

PROGRAMA CIDADE CIDADÃ

Esse é um esboço de um grande programa de articulação da política do pleno emprego com o ataque direto aos grandes problemas sociais e urbanísticos da periferia.

José Carlos de Assis*

OBJETIVO

*REGENERAÇÃO DAS COMUNIDADES PERIFÉRICAS DO BRASIL
VIA POLÍTICAS DE INCLUSÃO ATRAVÉS DO PLENO EMPREGO*

Antecedentes

A situação de degradação das comunidades periféricas do Rio, a exemplo do que acontece ao redor e nos nichos favelizados de todas as metrópoles brasileiras, tem desafiado as administrações públicas em todos os níveis ao longo das últimas décadas. Soluções têm sido tentadas mas com resultados extremamente modestos. Quando visto em perspectiva, esse problema urbano brasileiro transcende qualquer outro em dimensão e profundidade, pela aparência de que, simplesmente, não tem solução.

Não obstante, a ele se liga, intimamente, a questão da segurança pública e do bem-estar social em todas as metrópoles, inclusive nos bairros de classes média e alta, já que não existe nem existirá, enquanto perdurar a democracia, algum expediente ou “muro da vergonha” que impeça a livre circulação nas “duas” cidades dos moradores em periferias - o que implica a livre circulação também da criminalidade que nelas se refugia, para insegurança externa e também dos moradores locais.

Não há solução simples para problemas complexos. Mas é possível, a partir de conceitos simples, construir o arcabouço de uma solução que enfrente, simultaneamente, os dois problemas centrais das comunidades periféricas: o alto desemprego e as condições deterioradas de existência, seja por deficiências habitacionais, seja por insuficiência de serviços públicos básicos. A originalidade da proposta, como se verá, é que o enfrentamento de um desses problemas viabilizará a solução do outro, com o menor custo em recursos públicos possível, e tendo por conseqüência a virtual eliminação

das causas principais da violência, da insegurança urbana e do próprio alto desemprego no Brasil.

Características

O eixo do projeto consiste em levar às periferias um Programa de Emprego Garantido (PEG), cujos beneficiários iniciais constituiriam a fonte principal de mão de obra para a realização de obras e serviços nas próprias periferias. Os Programas de Emprego Garantido têm sido uma experiência vitoriosa, em situações de crise de alto desemprego, em países como África do Sul, Índia e Argentina. Mesmo no Brasil já foram utilizados na forma de Frentes de Trabalho contra as secas, nas regiões rurais do Nordeste – obras que, entretanto, acabavam por beneficiar principalmente os ricos e os latifundiários com barragens, estradas e açudes, sem efeitos permanentes para os mais necessitados.

Aqui, de acordo com a fórmula abaixo proposta, consistiriam num passo adiante em relação a um programa também vitorioso em seu próprio campo, o Fome Zero, pelo qual se complementaria o enfrentamento da fome com o enfrentamento do alto desemprego, numa base progressivamente auto-sustentável – isto é, em última instância, dispensando ou reduzindo substancialmente a necessidade de financiamento com recursos a fundo perdido, tendo em vista a progressiva incorporação dessa mão de obra no mercado de trabalho normal, com efeitos permanentes sobre a auto-estima e o respeito à dignidade do cidadão.

Em síntese, o projeto seguiria as seguintes etapas, para cada comunidade envolvida, e sempre em interação com suas próprias lideranças comunitárias:

1. cadastramento dos desempregados e desempregadas, com a identificação de sua disponibilidade para cada tipo de trabalho, em ordem de preferência pessoal; incorporação dos aptos e dispostos a trabalhar no PEG;
2. levantamento da situação física das habitações e da necessidade de serviços públicos básicos (luz, gás, vias de acesso, pontes, etc);

