

## Programa de Garantia de Emprego para uma Sociedade Próspera, Justa e Sustentável

*Texto da Diretoria do IFFD*

*Não é sem dificuldades nem reticências que o homem renuncia às suas liberdades e aos seus direitos. Mas basta que um povo se veja, em grande parte, confrontado com uma situação insuportável para que se torne incapaz de um julgamento sã e se deixe abusar voluntariamente por falsos profetas. 'Desemprego' é a palavra terrível que designa essa situação. Também o recear do desemprego é igualmente lancinante.*

Einstein, A. 1939, *O Perigo Fascista e o Desemprego*

### 1. Introdução

Nenhuma democracia pode ser plena enquanto não superar a desigualdade de poder, em particular, a desigualdade de poder econômico. A desigualdade econômica corrói as instituições públicas, torna a representação política refém dos interesses dos financiadores de campanhas e deturpa o conhecimento e sua aplicação em benefício do bem comum.

As democracias no mundo todo têm sido paulatinamente corrompidas pelo neoliberalismo, uma ideologia privatista que degrada as instituições públicas — tornando-as reféns de interesses privados, deslegitima a política como atividade de interesse público e promove a superstição e o preconceito como guia de políticas de governo. Inevitavelmente, o neoliberalismo nos tem levado à derrocada da democracia, tem elevado a desigualdade social e tem acelerado a degradação ambiental.

Os feitos do neoliberalismo, desde que surgiu com a missão de "modernizar as relações de trabalho", têm sido elevar o desemprego, a precarização dos empregos, a estagnação dos salários, a ampliação da desigualdade e o endividamento crônico das famílias. Mas, no discurso neoliberal, o desemprego é incorretamente descrito como o resultado natural de uma economia de mercado que pune o pouco esforço dos indivíduos. Concretamente, o discurso neoliberal é apenas ideologia para justificar uma política econômica que deliberadamente gera desemprego como forma de rebaixamento das condições de sobrevivência dos trabalhadores em benefício dos capitalistas cujos lucros aumentam com a exploração do trabalho aviltado.

Além disso, o discurso neoliberal visa impor à sociedade, de forma autoritária e com base em discursos anticientíficos, a lógica de mercantilização generalizada de todas as esferas da vida, buscando destruir tudo que é bem público de proveito universal em benefício de lucros privados. Os próprios indivíduos, quando submetidos a um contexto de elevado desemprego, precarização dos serviços públicos e concorrência brutal entre si por uma ocupação, passam a se ver como empreendedores de si mesmos e não mais como parte da classe trabalhadora. Trata-se de um tipo de subjetividade que destrói

os laços de solidariedade e formata sociedades cada vez mais individualistas e com pouco apreço à democracia.

Se as raízes da fragilização de nossa democracia estão em um sistema que condena milhões ao desemprego ou ao risco de desemprego, à fome, à insegurança econômica e à destituição de direitos humanos básicos, então, como nos alertou Einstein, em 1939, “...só medidas eficazes contra o desemprego e a insegurança econômica do indivíduo poderão realmente afastar o perigo fascista.”

O conjunto de políticas que propomos neste documento é o que entendemos como realmente eficaz para gerar emprego e segurança econômica a dezenas de milhões de brasileiros neste trágico momento em que o desemprego se mantém elevado mesmo quando a economia cresce. Esta proposta tem por princípio organizador criar, no Brasil, uma política de garantia de emprego. Bem construído, o *Programa de Garantia de Emprego (PGE)*, além de assegurar dignidade e justiça aos trabalhadores, aumenta o bem-estar da população enquanto colabora para a transformação da estrutura produtiva necessária para a sustentabilidade ambiental.<sup>i</sup> Esse Programa é complementar a outras iniciativas fundamentais — como os já tradicionais investimentos em infraestrutura física e social, que têm o objetivo de universalizar os serviços públicos (de educação, de saúde, de moradia, de transporte, de saneamento etc.), de elevar o salário mínimo, bem como de preservar e aprimorar as políticas de transferência de renda para a sobrevivência digna daqueles que não possam ou não devam trabalhar.

