

REAGINDO À CRISE MUNDIAL 23/10/2009

PROGRAMA DE EMPREGO GARANTIDO E TRABALHO APLICADO

Projeto Cidade Cidadã

Objetivo

Reverter a onda de desemprego desencadeada pela crise financeira internacional mediante um Programa de Emprego Garantido que tenha por foco direcionar a mão de obra nele reunida, sobretudo a não qualificada, para a reestruturação urbanística e habitacional das periferias metropolitanas, atacando simultaneamente os quatro problemas centrais dos grandes centros urbanos, a saber, alto desemprego e subemprego, péssimas condições de habitação nas periferias, aumento da infra-estrutura de serviços públicos e insegurança generalizada.

Conceito

A aceleração do desemprego e da ocupação precária são as conseqüências sociais mais graves da crise financeira mundial em curso. No Brasil, ela se reveste de cores ainda mais dramáticas quando se considera que, embora cadentes, as taxas de desocupação ainda se encontravam num nível muito elevado mesmo antes da crise externa (7,5% da PEA em regiões metropolitanas). Por outro lado, os problemas urbanísticos e habitacionais das favelas em torno das grandes metrópoles, de proporções já alarmantes, tendem a agravar-se com o desemprego elevado, levando à marginalização e à criminalidade milhares de jovens. Disso resulta um clima de insegurança em todas as nossas metrópoles, o que é tido como sem solução à vista.

O Programa de Emprego Garantido (PEG) aqui proposto, articulado a um Programa de Trabalho Aplicado (PTA), visa justamente a atacar ao mesmo tempo os problemas sociais acima assinalados, num mesmo movimento de políticas públicas. O conceito é simples: o alto desemprego e subemprego é um problema social, mas é também uma reserva de energia que pode ser mobilizada para ampliar a oferta de produtos e serviços nas periferias metropolitanas; e as condições urbanísticas e habitacionais deploráveis das favelas constituem, por si mesmas, oportunidades de trabalho remunerado para os desempregados, num primeiro passo para sua entrada no mercado formal, desde que recebam alguma forma de qualificação.

Em termos conceituais, o PEG/PTA constitui um avanço significativo em relação a políticas convencionais de promoção do emprego através de grandes investimentos em obras públicas, ou mediante a expansão do crédito via política monetária expansiva. Embora essas iniciativas sejam necessárias e, indiscutivelmente, indispensáveis, elas não são suficientes. Tradicionalmente, espera-se de um programa de obras públicas bancadas a fundo perdido pelo Tesouro que gerem empregos, ampliem a renda de baixo para cima, estimulem a demanda e o

investimento no setor privado, assim como a criação de mais emprego – o que, em economia, é conhecido como “efeito multiplicador”.

Embora políticas keynesianas desse tipo continuem tendo algum tipo de eficácia, e em determinados países sejam realmente o principal antídoto contra a crise, não é certo que tenham os mesmos efeitos em todos os tempos e em todos os países. Um programa de obras públicas contratado ao setor privado será realizado com os níveis mais atualizados de produtividade; portanto, seu efeito de criação imediata de emprego e renda é relativamente baixo. A obra gera empregos, sim, mas não muitos. Por outro lado, há amplos setores de serviços que requerem investimentos/gastos públicos, mas que não se enquadram no conceito de obras, e que necessariamente devem ser atendidos para aliviar o desemprego aberto.

O PEG/PTA foge, portanto, do conceito de um programa de obras que gera empregos, sendo, ao contrário, um programa de geração de empregos que induz a realização de obras. É muito mais direto em seus efeitos. E não se trata de mera especulação teórica: programas de emprego garantido foram ou estão sendo aplicados na Argentina, na África do Sul e na Índia, todos com grande sucesso. Seguindo a inspiração desses países, e levando em conta nossas necessidades específicas, é possível realizar no Brasil um programa de grande eficácia, capaz de mobilizar não só o Governo, mas toda a sociedade brasileira, e em especial as comunidades periféricas.

