



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia

INCLUSÃO SOCIAL EM TEMPOS DE NEOLIBERALISMO: AS POLÍTICAS SOCIAIS EM SÃO PAULO

César Augusto Andaku

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Econômico – área de concentração: Economia Social e do Trabalho, sob a orientação do Prof. Dr. Denis Maracci Gimenez.

Este exemplar corresponde ao original da dissertação defendido por César Augusto Andaku em 13/02/2009 e orientado pelo Prof. Dr. Denis Maracci Gimenez.

CPG, 13/02/2009

A handwritten signature in blue ink, appearing to be "César Augusto Andaku", written over a horizontal line.

Campinas, 2009

**Ficha catalográfica elaborada pela biblioteca
do Instituto de Economia/UNICAMP**

An22p	Andaku, Cesar Augusto. Inclusão social em tempos de neoliberalismo: as políticas sociais em São Paulo / Cesar Augusto Andaku. – Campinas, SP: [s.n.], 2009. Orientador : Denis Maracci Gimenez. Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia. 1. Política social – São Paulo. 2. Inclusão Social. 3. Neoliberalismo. I. Gimenez, Denis Maracci. II. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia. III. Título.
	09/006/BIE

Título em Inglês: Social inclusion on neoliberalism: social policies in São Paulo

Keywords: Social policy – São Paulo ; Social inclusion ; Neoliberalism

Area de Concentração : Economia Social e do Trabalho

Titulação: Mestre em Desenvolvimento Economico

Banca examinadora: Prof. Dr. Denis Maracci Gimenez

Prof. Dr. Waldir Jose de Quadros

Prof. Dr. Alessandro Cesar Ortuso

Data da defesa: 13-02-2009

Programa de Pós-Graduação: Desenvolvimento Economico

Dissertação de Mestrado

Aluno: CESAR AUGUSTO ANDAKU

**"Inclusão Social em Tempos de Neoliberalismo:
as políticas sociais em São Paulo"**

Defendida em 13 / 02 / 2009

COMISSÃO JULGADORA



Prof. Dr. DENIS MARACCI GIMENEZ
Orientador – IE / UNICAMP



Prof. Dr. WALDIR JOSÉ DE QUADROS
IE / UNICAMP



Prof. Dr. ALESSANDRO CESAR ORTUSO
FACAMP

*“De nada valem as idéias sem homens que
possam pô-las em prática”. (Karl Marx)*

À minha mãe, Reiko;

Ao meu pai, Yukio (*in memoriam*)

Resumo

Este trabalho tem o objetivo de analisar a *Estratégia de Inclusão Social* da prefeitura municipal de São Paulo, entre os anos de 2001 e 2004, em um contexto de baixo dinamismo econômico, elevado desemprego e desestruturação do mercado de trabalho. Procuramos fazer, inicialmente, um estudo das transformações econômicas que atravessaram o país nas décadas de 1980 e 1990, com a introdução e consolidação do neoliberalismo no Brasil, para, em seguida, analisar os impactos no município de São Paulo. Com essa contextualização, seria possível analisar de forma precisa as políticas sociais do governo municipal nas áreas de redistribuição e geração de renda, emprego e trabalho.

Avaliamos que, mesmo com uma estratégia bem elaborada e com eficácia dos programas, as políticas sociais municipais pouco podem fazer para combater o processo de esgarçamento do tecido social que vem se configurando na sociedade brasileira. Sua baixa capacidade de mudar a realidade local está mais associada ao contexto adverso em que estava inserida a *Estratégia* do que a dificuldades ou falhas de execução dos programas sociais.

Abstract

This paper aims at analyzing the “strategies for social inclusion” carried out by the city of Sao Paulo between the years 2001 and 2004, in a context of low economic performance, high unemployment and desstructuring labour market. Initially, we performed a study on the economical changes that occurred across the country in the decades of 1980’s and 1990’s, with the introduction and consolidation of neo-liberalism in Brazil. Subsequently, we studied the impact of these changes in the municipality of Sao Paulo. With this background scenario, it was possible to analyze the social policies of the city government in the areas of re-distribution and generation of revenues/resources, employment and work.

We conclude that although well elaborated strategies and program efficacy, local social policies can do very little to fight against the fraying of the social fabric in Brazil. The low capacity of change by the “strategies for social inclusion” program is associated more with the adverse context in which it was performed than with difficulties or failure in execution of the social policies.

