por ele criado no setor produtivo da economia atinge quase 21%. Antes de tentar interpretar o significado destes resultados, vale a pena acompanhar a descrição de outro trabalho mais completo, no qual se considera o emprego total da economia.

2. Emprego Total e Setor Público

O estudo anteriormente descrito considera apenas o emprego proporcionado pelos gastos públicos quando estes se transformam em demanda de mercadorias nos se-

(10) REZENDE, F. & CASTELO BRANCO F.P. *Emprego público...*, op. cit., p. 56.

(11) Informações obtidas da Relação Anal de Informações Sociais (RAIS) de 1976.

(12) COUTINHO, L. & REICHSTUL, H.P. *O Setor produtivo...*, op. cit., p. 63.

tores produtivos da economia. Nesta seção apresentam-se os resultados de um trabalho mais amplo, no qual se contempla também o emprego no setor famílias e na própria atividade governamental⁽¹³⁾. Leva-se em conta, assim, praticamente todo o universo de ocupações da economia brasileira.

O objetivo perseguido foi analisar a capacidade de geração de empregos dos componentes da demanda final que podem ser considerados variáveis dinâmicas de curto prazo, ou seja, os gastos do Governo, os investimentos e as exportações. Para isto construiu-se um modelo multisetorial fechado em que o consumo das famílias e o consumo intermediário das empresas fossem determinados endogenamente. Esse procedimento analítico reflete as suposições largamente comprovadas de que o gasto familiar em bens e serviços e a demanda por insumos das empresas apresentam-se altamente correlacionados, respectivamente, com a renda e o produto.

O modelo simula o processo econômico determinado pela reprodução do capital com seus subprocessos de produção, distribuição da renda e consumo. Considera, assim, a geração de valor nas atividades produtivas nas formas de salários, lucros etc., sua transformação em rendas das famílias de empregadores, profissionais liberais, operários etc., a conversão destas rendas em consumo de mercadorias e, em consequência, a realimentação da atividade produtiva e de geração de valor. Estão envolvidos neste processo a ação dos multiplicadores de Leontief e keynesiano, como se sabe.

Do ponto de vista formal, a equação que define o modelo é semelhante àquela do estudo anterior e pode ser expressa como⁽¹⁴⁾:

$$y^* = (I - A_n)^{-1} f,$$

(13) O detalhamento do material aqui exposto encontra-se em PRADO, E.F.S. & KADOTA, D.K. **Composição do emprego no Brasil**. São Paulo, FIPE, 1981. mimeo.

(14) Para uma descrição detalhada do modelo consultar PYATT, G. & ROUND, J.J. *Kayne-*

em que

$$y^* = \begin{pmatrix} y^V \\ y^F \\ y^S \end{pmatrix} \quad A_n = \begin{pmatrix} I & 0 & V \\ R & (I - S) & 0 \\ 0 & C & (I - A) \end{pmatrix}$$

$$f = \begin{pmatrix} 0 \\ s \\ g^* \end{pmatrix}$$

onde y^V : vetor dos montantes totais de salários, lucros etc.; y^F : vetor das rendas familiares; y^S : vetor dos valores da produção setorial; A : matriz de coeficientes de insumo-produto; V : matriz dos coeficientes de valor gerado por unidade de produto setorial; R : matriz de distribuição primária da renda; S : matriz da distribuição secundária da renda; C : matriz dos coeficientes de consumo; s : vetor dos gastos do governo com pessoal e transferências pessoais; e $g^* = c + i + x + g$, estes últimos definidos na seção anterior.

A pré-multiplicação de um vetor linha n^* de coeficientes de emprego pela equação anterior fornece os montantes de ocupação dos diversos setores, gerados sob a ação simultânea dos multiplicadores interindustriais e da renda. Considerem-se as seguintes representação de $M = (I - A_n)^{-1}$ e n^* :

$$n^* = (0 \ m \ n) \quad e \quad M =$$

$$\begin{pmatrix} M^{VV} & M^{VF} & M^{VS} \\ M^{FV} & M^{FF} & M^{FS} \\ M^{SV} & M^{SF} & M^{SS} \end{pmatrix},$$

... sian multipliers, the Leontief inverse and the distribution of income. mimeo. **Development Research Center**, World Bank, 1978; ou ainda PRADO, E.F.S. & KADOTA, D.K. **Multiplicadores de emprego no Brasil**. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, a ser publicado.

