

SÍNTESE ESPECIAL

SUBSÍDIOS PARA DEBATE

Número 7 - 01/02/2022

O Programa Nacional de Prestação de Serviço Civil Voluntário

Por meio da Medida Provisória (MP) 1.099, assinada em 28 de janeiro de 2022, o governo federal instituiu o Programa Nacional de Prestação de Serviço Civil Voluntário. O Programa foi inspirado em outras versões já apresentadas ou anunciadas como forma de viabilizar um novo tipo de contrato precário - desde a proposta inicial da carteira verde e amarela, que, segundo o governo, resultaria em maior formalização devido à redução de direitos. Recentemente, foi apresentada a Proposta do Programa Nacional de Prestação de Serviço Social Voluntário, incluída no texto da MP 1.045/2021 pelo relator (deputado Christino Aureo), rejeitada pelo Senado e que agora reaparece nessa Medida Provisória, com algumas modificações. Com o Programa, o governo promete a criação de oportunidades de trabalho, mas sem vínculo empregatício, para jovens e pessoas com mais de 50, que receberão capacitação e um auxílio financeiro. A operacionalização do Programa pretende envolver os municípios brasileiros, mas a adesão deles é voluntária.

Segundo a MP, os objetivos do Programa são: reduzir os impactos sociais e no mercado de trabalho da pandemia de covid-19; auxiliar na inclusão produtiva do jovem no mercado de trabalho e promover a qualificação profissional juvenil; incentivar a ocupação para o público-alvo do Programa; e, especialmente, incentivar os municípios a oferecer vagas de interesse público, sem constituir vínculo empregatício ou profissional de qualquer natureza.

No entanto, o Programa não vai enfrentar de forma efetiva os problemas que promete atacar. O cenário vivido no país é resultado de uma economia

fragilizada ano após ano e sem capacidade de reagir desde o biênio 2015/2016, situação amplamente agravada no contexto da pandemia. A desregulação do trabalho, com a remoção de direitos e normas a partir da reforma trabalhista, não resultou em melhoras no mercado de trabalho. Somam-se a esse quadro a perda de postos de trabalho e o aumento da desocupação, enquanto o consumo das famílias e a taxa de investimentos seguem em queda e não mostram sinais de recuperação. De fato, como demonstram diversos balanços da reforma trabalhista de 2017, reduzir direitos não teve como consequência o aumento de contratação formal, ao contrário, reforçou as mazelas do mercado de trabalho, cada vez mais marcado pela precarização. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PnadC/IBGE), a taxa de desemprego no trimestre encerrado em novembro passado ficou em 11,6%; o nível de ocupação foi de 55,1% (percentual de pessoas ocupadas na população com idade para trabalhar); e a taxa de informalidade chegou a 43,2% entre os ocupados.

É possível apontar uma série de fragilidades no desenho do Programa, que, ao que tudo indica, sequer foi discutido com as entidades municipalistas. O mais evidente é o fato de se tratar de um Programa federal sem a mobilização de recursos da União. Não há menção alguma a recursos, exceto no artigo 6º, inciso III, que declara os municípios como responsáveis pela “operacionalização administrativa, financeira e orçamentária do Programa”. Ou seja, o governo federal lança um Programa cujo custeio é integralmente municipal (bolsa, vale-transporte, seguro acidente de trabalho e outros benefícios que vierem a ser oferecidos localmente). A MP também é omissa sobre o financiamento dos cursos de qualificação profissional, prioritariamente realizados pelas organizações do Sistema S. Considerando a omissão do texto e o disposto no artigo 6º, é possível concluir que esse encargo vai caber também às prefeituras interessadas.

No entanto, há outras questões importantes. Ao estabelecer que as contratações sejam feitas por processo seletivo simplificado, sem mecanismos de transparência e controle social, o Programa pode funcionar por meio de sistemas de preferência estabelecidos em cada realidade local, ferindo

efetivamente o princípio da impessoalidade na gestão pública, em pleno contexto de disputa eleitoral.