3. levantamento das necessidades de equipamentos públicos (postos de saúde, escolas, creches, praças, áreas de lazer);
4. levantamento da situação cadastral dos imóveis e identificação das possíveis soluções de regularização, incluindo indenizações por motivo de segurança e para abertura de espaços comunitários;
5. programa de obras num sistema voluntário de parceria público/privada, pelo qual o setor público entra com o financiamento (principalmente, a mão de obra do PEG), e o setor privado com o gerenciamento mediante um esquema de remuneração tipo custo mais um real (ou seja, projetos sem lucro, caracterizados como de alto interesse público, ao qual deverão aderir algumas construtoras interessadas em participar de projetos sociais; é possível prever, a partir da experiência do projeto Cimento Social, que grandes empresas privadas contribuam também com material de graça ou com preço pelo custo);
6. realização de cursos de profissionalização da mão de obra do PEG, mediante convênios com Sebrae, Senai, Senac; os cursos, obviamente, terão de ser gratuitos; convênios com organizações brasileiras com grande experiência na área social, como Ibase e Instituto Ethos;
7. incentivo à organização, numa primeira etapa, de empresas com mão de obra indireta do PEG (trabalho em casa), evoluindo progressivamente para trabalho independente, cooperativas e empreendedorismo;
8. convênios de gerenciamento e financiamento com entidades internacionais como PNUD (Projeto Metas do Milênio), OIT, assim como organizações públicas e privadas dos países desenvolvidos, sobretudo do Norte da Europa, que têm eficientes programas mundiais de desenvolvimento e inclusão social.

Financiamento

O maior volume de recursos será destinado ao PEG; uma parte complementar será direcionada para a aquisição de materiais de construção

e equipamentos básicos para os serviços públicos a serem construídos ou equipados; ainda uma terceira parte poderá advir de doações de empresas. A fonte principal de financiamento será o orçamento geral da União, através de um dos dois esquemas abaixo indicados, ou de uma combinação de ambos. O programa poderá contar também com financiamento do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), no que se refere à geração de emprego (ver abaixo).

Os recursos serão aplicados em: a) PEG; b) materiais de construção e equipamentos de serviços públicos; c) gerenciamento – incluindo bolsas de estudo para estudantes de diferentes áreas, principalmente arquitetura e urbanismo, saúde e educação, que queiram ganhar prática com serviços prestados ao programa; d) cursos de profissionalização; e) auxiliares de segurança e de proteção ao meio ambiente.

As trabalhadoras e trabalhadores inscritos no PEG ganharão 90% do salário mínimo, sendo que os 10% restantes serão destinados, pelo período do programa, à constituição de um fundo para o financiamento da remodelação, melhorias ou reconstrução de suas habitações. (O mesmo serviço será prestado aos moradores da área empregados pelo mercado, ao mesmo custo de 10% do salário mínimo.) Os inscritos no PEG terão todos os direitos sociais, inclusive INSS, cujos custos serão cobertos pelo FAT, que participaria também de parte do financiamentos dos cursos de profissionalização. Para os que necessitarem, o programa será por tempo indefinido, mas um recadastramento anual verificará a situação de cada beneficiário.

Alternativa A: Estima-se que, nas seis mais regiões metropolitanas pesquisadas pelo IBGE, no auge do programa, o custo do PEG estaria em torno de R\$ 25 bilhões – portanto, da mesma ordem de grandeza do serviço da dívida junto à União pago anualmente pelos Estados ao Governo Federal. Isso sugere a primeira alternativa de financiamento do programa: a reestruturação da dívida dos Estados junto à União - na forma indicada pelo projeto de lei do Senador Crivella, calcado em iniciativa do Vice José Alencar ainda quando no Senado -, cujo serviço, hoje da ordem de 13% a 15% da receita corrente líquida dos Estados, seria limitado a 5% dessa receita.

O retorno aos Estados, via municípios, desses recursos de origem tributária, teria impacto considerável nas economias regionais, resultando imediatamente em aumento da própria receita, em torno de 20% a 30% dos montantes aplicados. É o suficiente para arcar com todo ou quase todo o financiamento, levando em conta que, nos dois anos iniciais, considerados período de organização, a demanda de recursos seria consideravelmente menor que os previstos para o auge dele, permitindo a acumulação dos excedentes iniciais para quando o programa estiver a plena carga.