Milhões de desempregados e subempregados, além de milhões de moradores em favelas nas Regiões Metropolitanas, seriam diretamente beneficiados pelo programa. O efeito multiplicador da renda assim gerada se expandiria para o resto da economia, ampliando a demanda agregada também nos níveis superiores de renda. Esse processo induz à retomada do investimento e do emprego também para os trabalhadores qualificados, levando a economia a um círculo virtuoso de aumento do emprego, da renda e do investimento. Na medida do avanço progressivo do programa, o País se aproximaria das condições de pleno emprego cuja busca é um princípio inscrito na Constituição Federal.

Pelo esquema proposto, o Estado atuaria como Empregador de Último Recurso, através de agências executivas criadas especificamente com essa finalidade, de forma similar à da “Works Progress Administration” criada no Governo Roosevelt nos Estados Unidos durante o período do New Deal, nos anos 30 e início dos 40. O Empregador de Último Recurso é o equivalente, na área social, ao Emprestador de Último Recurso, função que está sendo exercida conjuntamente pelo Banco Central e pelo Tesouro, na área monetária. Estudos acadêmicos e a experiência prática indicam que o Empregador de Último Recurso tem efeito estabilizador na economia, funcionando como um “colchão” de amortecimento de crises ao longo dos ciclos econômicos.

A medida do êxito do PEG/PTA será seu desaparecimento natural ao fim de cinco anos, embora deixando um resíduo de serviços públicos permanentes nas periferias metropolitanas. A injeção de recursos líquidos correspondentes a salários (60%) e materiais de construção (35%), assim como de custeio (5%), reforçará substancialmente a demanda agregada na economia, estimulando investimentos e empregos nos setores intermediários, e daí para a indústria de bens de capital. Os trabalhadores do PEG/PTA serão gradualmente absorvidos no mercado de trabalho normal, auxiliados pelos programas de escolarização e de qualificação profissional previstos no programa, que deixaria de existir nas vizinhanças de uma situação de virtual pleno emprego.

Escopo

As características centrais do programa seriam as seguintes:

1. Todos os trabalhadores desempregados numa Região Metropolitana que estiverem dispostos a trabalhar por sete meses num período de um ano (12 meses), a um salário mínimo por mês, terão garantia de emprego no PEG/PTA;
2. A mão de obra reunida e cadastrada dessa forma será encaminhada para os “canteiros” de obra e “unidades de serviço” previamente selecionados do programa, nos quais realizarão os trabalhos que lhes forem destinados;
3. A jornada de trabalho diária dos trabalhadores do PEG/PTA será de oito horas, sendo que duas horas serão reservadas para programas de alfabetização, complementação de ensino regular, qualificação e especialização profissional;
4. O regime especial de trabalho do PEG/PTA será especificado na lei de sua criação, a qual preservará os direitos previdenciários e de seguro saúde, além do mencionado programa de educação e de qualificação;
5. As normas gerais de aplicação do programa serão estabelecidas por um Conselho Federal dirigido pelo Ministério do Trabalho, Ministério do Desenvolvimento Social e Ministério das Cidades, com assessoria do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), assim como do Ministério da Educação e do Ministério da Saúde;
6. Em cada Região Metropolitana será instituída, pelos poderes locais, uma Agência Executiva que se encarregará, seguindo as normas do Conselho, da aplicação do PEG/PTA, desde o cadastramento e seleção dos participantes até o levantamento e especificação dos “canteiros” de obras e “unidades de serviços” nas periferias, assim como da orientação e fiscalização dos trabalhos, dos pagamentos, recebimentos e prestação de contas;
7. A Agência Executiva terá uma estrutura própria de gestão, compatível com suas funções e contratada em caráter excepcional entre profissionais independentes, não vinculados a órgãos de direção partidária, sujeita a uma prestação de contas mensal que assegure o máximo de transparência na gestão dos recursos;
8. Será solicitada aos Tribunais de Conta locais e ao Ministério Público a constituição de equipes permanentes regionais de auditores para acompanhar o desenvolvimento do programa e garantir sua transparência, resguardando, porém, a urgência em sua implementação;
9. A Agência Executiva constituirá uma equipe especial para o levantamento aerofotogramétrico (GPS) das áreas faveladas em cada Região Metropolitana, o qual servirá de base para os trabalhos de titulação das áreas, passo preliminar indispensável para a identificação de grande parte dos “canteiros” de obras;
10. Será solicitada a participação do Ministério da Saúde, do Ministério da Educação e do Ministério da Defesa para o estabelecimento de sub-programas específicos na estrutura do PEG/PTA nos setores de serviços de saúde, educação complementar e qualificação profissional
11. A Agência Executiva procurará mobilizar estudantes do último ano de engenharia, arquitetura e urbanismo, economia e administração de empresas, serviço social e