Sabe-se também que programas com características das frentes de trabalho já foram implementados em crises anteriores, especialmente ao longo dos anos 1990, por diferentes governos municipais. São soluções importantes em contextos de forte crise econômica, como opção momentânea para atravessar fases críticas, garantindo trabalho e renda para trabalhadores e trabalhadoras de baixa renda, em caráter emergencial. Bons programas e políticas desse tipo foram implantados em diferentes cidades Brasil adentro, sem que se violassem os direitos fundamentais do contrato de trabalho ou se adotasse referência inferior ao salário mínimo legal. Isso fica permitido agora, com o Programa, o que pode representar a troca de programas estruturados de acordo com os princípios básicos da inclusão produtiva, por meio do trabalho decente, por outros cujo teto de remuneração mensal fica em torno de R\$ 572,00, sem direitos previdenciários e trabalhistas.

Por se tratar de medida transitória, até que se restabeleça o crescimento econômico, propostas de frente de emprego devem estar inseridas em programas de retomada da economia que gerem ocupações de qualidade e absorvam trabalhadores que foram beneficiados por esses programas de frente de emprego.

A seguir, são apresentados os dados sobre desocupação das faixas etárias previstas no Programa Nacional de Prestação de Serviço Civil Voluntário e, na sequência, as principais características da proposta.

O desemprego nas faixas etárias previstas no Programa

Durante o período de crescimento econômico dos anos 2000, a pressão para os jovens ingressarem precocemente no mercado de trabalho foi reduzida. Mas, com o atual aprofundamento da crise econômica e política no país, aumento do desemprego e precarização do trabalho, que resultaram em empobrecimento das famílias, a juventude novamente tem sido empurrada para

entrar cedo e de forma precária na vida laboral. Os jovens estão mais expostos a piores ocupações, menores salários e jornadas de trabalho extensivas e intensivas. Com uma economia que não é capaz de acomodar nem os trabalhadores estabelecidos na força de trabalho, a juventude é impelida ao subemprego em setores informais e em atividades plataformizadas que possuem, segundo os próprios jovens, jornadas flexíveis que possibilitam compatibilizar trabalho e estudos, além de não requererem processo seletivo para o ingresso (SOUZA, GARCIA, MARCOLINO, 2021)¹.

O Programa de Prestação de Serviço Civil Voluntário diz ter como intenção auxiliar a inclusão produtiva do jovem no mercado de trabalho e a qualificação profissional juvenil, mas, pelo que se vê, não foi desenhado com os devidos cuidados para enfrentar os problemas que se propõe a resolver. Um programa que visa atuar em segmentos populacionais que têm particularidades em relação à inserção ocupacional precisa olhar para os dados e características dessa inserção para promover ações mais adequadas. No entanto, as faixas etárias selecionadas pelo Programa são muito amplas, o que o torna incapaz de levar em conta as importantes singularidades etárias.

Um jovem de 18 a 24 anos tem dificuldades de inserção e permanência no mercado de trabalho distintas daqueles que estão mais próximos dos 29 anos de idade. Como demonstra a Tabela 1, a faixa de 18 a 24 anos de idade representa 68% do total de desocupados da faixa prevista no Programa, além de registrar uma taxa de desocupação mais alta, de 25,7%. Essa faixa (18 a 24 anos) precisa de maior apoio para a transição escola-trabalho, além de políticas públicas que promovam a inserção em empregos de qualidade.

O Programa ignora a faixa etária de 14 a 17 anos, que, apesar de ter um número menor de desocupados em relação às outras faixas, registra taxa de desemprego de 40,4%. A precariedade material das famílias, agravada no contexto de crise desde 2015, tem exigido um ingresso precoce dos jovens no mundo do trabalho, colocando-os em uma dura rotina de conciliação de trabalho

¹ Juventude e a desconfiguração da jornada de trabalho no Brasil, 2021.

e estudo ou que acaba resultando em abandono escolar. Esses jovens de 14 a 17 anos precisam de políticas que permitam que eles continuem estudando.

A faixa acima de 50 anos também é muito extensa e, como demonstram os dados da Tabela 1, registra taxa de desocupação muito inferior à média nacional - o que não reduz a importância de se pensar em políticas de emprego para esse grupo, visto que, em grande parte, é composto por chefes de família, responsáveis pela maior parte dos orçamentos familiares. Esses trabalhadores também necessitam de políticas de qualificação profissional contínuas, por causa das mudanças cada vez mais aceleradas nos processos produtivos. Entre os desocupados no segmento etário de 50 anos ou mais, 35% (516.257 pessoas) estão procurando emprego há 2 anos ou mais (PnadC/IBGE, 3o trimestre de 2021)

É importante ressaltar também que, entre aqueles com 65 anos ou mais, o problema central é a falta de cobertura previdenciária ou ausência de renda básica universal - além do fato de começarem a serem sentidos os efeitos da reforma da previdência de 2019, que reduz o acesso e o valor dos benefícios previdenciários.