Sumário

Agradecimentos _____	viii
Lista de abreviações e siglas _____	ix
Lista de tabelas, gráficos, quadros e figuras _____	xii
Introdução _____	1
Capítulo 1: As mudanças no Brasil e em São Paulo no último quarto do século XX _____	6
Capítulo 2: A Estratégia Paulistana de Inclusão Social _____	41
Capítulo 3: Dilemas da inclusão social em tempos de neoliberalismo _____	64
Considerações finais _____	80
Bibliografia _____	84

Agradecimentos

Sempre correndo o risco de falhar a memória, cito algumas pessoas que de alguma forma contribuíram neste trabalho, através das aulas, reuniões ou mesmo em conversas informais.

Agradeço, inicialmente, ao prof. Denis Maracci Gimenez, orientador no sentido estrito, pela disposição e análise crítica que tanto contribuiu para o desenvolvimento deste trabalho nos momentos mais cruciais. Aos professores José Dari Krein, Anselmo Luis dos Santos e Alessandro Ortuso pelas considerações durante a gestação e desenvolvimento deste trabalho. Ao professor Waldir Quadros, mestre e referência acadêmica, intelectual e pessoal desde a época da graduação. Ao Alberto, Alex, Cida, Licério e Marinete pelo suporte no Instituto de Economia que possibilitou um caminho mais tranquilo nas questões internas.

Agradeço aos amigos pela convivência, ensinamentos e influências nesses últimos tempos: Camila Gripp, Fernando Junqueira, Leandro Horie, Luciano Pereira, e Rita Kallabis; Eduardo Tomizawa, Élcio Magalhães, Fábio Bueno, Francisco de Filippo, Luis Eduardo Souza, Marcela Moreira e Rafael Moya; Ioli Wirth, Lais Fraga e Michelle Hallack; Bruno Daltrini, Igor Gouvêa, Guilherme Kopke, Mario Monsanto e Rafael Bertazzi.

À minha família: Reiko; Miryan e Mark; Yves, Mônica, Viktor e Matheus; Evandro e Juliana; e Régis.

Sem vocês não seria possível.

Lista de abreviações e siglas

ACSP – Associação Comercial de São Paulo
ADS – Agência de Desenvolvimento Solidário
Anhembi – Anhembi Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo
ANTEAG – Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão e Participação Acionária
BANESPA – Banco do Estado de São Paulo
BB – Banco do Brasil
CÁRITAS – Cáritas Brasileira
CAT – Central Autônoma dos Trabalhadores
CEBRACOOOP – Central Brasileira das Cooperativas de Trabalho
CEF – Caixa Econômica Federal
CET – Companhia de Engenharia de Tráfego
CGT – Central Geral dos Trabalhadores
CGTb – Central Geral dos Trabalhadores do Brasil
CIVES – Associação Brasileira de Empresários pela Cidadania
CUT – Central Única dos Trabalhadores
DEIND – Departamento de Indústria
DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
ETHOS – Instituto Ethos
FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFF – Instituto Florestan Fernandes
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

ITCP/USP – Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares da Universidade de São Paulo
MSP – Município de São Paulo
NAPES – Núcleo de Ação e Pesquisa em Economia Solidária
OCESP/SESCOOP – Organização das Cooperativas do Estado de São Paulo / Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo
PED – Pesquisas de Emprego e Desemprego
PME – Pesquisa Mensal de Emprego
PMSP – Prefeitura Municipal de São Paulo
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PRODAM – Companhia de Processamento de Dados do Município
RAIS – Relação Anual de Informações Sociais
RMSP – Região Metropolitana de São Paulo
SAS – Secretaria Municipal de Assistência Social
SDS – Social Democracia Sindical
SDTS – Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade
SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SEBRAE – Serviço Brasileiros de Apoio à Pequena Empresa
SEMAB – Secretaria Municipal de Abastecimento
SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SERT – Secretaria do Estado das Relações do Trabalho
SESC – Serviço Social do Comércio
SMC – Secretaria Municipal de Cultura
SME – Secretaria Municipal de Educação
SMS – Secretaria Municipal de Saúde
SMSU – Secretaria Municipal de Segurança Urbana

SPTTrans – São Paulo Transporte S.A.
UNIEMP – Instituto Universidade Empresa
UNISOL – União e Solidariedade das Cooperativas de São Paulo
UNITRABALHO – Fundação Interunivesitária de Estudos e Pesquisas Sobre o Trabalho