Ao longo da execução, a demanda de recursos passará por um ponto máximo e começará a declinar em razão do próprio progresso do empreendimento, ou seja, pela transferência de homens e mulheres do PEC para o mercado de trabalho normal, assim como por força da maturação das obras realizadas, que exigirão apenas conservação. A partir desse ponto os recursos excedentes seriam comprometidos com a extensão do programa a outras metrópoles e cidades grandes, com alto nível de desemprego, não incluídas no painel inicial.

A destinação desses recursos, cerca de dois terços do serviço da dívida dos Estados junto à União, para financiar o programa teria impacto no superávit primário, com uma redução deste, em relação à meta atual de 3,8% do PIB, de cerca de 1% do PIB. Entretanto, a redução da Selic, que se espera venha a ocorrer simultaneamente, criaria margem para essa redução do superávit primário sem alterar as características de austeridade da política fiscal, inclusive quanto à estabilidade ou redução da relação dívida pública/PIB; além disso, em face do impacto do programa no crescimento econômico, abre espaço para a redução dessa relação pelo efeito do próprio crescimento quantitativo do PIB em relação ao da dívida. Em qualquer circunstância, não teria qualquer efeito inflacionário, por razões técnicas amplamente já demonstradas em outros textos.

Alternativa B: Contudo, se o Governo entender conveniente manter o superávit primário na mesma ordem de grandeza atual (3,8% do PIB), a alternativa seria compensar a reestruturação do serviço da dívida dos Estados, mediante a recriação da CPMF, com alíquota de 0,3%. Isso seria suficiente para financiar o PEG em todas as principais metrópoles brasileiras,

junto com o financiamento, nas periferias envolvidas, de amplos programas de saúde, educação, habitação, saneamento, segurança e proteção ao meio ambiente saudável.

Operacionalização

Numa estimativa conservadora, o grosso do programa poderia ser concluído num horizonte de cinco anos nas seis metrópoles principais, além de Brasília. Nessa altura, seria importante levá-lo a outras cidades de grande e médio portes, inclusive para reduzir a pressão migratória sobre os centros maiores, que naturalmente continuará crescendo, inclusive como resultado das melhorias de condições de vida asseguradas pelo próprio programa. Como já mencionado, sendo a base de financiamento a reestruturação da dívida dos Estados ou a recriação da CPMF, ela poderia eventualmente ser revista, para baixo, ao longo de sua execução, na medida em que os serviços básicos fossem sendo concluídos.

Insista-se que também os recursos a serem destinados ao PEG declinarão ao longo do tempo. Em primeiro lugar, estimativas indicam que, para cada três empregos do PEG, o mercado de trabalho normal criaria no mínimo um novo. Além disso, a própria manutenção do crescimento econômico assegurará a redução progressiva do desemprego formal e informal, na medida em que as pessoas empregadas no PEG, tendo tipo alguma oportunidade de qualificação, buscarão oportunidades de trabalho de remuneração maior no sistema privado – por efeito de formalização de cooperativas, pequenos negócios, microempreendedorismo, e a própria formalização de certos empregos locais.

Em algum momento, estima-se que dentro de uma década, e caso a taxa de desemprego tenha sido reduzida para um patamar civilizado de 4% da força de trabalho, todo o programa seria reavaliado de forma a que se mantenha apenas num nível de manutenção, eventualmente a cargo dos próprios serviços públicos correntes das prefeituras. Em qual caso, deveria ser estabelecido um indicador para sua reativação – ou seja, determinada taxa de desemprego – numa eventual nova situação de crise social. Contudo, poderia ser também um programa permanente, de baixo custo de

financiamento, funcionando como um colchão de emprego garantido pelo Estado a, principalmente, trabalhadores não qualificados (uma forma socialmente mais útil do salário-desemprego) – o que a literatura econômica considera de alto valor antiinflacionário. O Estado funcionaria como Empregador de Último Recurso (EUR), novamente segundo a literatura econômica, por analogia com o Emprestador de Último Recurso no mercado financeiro, o Banco Central.