TABELA 1
Número de desocupados e taxa de desocupação segundo faixas etárias selecionadas, Brasil, 3º trimestre de 2021

Faixa etária	Número de Desocupados	Taxa de desocupação (em %)
De 14 a 17 anos	873	40,4
De 18 a 29 anos	6.140	20,5
<i>De 18 a 24 anos</i>	<i>4.168</i>	<i>25,7</i>
Mais de 50 anos	1.459	7,1
<i>Mais de 60 anos</i>	<i>363</i>	<i>5,4</i>
Outros	5.854	10,5
Total	13.453	12,6

Fonte: IBGE. Pnad Contínua trimestral. Elaboração: DIEESE, 2022

As regras do Programa

Diante desse contexto do mercado de trabalho para as faixas de 18 a 29 anos e de 50 anos ou mais, como será visto a seguir, o Programa proposto pelo governo federal não reduz os problemas de acesso e permanência no mercado de trabalho e ainda propõe ocupação precária e com renda muito distante do piso nacional.

Segundo a MP, o Programa será executado pelos municípios e terá duração até 31 de dezembro de 2022, ou seja, termina juntamente com o atual mandato federal. Os gestores municipais terão que indicar e fundamentar a escolha de atividades de interesse público que considerem adequadas para a contratação de trabalhadores e trabalhadoras nessa modalidade. O processo de contratação será realizado por meio de processo seletivo público simplificado. Essa é a forma utilizada pelos órgãos do poder Executivo para atender a necessidades provisórias e excepcionais de interesse público, através de contratação temporária, conforme inciso IX do art. 37 da Constituição Federal.

Esses contratos não possuem período probatório ou estabilidade e são utilizados em contratações com duração de 6 meses a 1 ano, com a possibilidade de renovações. O processo seletivo também não exige necessariamente provas escritas ou objetivas e podem ser utilizados outros meios de avaliação dos candidatos, como análises de títulos, currículos ou entrevistas. O processo de seleção deverá ter ampla divulgação, com publicação no Diário Oficial Municipal e deve seguir os princípios que regem a administração pública, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (artigo 37 da Constituição Federal, 1988).

As pessoas que poderão se beneficiar do Programa são aquelas com idade entre 18 e 29 anos e as com mais de 50 anos, mas, nesse caso, desde que não tenham vínculo formal de emprego há mais de 24 meses. Além disso, o Programa define como públicos prioritários:

(1) os beneficiários de programas como Programa Auxílio Brasil e Programa Alimenta Brasil, que poderão receber, cumulativamente, a bolsa do Programa

Nacional de Prestação de Serviço Civil Voluntário, desde que observadas as demais condições de manutenção dos programas de transferência de renda;

(2) aqueles que pertencem às famílias inscritas no CadÚnico (Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal) com renda mensal de até 2 salários mínimos. Nesse caso, os valores transferidos aos trabalhadores beneficiários do Programa Nacional de Prestação de Serviço Civil voluntário não serão considerados como renda no âmbito do CadÚnico.

Não poderão participar do Programa Nacional de Prestação de Serviço Civil Voluntário aqueles que receberem Benefício de Prestação Continuada (BPC) do Regime Geral de Previdência Social ou dos Regimes Próprios de Previdência Social. Esse veto não se aplica àqueles que recebem pagamento de pensão por morte ou auxílio-acidente.

O valor do auxílio (bolsa pelo desempenho das atividades) pago aos trabalhadores e trabalhadoras contratados por essa modalidade deverá tomar como parâmetro o salário mínimo por hora (R\$ 5,51) para remunerar o total de horas despendidas em atividades de qualificação profissional (máximo de 100 horas anuais) e de serviços executados no âmbito do Programa (máximo de 22 horas semanais).