EMPREGO

onde 0 é um vetor linha nulo, m representa o vetor linha dos coeficientes de emprego por unidade de renda familiar e n foi definido anteriormente como o vetor das quantidades de trabalho por unidade de produto. M é uma matriz de blocos, cujas submatrizes

M^{II} têm a mesma dimensão da correspondente submatriz (de mesma posição) em A .

Sabendo-se que V , F e S significam, respectivamente, valor adicionado, família e setores, pode-se interpretar os coeficientes

das submatrizes de M . Os blocos M^{VV} , M^{FV} e M^{SV} respondem por efeitos fictícios já que, segundo a lógica do modelo, não há demanda exógena nos primeiros componen-

tes do vetor f . Em M^{VF} , M^{FF} e M^{SF} o elemento M_{ij} representa, respectivamente, o valor adicionado total, a renda familiar total e o produto total gerado em j por uma unidade de demanda exógena como gastos do governo com pessoal, sendo j uma classe de família. De modo semelhante, em

M^{VS} , M^{FS} , M^{SS} o elemento M_{ij} representa, respectivamente, as mesmas categorias de renda total acima por unidade de demanda final do tipo gastos do Governo em mercadorias, investimentos privados e públicos, exportações, onde j é um setor produtivo da matriz de insumo-produto.

Fazendo-se a operação acima mencionada, tem-se:

$$n^* \cdot M \cdot f = (m M^{FF} + n M^{SF})s + \\ + (m M^{FS} + n M^{SS})g^*$$

Reordenando os termos e adicionando o emprego público gerado autonomamente pelo Governo (E), o total de emprego da economia (T) fica:

$$T = m(M^{FF} + M^{FS}) + \\ s \quad g^* \\ + n(M^{SF} + M^{SS}) + E \\ s \quad g^*$$

A última expressão decompõe o total de emprego da economia nos montantes gerados nos setores família, empresas e público e torna possível separá-lo por categoria de demanda exógena considerada⁽¹⁵⁾. O primeiro termo da expressão representa o emprego no setor família e o termo seguinte responde pelo emprego nos setores produtivos. Fazendo-se, agora, primeiro s igual aos gastos públicos com pessoal e, logo em seguida, igual às transferências do Governo, mantendo-se $g^*=0$, geram-se as duas primeiras linhas da tabela 2. As linhas de número 3, 4, 6, e 7, por sua vez, são obtidas conservando-se $s=0$ e fazendo g^* sucessivamente igual às despesas de custeio do Governo, ao investimento público, ao investimento privado e às exportações.

Os resultados mostram-se muito expressivos: associam às atividades públicas 44% do emprego total da economia brasileira em 1975. De um montante de cerca de 31 milhões de homens-ano, aproximadamente 18% consistem de empregos improdutivos (7% referente ao setor famílias e 11% do próprio Governo), enquanto o restante é criado no setor de empresas. Deste total, as atividades do Governo respondem por pouco mais de 13,5 milhões, os quais aparecem decompostos em emprego gerado a partir dos gastos com pessoal, transferências às pessoas, consumo de bens, serviços e investimento. Merece destaque o componente gasto com pessoal, ao qual se atribui 24% do emprego criado na economia como um

(15) Como se sabe, o caráter exógeno atribuído a estas variáveis reflete a natureza estática dos modelos e não característica alguma da realidade. Justifica-se em face da anterioridade das decisões econômicas de investimento, gasto público e exportação em contraposições ao caráter induzido do consumo intermediário e final.

TABELA 2

EMPREGO TOTAL ASSOCIADO AOS COMPONENTES EXÓGENOS DA DEMANDA
1975

Componentes da Demanda	Setores			Total	
	Famílias	Governo	Empresas	Absl.	Porc.
Gastos com pessoal	629 8%	3.461 45%	3.548 47%	7.638 100%	24%
Transferências	382 15%	—	2.153 85%	2.535 100%	8%
Custeio	80 7%	—	1.077 93%	1.157 100%	4%
Investimento público	146 6%	—	2.204 94%	2.350 100%	8%
Governo total	1.236 9%	3.461 25%	8.982 66%	13.679 100%	44%
Investimento privado	583 6%	—	8.814 94%	9.397 100%	38%
Exportações	287 3%	—	7.840 97%	8.127 100%	26%
Total economia	2.105 7%	3.461 11%	25.637 82%	31.203 100%	100%

OBS.: 1. Os valores absolutos estão expressos em milhares de homens-ano. As porcentagens da última coluna a direita expressam a relação entre os totais da coluna anterior e o total geral da economia; as porcentagens sob os valores absolutos mostram a relação da parte com o todo, por componente de demanda final.