Gênero/Oportunidades

O desemprego em áreas periféricas atinge principalmente mulheres – em especial o desemprego oculto sob formas de trabalho não remunerado como: cuidado com a casa, com as crianças, com os idosos, com os doentes, com os deficientes físicos, com o suprimento de água e de alimentos, com a coleta de lixo etc. Os homens têm maior facilidade de migrar, em geral deixando para trás a mulher e a prole. O PEG deve, pois, ser dirigido em primeiro lugar para elas.

Mas há enorme quantidade de trabalho oculto não remunerado também no caso de homens, como: auto-construção e conserto de habitações, pequenas obras comunitárias, coleta de lixo, e, em muitos casos, suporte solidário ao trabalho não remunerado das próprias mulheres. Numa listagem não exaustiva, pode-se considerar as seguintes oportunidades para emprego de mulheres e homens no PEG:

I. Mulheres

- a. Cuidado com as crianças através do sistema de Mãe-Crecheira (em locais simples, preparados para isso, uma mãe e uma auxiliar cuidam de 15 a 20 crianças, próprias e da vizinhança);
- b. Cuidado com crianças em idade escolar (acompanhamento de freqüência e complemento educacional por parte de professoras-auxiliares treinadas);
- c. Cuidado com idosos (acompanhantes);
- d. Cuidado com os doentes e deficientes (similar ao anterior);
- e. Coleta para destinação final de lixo residencial;

f. Cozinhas partilhadas ou comunitárias (para dar suporte às mulheres envolvidas nas tarefas anteriores).

Note-se que muitos dessas tarefas e serviços já são realizados por mulheres e homens em comunidades periféricas, muito deles estimulados e apoiados por ONGs, mas que não são remunerados. A novidade consistiria em introduzir a remuneração e dar ao programa um caráter universal: todos os que precisam terão uma oportunidade de serem inscritos.

II. Homens

- a. Obras de construção residenciais;
- b. Obras de melhorias residenciais (construção de banheiros, pequenas obras de bombeiro e marceneiro, assistência no estabelecimento de rede elétrica segura, encanamento hidráulico, assistência ao serviço de gás);
- c. Obras de construção de ruas, vias de acesso e vielas seguras;
- d. Obras de construção de cisternas e depósitos de água potável, melhorando as estruturas tradicionais desses serviços;
- e. Regeneração de áreas comuns, inclusive reflorestamento;
- f. Organização da coleta e da distribuição de água;
- g. Construção de cozinhas de uso partilhado;
- h. Construção de creches;
- i. Construção de casas para doentes e deficientes, e de casas para idosos;
- j. Organização da coleta e destinação final do lixo comunitário (ver abaixo).

Oportunidades/II

Os empregos criados na primeira geração do PEG induziriam a criação de milhares de outros empregos numa base de mercado, tendo em vista a renda gerada pelo primeiro, e que circularia, em primeira mão, na própria comunidade. É o caso dos pequenos negócios, para homens e mulheres, a saber:

- . pequenas mercearias, bares e restaurantes populares;
- . serviços estéticos (salões de cabeleireira, manicure e pedicure)

- . transporte interno (motos)
- . materiais de construção
- . farmácias e drogarias
- . academias de ginástica
- . academias de dança
- . pequeno comércio de roupas e de calçados

Desde que haja uma base de renda garantida a todos os chefes de família nas comunidades, será possível o pagamento, desde que módico, por serviços públicos tais como eletricidade e água, aumentando a segurança coletiva e as condições sanitárias, o que implicaria o apoio das empresas correspondentes à estruturação desses serviços dentro do programa geral. A mesma base permitirá a expansão do microcrédito, num esquema direto da CEF ou indireto do BNDES, através da CEF.