## 2. Programa de Garantia de Emprego (PGE)

- O Programa de Garantia de Emprego é pensado para lidar com o desemprego em duas chaves: a do *desemprego tecnológico* de caráter estrutural, que vem se tornando realidade justamente onde o capitalismo é mais dinâmico; e a do *desemprego conjuntural*, que acompanha as crises provocadas pela retração cíclica do gasto privado no capitalismo;
- O Programa de Garantia de Emprego é uma política pública permanente que fornece oportunidades de emprego para qualquer pessoa que deseja trabalhar, independentemente de origem social ou étnica, gênero, faixa etária (respeitada a legislação restritiva do trabalho infantil) ou mesmo de qualificações profissionais ou experiência laboral prévia, qualquer que seja a situação da economia;
- Qualquer pessoa que deseja e esteja apta a trabalhar terá um emprego garantido, recebendo o salário mínimo mais os benefícios legais (por exemplo, 13º salário, férias, contagem de tempo para aposentadoria etc.) e liberdade de sindicalização;
- O salário mais o conjunto de benefícios oferecidos no Programa de Garantia de Emprego serão a remuneração mínima efetivamente praticada na economia brasileira, uma vez que empregadores privados não serão mais capazes de contratar trabalhadores por uma remuneração menos atraente que a oferecida no PGE a qualquer cidadão disposto a participar do Programa. Esse fato concederá enorme importância estratégica ao salário praticado no PGE como preço referencial para a economia brasileira. Deste modo, será

crucial que se estabeleça uma política negociada de reajustes do salário do PGE com objetivo de promover a estabilidade de preços, potencialmente até mais potente do que a política atual de controle do juro referencial para atingimento de uma meta de inflação;

- O Programa de Garantia de Emprego deve ser gerido pelo Executivo Federal em parceria com os executivos municipais. Deve ser municiado pelos estudos dos órgãos de planejamento e deve contar ainda com a construção de instâncias de participação das populações locais: cooperativas, sindicatos — organizações diversas da sociedade civil;
- O Programa de Garantia de Emprego não deve concorrer com o emprego público tradicional nem com o emprego privado, embora seja programa de emprego permanente (abaixo, apresentamos uma lista para exemplificar as atividades nas quais seriam gerados empregos pelo PGE). Os programas e projetos nos quais os trabalhadores são alocados podem findar, mas, uma vez concluídos, os trabalhadores devem ser transferidos para novos projetos enquanto estiverem inscritos ativamente no PGE;
- Ninguém deve ser obrigado a participar do Programa (não é trabalho compulsório) ou a sair (não segue a lógica do lucro), a não ser por razões de comportamento antiético profissional ou interpessoal;
- O treinamento e a experiência no Programa devem ser características do PGE com o intuito de aumentar as oportunidades do trabalhador de encontrar recolocação no mercado de trabalho tradicional, seja público ou privado. Dessa forma, o período de trabalho será dividido com um período de treinamento. Este último tem como finalidade tornar a mão de obra mais produtiva e "empregável" sob o ponto de vista da lógica privada. Um programa de treinamento eficaz poderá incluir desde aulas básicas de português e de matemática, bem como aulas de elaboração de currículos e participação em entrevistas de emprego, até treinamentos mais específicos para desenvolvimento das habilidades necessárias às atividades a serem desempenhadas;
- Além da flexibilidade de o trabalhador poder entrar ou sair do PGE por iniciativa própria a qualquer tempo, o programa deve ser flexível também nas formas contratuais (remuneração por projeto ou serviço executado; carga horária — 4, 6 ou 8 horas; dias alternados etc.) de forma a se adequar às melhores condições de provisão de tempo dos trabalhadores;
- Embora não sejam funções típicas do PGE, supervisão, monitoramento e administração de recursos humanos devem ser providos pelos responsáveis pelos projetos, idealmente servidores públicos designados para o desenvolvimento do PGE, de forma a promover treinamento para o trabalhador e respectiva recolocação em caso de necessidade;

- Pessoas inaptas ou que não desejem trabalhar deverão continuar habilitadas aos programas de transferência de renda do Governo — como o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

**Empregos Socialmente Orientados:** As atividades a serem desempenhadas dentro do Programa de Garantia de Emprego visam produzir bens públicos — portanto, atividades não atrativas para empresas em busca de lucro, em três áreas principalmente: (1) *cuidados com as pessoas*; (2) *cuidados com o meio ambiente*; e (3) *cuidados com a comunidade*. No que segue, listamos uma pequena série de potenciais atividades a título de exemplo. Muitas atividades do gênero deverão ser criadas a partir das necessidades identificadas localmente.