2. O setor empresas inclui as empresas do Governo.

todo e mais da metade do total referente ao setor público. Isto se deve ao fato de que não apenas o consumo dos funcionários públicos induz à manutenção de um certo nível de atividade na economia, mas também porque este gasto é ele mesmo uma fonte importante de criação de empregos.

Para melhor avaliar estas informações, torna-se necessário conhecer as relações entre os montantes de gastos e os volumes de emprego gerados. Verifica-se que, em 1975, conforme a situação retratada pelo modelo, o dispêndio do Governo como um todo era capaz de criar em média 95,0 homens-ano por milhão de cruzeiros, enquanto as exportações e os investimentos privados o podiam fazer nos valores de 108,6 e 45,9, respectivamente. Estas relações mostram que a demanda final do setor público apresentou-se mais positiva do que a formação de capital e menos do que as exportações quanto ao efeito analisado. Se se restringe a comparação unicamente ao emprego nas

atividades produtivas, o quadro fica ainda mais favorável a este último componente da demanda final; observam-se os valores 104,8, 62,4 e 43,0 para as exportações, gastos do Governo e investimento privado, na mesma ordenação.

Estes multiplicadores devem ser vistos como efeitos marginais de mudanças nas variáveis dinâmicas de curto prazo, o que pressupõe a existência de capacidade ociosa na economia. A tabela 3, que contém os valores acima mencionados e também informações mais desagregadas, permite esclarecer os resultados apresentados na tabela anterior.

Verifica-se, primeiro, que a efetividade das exportações na geração de empregos ocorre porque estas se orientam em mais de 50% para os setores agropecuário e alimentício, de elevado poder multiplicador; assim, ainda que a participação desta categoria no total da demanda exógena seja rela-

TABELA 3
COMPOSIÇÃO DA DEMANDA E MULTIPLICADORES IMPLÍCITOS
1975

Setores	Gastos do governo			Exportações			Investimentos		
	Demanda	Emprego	Mult.	Demanda	Emprego	Mult.	Demanda	Emprego	Mult.
Público: pessoal	73.522	7.638	103,9						
: transf.	44.613	2.535	56,8				-		
: invest.	51.180	2.349	45,9				-		
Agropecuário	167	34	204,5	8.349	1.689	202,3	2.030	403	197,8
Extrativo mineral	26	1	34,2	3.138	112	35,8	12	1	33,9
Metal mecânico	1.614	53	33,1	6.564	233	35,4	45.519	1.513	33,2
Químico	1.495	31	20,4	4.830	440	91,2	65	2	27,5
Alimentício	1.133	97	85,6	31.650	4.757	150,3	14	1	76,9
Diversos	4.022	140	34,9	4.194	248	59,2	3.360	160	47,6
Construção civil							136.823	6.750	49,3
Transp. e distrib.	2.557	96	37,6	16.070	659	41,0	15.683	507	32,2
	14.817	704	47,5	.17	.1	79,0	1.215	60	49,0
Total	143.967	13.678	95,0	74.815	8.127		204.722	9.397	45,9

Obs.: 1. A demanda mede-se em milhões de cruzeiros de 1975, o emprego em milhares de homens-ano e os multiplicadores em homens-ano por milhão de cruzeiros de 1975.

2. Os valores da demanda final foram obtidos pela decomposição dos agregados da Contabilidade Nacional de 1975, segundo as proporções da Matriz de Relações Intersetoriais do Brasil de 1970.

3. O emprego por setor inclui o emprego direto e o indireto criado pela demanda final, levando-se em consideração os multiplicadores de Leontief e keynesiano.

tivamente menor do que a das outras, em torno de 18% do volume global de gastos, resulta da composição de efeitos que responde por cerca de 26% do emprego em valores absolutos.