Oportunidades/III

Uma terceira geração de atividades vincularia o PEG aos mercados privados de produção para consumo próprio e externo, que, progressivamente, o absorveriam, tornando-o desnecessário. Assim, mediante estímulos fiscais do setor público, e com apoio de financiamento direto e indireto do BNDES, seriam instalados, nas periferias:

- . fábricas de confecções privadas, que absorveriam mão de obra treinada a partir do PEG, com demanda garantida de órgãos públicos (escolas, hospitais, creches, etc);
- . cooperativas de confecção, a partir de mão de obra do PEG, mas que progressivamente se tornariam independentes dele (os participantes passariam a ser remunerados pelo resultado de seu próprio trabalho);
- . fábricas/cooperativas para produção de sapatos, tênis, sandálias (idem);
- . marcenarias (idem);
- . artesanato (idem);
- . agências de turismo receptivo;

- . usinas de tratamento do lixo (eventualmente, para produção de biodiesel, com parte do resultado financeiro revertendo para a remuneração a mercado dos coletadores);
- . cooperativas de compras (alimentos, materiais de construção, etc).

Titulação

Um ponto crucial em qualquer programa de periferia urbana, para que este tenha eficácia, é a titulação da habitação. Não há possibilidade de fazer isso com as formalidades normais de cartório, pois faltam elementos essenciais de localização. A alternativa mais indicada é a utilização de cartografia por satélite, associada a uma técnica específica de localização das habitações por referência ao entorno. Nessa caso, a própria fotografia é um documento de titulação. Felizmente, isso está ao alcance de soluções tecnológicas relativamente simples.

A titulação da propriedade é um elemento básico de cidadania. Pesquisas têm demonstrado que a aquisição de um endereço, como referência de domicílio, acha-se entre as principais demandas de habitantes em periferias, antes mesmo que os serviços públicos básicos. Experiências de programas urbanísticos no Rio também indicaram que a titulação deve ser conferida preferencialmente à mulher, que demonstra maior responsabilidade na manutenção do imóvel (homens costumam vendê-lo, o que não deixa de ser um direito básico de propriedade, que não pode ser negado, mas não é raro que o faço para logo recair numa situação de sem teto).

Conclusão/Precaução

Alguns dirão que o programa é megalômano. De fato é, não pela natureza em si da proposta, mas porque o problema é megalômano. Outros dirão que será caro demais. É falso: estimativas confiáveis indicam que não custaria, no auge de seu desenvolvimento, e considerando todo o País, mais que o recolhimento anual da CPMF numa base de 0,3%, ou mais que uma vez e meia o que custa aos Estados o pagamento de sua dívida junto à União; ou ainda será menos de um quarto do que se paga anualmente pela rolagem da

dívida pública mobiliária. Mais do que isso, imediatamente após o início do programa, seus reflexos no mercado implicarão a imediata redução de recursos públicos nele comprometidos, pois parte deles retornaria na forma de geração de renda e de emprego formal nas comunidades.

Contudo, alguns pontos devem ser ressaltados, e alguns cuidados terão de ser tomados. Em primeiro lugar, dado o caráter pioneiro do programa, ele deve ser aplicado inicialmente num grupo de Regiões Metropolitanas, preferivelmente as maiores. Isso será tanto mais fácil quanto haja uma integração efetiva entre os três níveis de Governo, e onde já haja iniciativas de regeneração das periferias sociais urbanas. Sem ignorar essas iniciativas, e na verdade complementando-as, o programa proposto, se tiver o resultado que dele se espera, será um modelo para todas as regiões metropolitanas e as outras grandes cidades brasileiras.

O alto desemprego, felizmente em queda no Governo Lula, continuará sendo ainda por muito tempo, se nada for feito, a mais grave crise social brasileira de todos os tempos. Pelos dados do IGBE, o desemprego aberto nas seis principais regiões metropolitanas, em setembro, ficou em 1,9 milhão; considerando também o subemprego (pessoas ganhando menos de um salário mínimo), a cifra ultrapassa ligeiramente os 5 milhões. Considerando o País inteiro, só o desemprego aberto é da ordem de 7,2 milhões, e o subemprego cerca de 25 milhões – algo que não pode ser eliminado de uma hora para outra, mas cujo equacionamento depende da continuidade do crescimento econômico a taxas razoáveis e de iniciativas específicas, como a aqui proposta.