saúde para que, mediante o recebimento de bolsas de estudo de um salário-mínimo, por seis meses renováveis, se integrem em equipes no programa como uma oportunidade prática de desenvolverem seus conhecimentos numa atividade de alto interesse social;

12. Os “canteiros” de obras serão de três modalidades: a) público, no qual os trabalhadores do PEG/PTA trabalharão sob a orientação direta de profissionais da Agência; b) misto, no qual uma empresa privada dirigirá os trabalhos dos trabalhadores do PEG/PTA, para o que terá de ganhar a obra em licitação de pregão eletrônico, dirigida pela Agência, com limite de lucro (12% sobre o custo, líquido do custo do trabalho); c) privado, para obras de maior porte, no qual as empresas privadas usam seu próprio pessoal, disputando a licitação de pregão pelo menor custo total;
13. A Agência Executiva será o ente de articulação do setor público com as comunidades periféricas visadas pelo programa, cuja participação, desde o início do processo, concebe-se como fundamental para seu êxito. É na articulação com as comunidades que deverão ser definidos os “canteiros” e as unidades de serviços, assim como as questões vinculadas a titulação e segurança;
14. A questão específica de segurança será objeto de um sub-programa que exigirá a participação do Ministério da Justiça, das Secretarias de Segurança locais e dos profissionais da Agência Executiva;
15. O Ministério do Trabalho proporá as adaptações legais necessárias para a execução do PEG/PTA.

Especificidades

O PEG/PTA deve ter um viés favorável à mulher e ao jovem. A mulher é a maior vítima do desemprego, pois trabalha e não ganha. Cuida da casa, dos filhos, dos idosos, dos deficientes, dos doentes, porém sem remuneração. Essas atividades a impedem de procurar ocupação remunerada no mercado de trabalho para ajudar no orçamento doméstico, o que é fonte de grandes transtornos domésticos e psicológicos. Por outro lado, se saem assim mesmo de casa, deixam para trás uma prole aos cuidados dos vizinhos ou da rua, prejudicando a formação das crianças.

Em razão disso, devem ser identificados serviços nas próprias comunidades periféricas que possam ser prestados por mulheres, com remuneração inicial do PEG/PTA. Elas receberiam instruções em cursos rápidos para cuidarem de creches (liberando outras mulheres para o trabalho fora), unidades de saúde e de educação, assistência social, etc. Isso teria de ser compatibilizado com a legislação trabalhista e profissional, mediante legislação específica. Alguns desses serviços seriam iniciados pelo PEG/PTA e posteriormente absorvidos na estrutura de serviços permanentes das prefeituras, como um serviço público normal.

De forma similar, existe uma ampla gama de serviços simples nas comunidades periféricas em relação a proteção ambiental, coleta e seleção de lixo, contenção de encostas, contenção do crescimento das próprias favelas, os quais podem ser prestados por homens, mulheres e, eventualmente, por crianças e adolescentes em idade de aprendizado – desde que em tempo compatível com os estudos, que teriam de ser oferecidos como uma condição para a entrada no programa. A legislação trabalhista e o Código de Proteção ao Menor e ao Adolescente teriam de ser adaptados com esse objetivo.

É que o menor também tem que ter um tratamento especial, a partir da realidade das favelas. Muitos menores de 10 a 15 anos, alguns até mais jovens, são aliciados pelo tráfico, o que é tolerado pelos pais e até estimulado, pois concorrem para a formação da renda familiar. Não há solução mágica para isso. É necessário que, no âmbito do PEG/PTA, se abra uma janela de oportunidades para esses meninos e meninas que, do contrário, estão assinalados para serem cooptados pelo crime organizado.