**Atividades Potenciais:** Produção e distribuição de alimentos orgânicos em centros urbanos e rurais; reflorestamento, manutenção de árvores e bosques urbanos; cuidado de idosos, adolescentes e crianças; aulas de reforço escolar; aulas de atividades lúdicas e artísticas (teatro, música, contação de história da comunidade etc.); manutenção e melhoria de espaços públicos (restauração de prédios públicos como escolas, bibliotecas públicas, postos de saúde e pequenos hospitais; pequenas obras de infraestrutura como quadras de esportes, lagos artificiais para contenção de alagamentos etc.); vigilância de espaços públicos; produção alimentícia comunitária e demais atividades demandadas pela comunidade local e que não agridam o meio ambiente.

**Fortalecendo a Democracia Popular:** Devido à heterogeneidade da mão de obra disponível em diferentes regiões do Brasil, será preciso que se organize localmente lideranças capazes de melhor alocar a força de trabalho de acordo com as características e necessidades locais. Para tanto, será necessário abrir diversos centros de trabalho locais (CTL) responsáveis por acolher o trabalhador em busca de emprego, cadastrá-lo e alocá-lo conforme as necessidades locais.

### **3. Garantia de Emprego como Estabilizador da Economia**

O PGE é contra cíclico e funciona como um estabilizador automático da economia, assim como os programas de estoques reguladores. Quando os gastos do setor privado estiverem elevados, o número de trabalhadores no Programa tende a ser reduzido. Quando o setor privado reduzir seus gastos e passar a demitir trabalhadores, o PGE deverá crescer para absorver os trabalhadores que não encontram mais emprego no mercado privado, de forma a estabilizar a renda das famílias bem como o nível de atividade da economia como um todo.

**O PGE e a inflação:** A implementação do Programa de Garantia de Emprego implicará aumento dos salários médios praticados na economia, um efeito socialmente desejável por elevar a condição de vida dos trabalhadores. O PGE, por si mesmo, terá impacto estabilizador da inflação salarial uma vez que o Governo fixará o salário mínimo efetivo — o que contribui para a estabilidade dos preços em geral. Além disso, o Programa poderá favorecer o aumento da produção e da produtividade da economia, auxiliando a expansão da oferta e a redução de alguns custos. Por exemplo, as hortas comunitárias e a utilização de terrenos públicos para produção local de alimentos, além de ampliar a oferta de alimentos, implicarão menor utilização de energia, transporte e combustíveis. Projetos que ampliem a substituição

de energia importada por bioenergia doméstica assim como instalação de painéis solares em casas, prédios públicos e vias públicas, por exemplo, também podem ampliar a oferta de energia renovável. Finalmente, a provisão de treinamento a trabalhadores que estão dentro do PGE tornará a força de trabalho mais qualificada para quando (e se) for demandada pelo setor privado, aumentando a produtividade da economia.

Hoje, o Banco Central busca manter a inflação na meta por meio da manipulação da taxa de juros de curto prazo — visando atingir a taxa de câmbio, a demanda agregada e a taxa de desemprego. No regime macroeconômico vigente, se a inflação está acima da meta, o Banco Central, em última instância, buscará aumentar o desemprego<sup>ii</sup> independentemente das causas da inflação. Se nessa economia estiver operando o Programa de Garantia de Emprego, os novos desempregados — gerados por uma política econômica socialmente custosa — serão absorvidos pelo Programa recebendo um salário inferior ao que ganhavam no mercado, mas continuando a desempenhar uma atividade produtiva e socialmente útil — contribuindo, assim, para ampliar a oferta de bens e serviços do país. Em situação oposta, quando o setor privado estiver demandando mais trabalhadores, pagará a eles remuneração superior àquela vigente no PGE.

**Estabilizador de Gastos Públicos:** Enquanto as regras fiscais (LRF e Teto dos Gastos) que o Brasil tem experimentado desde os anos 90 são prócíclicas por natureza, o PGE implica a possibilidade de déficits públicos contracíclicos. Gastos com o PGE aumentarão com a recessão e serão reduzidos com o crescimento da economia.