Lista de tabelas, gráficos, quadros e figuras

Lista de tabelas	Pág.
Distribuição da renda dos ocupados não-agrícolas – Brasil, 1981 e 1989	18
Taxa de desemprego nas principais regiões metropolitanas segundo sexo e idade – Brasil, 1989 e 1999	19
Composição da ocupação não-agrícola segundo posição na ocupação – Brasil, 1989 e 1999	21
Ocupação não-agrícola segundo posição na ocupação	22
Evolução do rendimento médio dos ocupados não agrícolas com rendimento positivo, classificados por intervalos quintílicos – Brasil, 1981-1999	23
Participação do Estado de São Paulo no PIB do Brasil em (%)	25
Participação regional de SP, RMSP, capital e interior na indústria geral no Brasil segundo divisões econômicas.	26
Indústria de transformação: participação regional no Valor da Transformação Industrial (em %)	26
Participação dos estabelecimentos por tamanho no MSP	27
Distribuição das empresas localizadas no MSP por setor de atividade econômica	28
Taxa de Desemprego, segundo Atributos Pessoais - MSP	31
Distribuição dos Desempregados, segundo Atributos Pessoais - MSP	32
Distribuição dos Ocupados, segundo Posição na Ocupação no Trabalho Principal - MSP	34
Distribuição dos Ocupados, segundo Setor de Atividade Econômica do Trabalho Principal - MSP	35
Distribuição dos empregados por segmento e variação na participação no MSP	36
Rendimento Médio Real dos Ocupados no Trabalho Principal, segundo Posição na Ocupação - Valores em Reais de novembro de 2005 - MSP	37
Distribuição de famílias pobres e atendidas pelos programas sociais da SDTS, por região do município de São Paulo	54
Distribuição dos beneficiários e ações dos programas sociais	55
Distribuição dos beneficiários dos programas sociais no Município de São Paulo, por estado civil	57
Distribuição dos beneficiários dos programas sociais no Município de São Paulo, por escolaridade	58
Distribuição dos beneficiários dos programas sociais por posição no mercado de trabalho	58
Distribuição dos beneficiários dos programas sociais por experiência profissional	58

Distribuição dos beneficiários dos programas sociais por experiência de trabalho por conta própria	59
Distribuição do gasto comprometido por beneficiários dos programas sociais	59
Gasto com juros e encargos da dívida, e programas de Trabalho e Assistência Social, em valores correntes – MSP (2001-2004)	63
Execução orçamentária de algumas secretarias municipais, em valores correntes – MSP (2002)	64
Variação do PIB brasileiro e Taxa de desemprego no município e na Região Metropolitana de São Paulo – (1999-2007)	71
Lista de gráficos	Pág.
Taxa de desemprego aberto nas regiões metropolitanas – Brasil, 1980-2002	17
Setores de atividade dos empreendimentos participantes do <i>Oportunidade Solidária</i>	66
Variação média do PIB (1999-2003 e 2004-2007) e Taxa de desemprego (regiões metropolitanas e município de São Paulo)	70
Rendimento médio do trabalho principal – MSP (R\$ de abril de 2004) e RMSP (1985 = 100)	71
Lista de quadros	Pág.
Eixos programáticos da estratégia paulistana de inclusão social	41
Principais órgãos de apoio aos programas da SDTS	42
Lista de figuras	Pág.
Distribuição dos beneficiários dos programas sociais, no Município de São Paulo, segundo sexo	57
Distribuição dos beneficiários dos programas sociais, no Município de São Paulo, por raça	57

Introdução

“Os dois principais defeitos da sociedade econômica em que vivemos são a sua incapacidade para proporcionar o pleno emprego e a sua arbitrária e desigual distribuição da riqueza e das rendas”.
(J.M. Keynes - *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*)

As análises do capitalismo realizadas por Marx, Keynes e Polanyi, apontam para um sistema permeado de contradições, onde os interesses coletivos e o trabalho humano tenderiam à perda de importância nos valores culturais da sociedade. Ao contrário, os interesses individuais e a busca incessante pelo lucro e pelo acúmulo de riqueza material tenderiam a ganhar importância no imaginário das pessoas.

A lógica do lucro e da dominação do capital sobre o trabalho levou o desenvolvimento capitalista a se confrontar com duas grandes guerras e centenas de conflitos que tinham a economia como pano de fundo. Porém, o período após a Segunda Guerra Mundial caracterizou-se por uma relativa estabilidade das relações sociais com expressivos ganhos à classe trabalhadora, principalmente nos países do centro capitalista, mas também na periferia do sistema. Os *anos dourados do capitalismo*, ou os *trinta gloriosos*, foram um período de completa exceção no desenvolvimento capitalista, com expressiva redução da pobreza e da desigualdade social, com conquistas de direitos sociais pelos trabalhadores. Assim, um sistema que permite a uma minoria a posse dos meios de produção foi moldado para garantir emprego e melhoria das condições de vida a todos os demais.