Financiamento

Programas de Emprego Garantido em execução nos países anteriormente mencionados têm exigido financiamento que vai de 0,5% a 1,5% do PIB, isso em condições normais da economia. O Brasil, obviamente, encontra-se neste momento numa situação excepcional, tendo em vista as conseqüências internas da crise financeira internacional, repercutindo fortemente na estrutura de emprego. Numa avaliação preliminar, que deve ser aperfeiçoada no curso da atual discussão, estima-se que o programa custaria, em média, 1,5% do PIB durante cinco anos, com um pico de 2,0% do PIB no terceiro ano.

Em números absolutos, seria algo entre 40 e 45 bilhões de reais no pico. É importante assinalar, desde logo, que a execução do programa a partir do segundo ano representará grandes economias em outros programas sociais do Governo, notadamente o Bolsa Família e o Seguro Desemprego. Isso significa que o custo líquido será certamente menor que 40 bilhões de reais, mesmo no pico, com efeitos sociais muito mais positivos em termos de qualificação profissional, melhoria das condições habitacionais e de vida nas favelas, e empregabilidade no mercado formal de trabalho.

Ainda mais importante seria o efeito macroeconômico do programa. Numa situação de alto desemprego, a retomada só se torna possível a partir de fortes investimentos em políticas públicas. O investimento em obras públicas, embora necessário e mesmo fundamental, não é suficiente pelas razões já apontadas. Os procedimentos licitatórios normais são demorados, assim como os problemas de licenciamento, e as características específicas de obras em favelas tornam muitas vezes insuperáveis as dificuldades para uma ação rápida do poder público.

Já o PEG/PTA implica uma injeção imediata de recursos novos na economia com efeito direto na demanda agregada – similar ao que aconteceu, por exemplo, embora em menor escala, com o Bolsa Família e com o programa de recuperação do salário mínimo. Estima-se que sua implantação em cada Região Metropolitana leve três meses, e que já no fim dos primeiros seis meses as conseqüências positivas em termos de aumento de demanda e estímulo ao investimento e ao emprego já sejam sentidas.

Quanto à base desse financiamento, a situação macroeconômica do País é altamente favorável. Estamos fazendo superávit primário superior a 5% do PIB, quase dois pontos além da meta, com taxa de juros básica de 13,75%. Se a taxa de juros, como se espera, baixar progressivamente, como em todo o mundo, vindo para um nível de um dígito, o programa poderá ser automaticamente financiado mantendo-se até mesmo a meta do superávit primário, e com virtual equilíbrio nominal no orçamento.

Por certo que a receita fiscal pode cair, como conseqüência da crise. Ainda assim, o programa se justificará de um ponto de vista macroeconômico, na medida em que só a expansão do gasto público, mesmo com déficit, será capaz de reverter as tendências recessivas. Como

mostra a experiência internacional, e em especial a experiência norte-americana do Governo Clinton, o gasto público, ao mesmo tempo em que empurra a economia para cima, favorece a recuperação da receita fiscal.

Finalmente, o financiamento requerido para o programa não deve ser visto apenas como um valor monetário em si. Deve ser confrontado com os resultados esperados dele. Num mesmo movimento, seriam resolvidos problemas crônicos da sociedade brasileira, como o do desemprego não só conjuntural mas o estrutural, e o das favelas, com repercussão na segurança, possibilitando que alcancemos muito antes do tempo as metas do milênio das Nações Unidas. Dado que as características de nosso subdesenvolvimento se concentram nas favelas e no desemprego e subemprego, terminaríamos o programa, ao fim de cinco anos, como um País econômica e socialmente desenvolvido.

Equipe de discussão:

- Ezequiel Sousa do Nascimento (Trabalho)
- Ronaldo Coutinho Garcia (Desenvolvimento Social)
- Cid Blanco Junior (Cidades)
- Milko Matijascic (IPEA)
- José Carlos de Assis (BNDES)