#### **4. Emprego Garantido no combate à pobreza e à desigualdade**

A forma mais eficaz de combater a pobreza é por meio da criação de empregos com remuneração adequada. Segundo estudo do IPEA<sup>iii</sup>, mais da metade da expressiva redução da pobreza (57,6%) nos dois governos Lula foi resultado da queda da desigualdade — e mais de 58% da redução da desigualdade são explicados pelos rendimentos do trabalho. Com o PGE, o Governo ganha uma ferramenta estrutural para potencializar os ganhos de equidade e de redução da pobreza, uma vez que o nível de emprego e renda dos trabalhadores não ficará sujeito às oscilações derivadas do motivo lucro. Ademais, o PGE se torna porta de entrada segura e eficiente no mundo do trabalho para jovens trabalhadores e para trabalhadores com menos experiência ou vítimas de discriminação, justamente os mais pobres ou pior remunerados.

O PGE estabelece, finalmente, um padrão elevado de relações de trabalho para os demais setores. Empreendimentos privados (agrícolas, industriais ou no setor de serviços) terão de se compatibilizar com os generosos padrões de segurança, equidade e remuneração colocados pelo PGE se desejarem permanecer nos negócios, uma vez que os trabalhadores sempre terão o Programa como rede de segurança econômica à disposição.

#### **5. Experiências internacionais de programas de emprego público**

Ainda que nada tão ousado como o que estamos propondo, vários países já experimentaram, mais ou menos extensivos, com programas de garantia de emprego. EUA, Índia e Argentina já

implementaram, cada um à sua maneira, um programa similar ao de Garantia de Empregos. O exemplo americano vem do *New Deal* de Roosevelt (1932) e serviu como base para a teoria do PGE. Em 2005, a Índia implementou o *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act (NREGA)*<sup>iv</sup>, em vigor até hoje, empregando mais de 128 milhões de pessoas nas áreas rurais. Em 2002, a Argentina implementou o plano *Jefes y Jefas de Hogar* — mais modesto do que os casos citados anteriormente, mas muito efetivo no combate à fome e à miséria.<sup>v</sup> Mais recentemente, tivemos a implementação de um experimento de garantia de empregos na Áustria, inicialmente focalizado na cidade de Marienthal, onde é oferecida a garantia de um emprego devidamente remunerado a todos os residentes que estejam desempregados há mais de 12 meses.<sup>vi</sup>

## 6. Emprego Garantido e Transição para uma Economia Ambientalmente Sustentável

O primeiro grande desafio de uma economia ambientalmente sustentável será a transformação da estrutura produtiva por atacado. Tal transformação requererá todo conhecimento tecnológico, habilidades e experiências imprescindíveis para se fazer a transformação do sistema de produção atual, baseado em combustíveis fósseis, para um baseado em energia limpa. Certamente, os investimentos necessários nesta área deverão criar empregos de qualidade com os salários elevados e contribuirão para a redução do nível de desemprego enquanto estiverem sendo realizados. Contudo, política industrial não é a mesma coisa que política de emprego, muito embora aquela possa produzir, temporariamente, alto nível de emprego durante a fase de transformação verde.

O Programa de Garantia de Emprego visa garantir que, durante e após o processo de transformação produtiva verde, todos os trabalhadores estejam economicamente seguros. Ele proverá a rede de segurança necessária para as pessoas que são mais vulneráveis aos efeitos das mudanças climáticas e mais suscetíveis a demissões em massa no processo de transição.

Por último, mas não menos importante, o PGE estabelece novo padrão trabalhista, eliminando o desemprego como estabilizador macroeconômico e prevenindo seus custos sociais e econômicos.

## 7. Finanças Funcionais para uma Sociedade Próspera, Justa e Sustentável

O ano de 2020 ficou marcado pela explosão da pandemia de coronavírus que ainda ameaça a vida de todos nós e tem ceifado a vida de milhões de pessoas ao redor do mundo e de quase 700 mil só no Brasil. Também em 2020 descortinou-se uma verdade guardada nos confins dos procedimentos, das estatísticas e dos documentos do Banco Central, do Tesouro Nacional e dos artigos e livros acadêmicos: governos monetariamente soberanos não têm limites financeiros para gastar e emitem moeda toda vez que realizam gastos.