A jornada de trabalho nesse Programa não poderá ser superior a 22 horas semanais e deve ser limitada a 8 horas diárias de trabalho, o que significa jornada inferior a três dias por semana. Como o teto de qualificação profissional se estabelece em 100 horas, com no máximo 11 meses pela frente, somando o máximo de tempo em atividades de serviço público com o máximo previsto de qualificação, chega-se a um teto máximo de 24 horas por semana e remuneração de R\$ 572 mensais, o que representa apenas 47% do valor atual do salário mínimo mensal, que é de R\$ 1.212,00.

O pagamento da bolsa poderá ser efetuado por meio de conta do tipo poupança social digital (Lei nº 14.075, 22/10/2020), que dispensa apresentação de documentos pelo beneficiário, tem isenção de cobrança de tarifas de manutenção e garante o mínimo de três transferências eletrônicas sem custo para contas bancárias. O Programa ainda veda que as instituições financeiras,

independentemente da modalidade de conta utilizada para pagamento da bolsa, efetuem descontos, compensações ou pagamentos de débitos de qualquer natureza, ainda que para recompor saldo negativo ou saldar dívidas preexistentes, que impliquem a redução do valor da bolsa. Os custos operacionais relativos ao pagamento da bolsa serão assumidos pelo município perante as instituições financeiras operadoras.

Ficará também como responsabilidade dos municípios definir:

- número de vagas em atividades de interesse público;
- as atividades que serão executadas pelos beneficiários, sendo proibidas tarefas insalubres e perigosas. Também não podem ocupar vagas que configurem a substituição de servidores ou de empregados públicos do município, seja na execução de atividades com profissões regulamentadas ou em cargos ou empregos públicos pertencentes ao município ou pessoa jurídica a ele pertencente.
- a operacionalização administrativa, financeira e orçamentária do Programa;
- a forma de pagamento de vale-transporte (que não poderá ser descontado da bolsa) ou o oferecimento de outra forma de transporte gratuito;
- a contratação de seguro contra acidentes pessoais em favor dos beneficiários;
- a carga horária do curso de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional;
- poderá ser concedido benefício relacionado à alimentação, entre outros, de natureza indenizatória, sem que isso descaracterize a relação jurídica estabelecida entre o município ofertante e o beneficiário definido no Programa.

O beneficiário será desligado do Programa nas seguintes hipóteses:

- admissão em emprego, na forma prevista no artigo 3º da Consolidação das Leis do Trabalho (considera-se empregado toda pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário);
- frequência inferior à mínima estabelecida pelos municípios;
- aproveitamento insuficiente nos cursos de formação e qualificação;
- outros critérios definidos pelo município e que constem no edital de seleção.

Formação e qualificação profissional

Aos beneficiários será assegurada pelo município a oferta de cursos de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional com carga horária mínima de 12 horas para cada 30 dias de permanência no Programa e máxima de 100 horas anuais. Os cursos de formação ou de qualificação profissional poderão ser realizados em dias ou em meses específicos, no decorrer da participação no Programa, sem prejuízo das demais atividades, nas modalidades presencial, semipresencial ou remota.

A MP estabelece que a qualificação será prestada pelas entidades que compõem o Sistema S (Senai, Senac, Senar, Senat, Sescop e Sebrae), sem declarar quem financiará a atividade. Se não houver entidades do Sistema S no município, poderá ser indicada outra entidade que atue na cidade ou no estado. Mas a MP também ressalta que o município pode executar os cursos de qualificação profissional por intermédio de instituições de formação técnico-profissional municipais ou ainda de convênios e acordos com outras entidades, o que certamente criará diferentes situações em cada realidade local.

Cada município indicará as vagas para qualificação profissional a serem ofertadas e direcionadas às entidades contratadas - obedecendo a regra que diz que a qualificação deve ter relação com os serviços ofertados pelo Programa e considerando as principais atividades econômicas e produtivas da cidade, supondo conexão futura com a geração de oportunidades no setor privado.

As entidades responsáveis pela execução dos programas de formação e qualificação deverão verificar a frequência e o aproveitamento dos beneficiários. Terão que comunicar o município sobre os casos em que o aproveitamento for insuficiente ou a frequência estiver inferior à mínima estabelecida, duas situações que podem motivar desligamento do Programa.