Por outro lado, os investimentos apresentam-se menos capazes de gerar ocupações apesar de representarem quase 50% do montante global do dispêndio considerado exógeno. A razão disto transparece de modo evidente: encaminham-se, em apreciável volume, para os setores tecnologicamente modernos e de baixo coeficiente emprego-produto e, em alta proporção, à construção civil, cujo multiplicador não é tão elevado como se acredita geralmente.

A capacidade elevada de geração de emprego das despesas públicas deve-se a dois fatores: primeiro, porque se concentram em gastos com pessoal (e transferências) que possuem multiplicadores altos — tanto em virtude do emprego direto que criam, como em razão de os gastos de consumo converterem-se, em apreciável proporção, em demanda dos setores agropecuário e alimen-

tício — e, segundo, porque a participação do Governo no total da demanda exógena pode ser considerada razoavelmente grande (cerca de 33%).

À Guisa de Conclusão

As implicações dos resultados para se avaliar o papel dos gastos públicos na geração de ocupações parecem ser bastante evidentes: o Governo é responsável por substancial porção do emprego criado na economia brasileira. O primeiro estudo mostrou que 21% da quantidade de trabalho posta em movimento nos setores produtivos foi necessária para produzir as mercadorias investidas ou consumidas diretamente por ele ou ainda por beneficiários de seus dispêndios com pessoal. Além disso, a proporção da PEA ocupada em cargos do funcionalismo público atinge 9%, como se mencionou.

Os resultados do segundo estudo atestam a importância dos gastos públicos na criação de empregos em situações conjunturais de recessão ou crise: o multiplicador de em-

prego dos dispêndios com pessoal apresenta-se com o dobro do valor daquele dos investimentos, e esta diferença se ampliaria se estes dispêndios se concentrassem na contratação de mão-de-obra menos qualificada (quanto menor o salário maior o número de pessoas empregadas, dado um certo montante de recursos). As possibilidades de ação compensatória do Governo a este respeito, quando fraqueja o investimento, são evidentes.

Precisa-se mencionar, no entanto, que, rigorosamente, estes últimos resultados só valem no curto período de tempo; no longo prazo, só o investimento pode ser considerado variável dinâmica da demanda. A ampliação dos gastos do Governo depende da ampliação do valor gerado no processo econômico, o qual depende, por sua vez, da ampliação da capacidade e do emprego produtivo, o que somente a acumulação de capital pode proporcionar. As exportações, no longo prazo, tendem a ser compensadas por importações, em virtude das exigências de reciprocidade no comércio internacional. No entanto, mesmo nesta circunstância, dado o alto valor do multiplicador de emprego deste componente da demanda e da existência de um "gargalo" à expansão da produção, em virtude da escassez de divisas na economia brasileira, não se pode ter dúvidas sobre o importante papel das exportações na ampliação do emprego no Brasil.

Não se poderia encerrar este artigo sem discutir, ainda que brevemente, o problema numa perspectiva de longo prazo. Porém, o trabalho empírico apresentado não fornece os elementos necessários nem se constitui segundo um método adequado para tratar a questão das relações entre o Estado e o desenvolvimento e, por extensão, entre a crescente participação daquele na economia e a evolução do emprego. No entanto, para evitar má interpretação, faz-se necessário examinar o significado dos resultados frente a uma idéia eternamente presente neste assunto.

Deve-se dizer logo de início que estes resultados não autorizam versão alguma da teoria da "insuficiência crônica da demanda efetiva", segundo a qual, na ausência de intervenção governamental, o sistema capitalista desenvolver-se-ia no sentido de sub-utilizar a capacidade e de elevar o grau de emprego. Porém, verdade se diga, também não afiançam a negação de tal concepção. Na verdade, resultados obtidos com modelos estáticos não podem fundamentar uma discussão que envolve o movimento da sociedade. Crê-se, no entanto, que se deve ver a progressiva importância do Estado na geração de emprego ao modo a seguir explicitado.