Diante da emergência causada pelo coronavírus, o Governo Brasileiro gastou mais de R\$ 700 bilhões com o auxílio emergencial — criado pelo Congresso Nacional, com as transferências extraordinárias aos estados e municípios, com o pagamento das folhas salariais e com as garantias de crédito às empresas, além de o Banco Central ter criado linhas especiais de financiamento aos bancos.

É verdade que o atual governo, sem compromisso com a vida do povo brasileiro, foi pressionado pela sociedade civil a fazer tais transferências e retirou os auxílios assim que pode. A miséria e a fome, filhas do desemprego, voltaram com força e uma nova era nas relações de trabalho se faz necessária.

Como foi provado incontestavelmente em 2020, o Governo pode financiar qualquer gasto em reais na economia brasileira, bastando para isso que a lei orçamentária seja aprovada pelo Congresso Nacional. Como mostramos neste documento, o PGE é um programa que garante o pleno emprego sem gerar inflação. Além disso, a adoção dos princípios das finanças funcionais pode facilitar outros programas que também promovem a estabilidade de preços como: os investimentos em energias renováveis, a produção de alimentos orgânicos e saudáveis próximo aos centros consumidores e a retomada dos estoques reguladores de alimentos, a provisão de serviços públicos gratuitos e universais e assim por diante.

Um governo responsável com sua população deve encarar o desemprego como uma epidemia inclemente que, sem a devida proteção, espalha suas consequências nefastas sobre o conjunto da sociedade (miséria, violência, abuso de drogas, e até suicídio são consequências amplamente reconhecidas do desemprego). A vacina contra a epidemia do desemprego é a Política de Garantia de Emprego permanente — como a que apresentamos acima, para que a miséria e a desesperança da insegurança econômica jamais voltem a ameaçar a população. Ademais, propomos um programa que não só gera emprego e renda, mas que, também, produz serviços de cuidados com o ambiente, com as pessoas, com a comunidade e eleva a participação democrática popular. Propomos um programa que serve para o estabelecimento de condições generosas de trabalho e de salário efetivos para toda a sociedade sem que ninguém seja discriminado por quaisquer razões. A chave para uma economia a serviço das pessoas está em nossas mãos.



---

<sup>i</sup> Um Programa de Garantia de Emprego é peça chave na compatibilização do enfrentamento simultâneo da crise climática/ambiental, e da ampla crise social criada pela crescente desigualdade e pobreza. A oferta pública de empregos assegura justiça social no intenso processo de transição para forças produtivas ambientalmente sustentáveis. Para a inserção do Programa de Garantia de Emprego nessa agenda ambiental mais ampla cf. Tcherneva, P. *Chapter 6 – The Job Guarantee, the Green New Deal and beyond*. In: *The Case for a Job Guarantee*. Cambridge: Polity Press, 2020.

<sup>ii</sup> A crônica desse mecanismo de geração e manutenção calculada de altas taxas de desemprego via política monetária, atualmente em operação no Brasil, se encontra registrada em diversas matérias da grande imprensa. Cf. (“É feio dizer, mas o mercado queria mais desemprego. In: *Folha de São Paulo*, 14 de agosto de 2022) Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/marcos-de-vasconcellos/2022/08/e-feio-dizer-mas-o-mercado-queria-mais-desemprego.shtml> e (“BC vê risco de inflação com melhora do mercado de trabalho”. In: *Folha de São Paulo*, 22 de setembro de 2022) Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/09/bc-ve-risco-de-inflacao-com-melhora-do-mercado-de-trabalho.shtml>

<sup>iii</sup> [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4639/1/Comunicados\\_n155\\_Decada.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4639/1/Comunicados_n155_Decada.pdf)

<sup>iv</sup> O site do programa indiano oferece diversas informações e o registro de resultados. Cf. [https://nrega.nic.in/Nregahome/MGNREGA\\_new/Nrega\\_home.aspx](https://nrega.nic.in/Nregahome/MGNREGA_new/Nrega_home.aspx)

<sup>v</sup> A CEPAL realizou uma avaliação da iniciativa argentina, que articulou diversos programas e durou até 2005. Disponível em: <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=2>

<sup>vi</sup> Esse projeto piloto foi desenhado por economistas da Universidade de Oxford. Uma breve apresentação da experiência está disponível em: <https://www.inet.ox.ac.uk/news/arte-features-jobs-guarantee-work-in-new-documentary/>