Tomando como exemplo a Região Metropolitana do Rio, o desemprego aberto atinge aqui 360 mil; somado ao subemprego (932 mil), o número chega a 1,3 milhão. É uma cifra elevada, mas perfeitamente passível de um equacionamento progressivo, sobretudo se continuar o crescimento econômico, como é compromisso do Governo. Contudo, a experiência mundial dos últimos anos indica que, embora essencial e indispensável, crescimento econômico apenas não resolve o problema do desemprego estrutural. Esse requer políticas públicas específicas. E estas têm que começar por algum lugar, e a melhor forma de implementá-las é pelo conceito territorial, já que, embora nem todos os desempregados estejam nas

periferias, é ali que se concentra a maior parte do desemprego dos desqualificados – principal alvo de um Programa de Emprego Garantido.

Naturalmente, o PEG não alcança trabalhadores qualificados que estão desempregados. Contudo, na medida em que milhares de desempregados não qualificados passam a ter renda, estimula-se o mercado do qualificado. Além disso, a articulação aqui proposta do PEG com um programa de regeneração de periferias cria automaticamente milhares de empregos com remuneração de mercado, públicos e privados, para os qualificado que dele participarem profissionalmente: professores, médicos, enfermeiros, engenheiros, arquitetos, profissionais de construção civil, comerciários, assim como milhares de trabalhadores em empresas de bens de consumo que trabalharão para esse mercado.

Será necessário o envolvimento de diferentes órgãos públicos, em todos os níveis, para o sucesso do programa, assim como de entidades privadas dedicadas à promoção do bem estar social nas periferias. O IPEA e o IBGE, a partir de dados próprios a serem eventualmente completados com pesquisas in loco específicas, e contando com a colaboração de órgãos estaduais e municipais congêneres, deverão fazer um levantamento preliminar sistemático das condições demográficas, educacionais, sanitárias e de emprego nas periferias das metrópoles selecionadas. Esses levantamentos servirão de base para a quantificação realista do programa e o estabelecimento de macro-estratégias de implementação.

Em todas as Regiões devem ser envolvidas as mais representativas organizações das comunidades periféricas, a fim de que participem do planejamento e da execução do programa. Entidades nacionais e internacionais de promoção humana, tais como Ministério do Trabalho, Ibase, Instituto Ethos e congêneres, PNUD e Unicef, entre outras, deverão trazer sua experiência e atuar como conselheiros e fiscais do programa, para eliminar qualquer possibilidade de discriminação e de desvios. Também serão atraídas para participar empresas privadas envolvidas em projetos de responsabilidade social, inclusive para o gerenciamento de obras e serviços na base de preço pelo custo, ou gratuitamente.

Um estrutura mínima de gerenciamento superior é necessária. Nela se incluem:

- . Coordenação e Planejamento Geral (Vice Prefeito e Secretário de Planejamento Municipal);
- . coordenador de Arquitetura/Urbanização (Secretário Municipal de Urbanismo);
- . coordenador de Obras (Secretário Municipal de Obras);
- . coordenador de Programas de Inclusão Social (Secretário Municipal para Problemas Sociais).

Essa estrutura de coordenação deverá interagir permanentemente entre si e com as demais instâncias dos Poderes Públicos estaduais e federais, e com a iniciativa privada. Seu órgão executivo será um ente público criado por lei municipal, com capacidade jurídica para receber os recursos orçamentários e de outra natureza destinados ao programa, assim como para a contratação das respectivas obras e serviços. A contratação de pessoas pelo PEG seguirá as normas da CLT, com eventuais excepcionalidades conferidas por lei federal.

O que se propõe é necessário. Além de necessário, tudo indica que seja possível. Sua implementação depende apenas da vontade política daqueles que têm a responsabilidade pela assegurar a paz e a prosperidade no Rio e em todas as nossas metrópoles, num horizonte visível para a atual geração.

***José Carlos de Assis**, 26/12/07: Economista e Professor, presidente do Instituto Desemprego Zero. Editoriais