Parte-se da idéia de que, no capitalismo em geral, as recessões e crises econômicas engendram as condições que impõem o progressivo aumento da intervenção do Estado na economia e que este movimento é determinado fundamentalmente pela necessidade de preservação do sistema produtivo⁽¹⁶⁾. Trata-se sempre de remover os obstáculos econômicos e políticos à acumulação. No percurso expansivo e contraditório do capital, ao mesmo tempo em que se criam as condições de sua conservação e crescimento, antepõem-se e são postos por ele entraves à sua própria realização como capital. Por um lado, a elevação da capacidade ociosa, a redução das taxas de lucros, as falências etc., por outro, o aguçamento dos conflitos de classe, a exacerbação da concorrência intercapitalista, cristalizam-se em problemas de natureza institucional, financeira, cambial, tecnológica, trabalhista etc. O resultado do processo quase sempre direciona-se no sentido da reestruturação política e organizacional das formas de atuação do Estado, que se tornam mais complexas.

A intervenção governamental impõe-se especialmente nos países capitalistas subde-

(16) Cf. IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1971.

envolvidos e se apresenta aí com características qualitativas específicas. Nestes países — veja-se o caso do Brasil — o poder público não pôde, em geral, manter-se nos limites das políticas de estabilização e das ações tópicas, mas precisou empenhar-se a fundo na criação de condições favoráveis para o funcionamento e expansão da empresa privada, nacional e transnacional, inclusive por meio da implantação de um setor produtivo estatal complementar. O baixo nível de desenvolvimento das forças produtivas — força de trabalho, infra-estrutura, tecnologia etc. —, a inexistência de massas substanciais de capital para certos empreendimentos, os constrangimentos do setor externo, só foram sendo superados pela crescente participação do Estado na economia. Esta ação, que enveredou também para o controle dos circuitos financeiros e das grandes decisões de investimento público e privado, procurou pautar-se inclusive pelo planejamento, expressões do caráter abrangente e centralizador da mesma.

A crescente participação do Estado na economia brasileira, e diversificação de suas áreas de atuação, correspondeu um aumento da complexidade das estruturas político-administrativas do País. Assistiu-se nos últimos 30 anos a uma proliferação de superintendências, conselhos, bancos de desenvolvimento, sociedades de economia mista, empresas estatais, fundações de direito público etc. Este processo de ramificação do organismo estatal no interior da economia privada não pode ser visto como manifestação de um gigantismo irracional ou socializante; ao contrário, trata-se de um modo de ser adequado do Estado, num país em que o desenvolvimento capitalista ocorre acelerada e retardariamente.

Um fato importante a lembrar é que este crescimento deu-se em maior intensidade na administração indireta (e no setor produtivo estatal) do que na administração direta. Esta parece ter sido a forma encontrada pelas

políticas modernizadoras para superar as limitações daqueles segmentos do organismo estatal constituídos sob a influência da política de clientela populista e considerados ineficientes. Os novos órgãos surgiam porque se buscava criar novas condições institucionais para o processo de acumulação privada do capital e, por isso, deviam orientar-se por critérios de racionalidade e eficiência.

Formou-se assim, ao longo das últimas quatro décadas, uma ampla estrutura burocrática governamental. A conseqüente ampliação da capacidade empregadora do setor público, crê-se, reflete-se nas altas magnitudes encontradas neste estudo quanto à participação dos gastos estatais na geração de emprego. Se esta visão é verdadeira, então tem-se uma explicação que não depende da teoria da “insuficiência crônica da demanda efetiva” para justificar os resultados observados. Além disso, considere-se como evidência adicional que, raramente, com exceção do caso do Nordeste brasileiro, a intervenção do Estado buscou elevar os níveis de emprego na economia; ao contrário, a procura da eficiência, nem sempre atingida, parece ter sido a tônica dominante.

Resta mencionar que, se tivesse sucedido uma menor participação dos gastos públicos no produto nacional líquido e, em conseqüência, um menor consumo improdutivo de valor, uma taxa de acumulação maior poderia ter acontecido. Neste caso, provavelmente, uma maior taxa de crescimento do emprego em relação àquela real poderia ter sido observada. Estes não são, no entanto, resultados certos, antes que se saiba como teria evoluído a relação capital-trabalho, a distribuição da renda e a propensão ao consumo das diferentes classes sociais. Ao contrário, também poder-se-ia especular sobre a possibilidade de uma maior instabilidade do sistema e um nível mais elevado do desemprego e subemprego em média terem ocorrido por causa disto. Estas são, porém, estórias que a história não contará.