Prêmio Portas Abertas

Como forma de incentivar os municípios a participarem da iniciativa, a MP também institui o Prêmio Portas Abertas, com a finalidade de reconhecer e condecorar as localidades que se destacarem na implementação do Programa. O regulamento do Prêmio Portas Abertas será editado posteriormente pelo Ministério do Trabalho e Previdência e as despesas serão custeadas por meio de recursos oriundos de parcerias estabelecidas com entidades públicas ou privadas. Ou seja, a fonte de recursos do “prêmio” também não é declarada.

Considerações finais

O mercado de trabalho brasileiro enfrenta forte crise e as estatísticas demonstram, de modo inquestionável, que as oportunidades, quando aparecem, são em grande parte marcadas pela informalidade e precariedade. Sem resolver os problemas do mercado de trabalho brasileiro não é possível promover o desenvolvimento econômico e social de modo sustentável.

O Programa Nacional de Prestação de Serviço Civil Voluntário não cria condições para solucionar as mazelas enfrentadas pelos trabalhadores, mas, sim, contribui para aprofundá-las, pois oferece uma bolsa para prestação de serviço civil voluntário e para realização de curso de qualificação com valor muito inferior ao salário mínimo; não garante direitos trabalhistas e previdenciários; não coordena ações em conjunto com os serviços públicos de intermediação de mão de obra e, por fim, não está inserido em políticas que visem melhorar, com regulação, as condições do mercado de trabalho tampouco em um programa de

retomada do crescimento econômico e geração de empregos de qualidade. Importante destacar ainda que, em um momento de aumento da insegurança alimentar, a oferta de benefício relacionado à alimentação é opcional.

O Programa deixa a cargo dos municípios o custeio das ações e não define mecanismos de transparência e controle social que possam garantir a impessoalidade na administração pública em um ano eleitoral. Esse “programa guarda-chuva nacional” também pode resultar em retrocessos em programas muito mais avançados em direitos e controle social, já existentes em municípios brasileiros.

Por fim, o Programa também não ataca os problemas vividos pela juventude que se lança no mercado de trabalho, empurrada pelo empobrecimento das famílias, nem colabora com a transição escola-trabalho, criando e incentivando oportunidades de emprego com qualidade. Também não garante o direito ao trabalho, concebido como o direito ao trabalho decente, com garantia de condições minimamente dignas ao trabalhador e à trabalhadora.



Escritório Nacional

Rua Aurora, 957, Centro, São Paulo, SP
CEP 01209-001
Tel.: 11 3874-5366 – 11 3821-2199
www.dieese.org.br

Presidente - Maria Aparecida Faria

Sindicato dos Trabalhadores Públicos da Saúde no Estado de São Paulo – SP

Vice-presidente - José Gonzaga da Cruz

Sindicato dos Comerciantes de São Paulo – SP

Secretário Nacional - Paulo Roberto dos Santos Pissinini Junior

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas de Máquinas Mecânicas de Material Elétrico de Veículos e Peças Automotivas da Grande Curitiba - PR

Diretor Executivo - Alex Sandro Ferreira da Silva

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de Osasco e Região - SP

Diretor Executivo - Antônio Francisco da Silva

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Materiais Elétricos de Guarulhos Arujá Mairiporã e Santa Isabel - SP

Diretor Executivo – Gabriel Cesar Anselmo Soares

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia Elétrica de São Paulo – SP

Diretora Executiva - Elna Maria de Barros Melo

Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Estado de Pernambuco - PE

Diretora Executiva - Mara Luzia Feltes

Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramentos Perícias Informações Pesquisas e de Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul - RS

Diretora Executiva - Maria Rosani Gregorutti Akiyama Hashizumi

Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários de São Paulo Osasco e Região - SP

Diretor Executivo – Claudionor Vieira do Nascimento

Sindicato dos Metalúrgicos do ABC - SP

Diretor Executivo - Paulo de Tarso Guedes de Brito Costa

Sindicato dos Eletricistas da Bahia - BA

Diretor Executivo – Carlos Ortiz

Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos

Diretora Executiva - Zenaide Honório

Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo – SP

Direção Técnica

Fausto Augusto Júnior – Diretor Técnico

José Silvestre Prado de Oliveira – Diretor Adjunto

Patrícia Pelatieri – Diretora Adjuntasale

Equipe técnica

Adriana Marcolino

Luis Paulo Bresciani