A partir dos anos 1970, acontece a desestruturação dessas relações, com profundas mudanças nas formas de acumulação de riqueza, no papel do Estado e na perda de direitos sociais pelos trabalhadores.

Na periferia do sistema, essas mudanças no século XX também se fizeram sentir. O Brasil, em pouco mais de 50 anos, entre as décadas de 1930 e 1980, passou de uma economia agrário-exportadora a uma economia industrializada,

diversificada e complexa; de uma sociedade rural para uma sociedade urbanizada, com um mercado de trabalho crescente e em processo de estruturação; de um Estado descentralizado para um Estado forte, promotor dessas mudanças, com períodos de autoritarismo e frágil democracia.

Há, no entanto, um sentimento e uma percepção de que uma profunda crise social atravessa o Brasil contemporâneo. Uma crise que tem componentes visíveis na precária proteção ao trabalhador; no modelo econômico socialmente excludente e concentrador de renda e riqueza; na falta de perspectivas dos jovens, principalmente da periferia; na baixa mobilidade social ascendente; na acentuação de valores culturais individualistas em detrimento do interesse público; e no aumento da violência urbana e rural. São retratos de um processo de deterioração do tecido social, com raízes nas heranças histórico-estruturais e nas transformações sociais, econômicas, políticas e culturais do final do século XX no Brasil.

Essas heranças deixaram o país, nos anos 1980, com uma profunda desigualdade social, de renda e de riqueza; uma concentração fundiária perversa, impedindo o acesso à terra de milhões de trabalhadores; com uma economia altamente complexa, porém heterogênea, fragmentada e dependente dos capitais e da dinâmica externa; com um mercado de trabalho em que a informalidade atingia quase a metade da força de trabalho, que os direitos trabalhistas eram frágeis e a massa salarial era ínfima diante dos lucros das empresas. As estruturas do Estado, agente fundamental no desenvolvimento capitalista brasileiro, estavam profundamente debilitadas, afetando negativamente a economia nacional. O país saía do regime militar, entrava em um novo ciclo democrático, porém com bastante influência das forças que comandavam o país no período anterior, impedindo um avanço significativo na democratização política e na distribuição da riqueza acumulada.

Diante dos impasses dos anos 1980, o neoliberalismo se consolidou como o modelo de desenvolvimento a ser implementado, seguindo o caminho dos países do centro do capitalismo. As grandes transformações do final do século XX no país desenharam um novo Brasil, muito mais integrado ao sistema

internacional pelas vias do fluxo de capitais, do comércio e da informação e comunicação. As novidades tecnológicas abriram novas áreas de trabalho e interesses que contagiaram o país e reafirmou a nova estratégia para superar o subdesenvolvimento: era preciso abrir novos espaços para o capital e diminuir a influência do Estado na sociedade.

Os resultados desse processo não poderiam ser mais terríveis. O neoliberalismo não apenas não diminuiu as disparidades sociais como as acentuou; aumentou a precarização nas relações de trabalho, atingindo um nível de desemprego jamais visto na história recente do país; comprimiu salários enquanto elevou os lucros das grandes empresas e do capital estrangeiro; fez regredir a indústria nacional; fez o Estado sucumbir diante do capital financeiro nacional e internacional.

As políticas macroeconômicas foram “amarradas” aos interesses neoliberais, de defesa dos ganhos financeiros e liberdade do capital para atacar os frágeis direitos dos trabalhadores. As reformas estruturais na economia e no Estado consolidaram a lógica de tirar o protagonismo do Estado na condução do desenvolvimento econômico e social.

O país atravessa um período de esfacelamento da sociedade brasileira e, diante disso, qual seria a força das políticas municipais em fazer uma contraposição a essa onda de desestruturação social? Essas políticas municipais já fortemente abaladas pela crise do Estado, que se arrasta desde os anos 80, com os problemas de financiamento em uma economia que cresce pouco e que tem compromissos com os setores financeiros através da *Lei de Responsabilidade Fiscal*.

O município de São Paulo tornou-se um espaço privilegiado de expressão dessa crise no país, pelo seu histórico industrial e pelas suas dimensões sociais e econômicas atuais. Assim, as transformações na indústria nacional e no mercado de trabalho, a partir dos anos 90, impactaram de forma profundamente negativa na economia e na sociedade paulistana.

Nesse contexto adverso, o município de São Paulo experimentou um amplo conjunto de políticas sociais, coordenado pela *Secretaria de Desenvolvimento*,

Trabalho e Solidariedade, da prefeitura local, entre os anos de 2001 e 2004, denominada *Estratégia Paulista de Inclusão Social*.

Nesta dissertação, nosso objetivo é discutir as possibilidades de êxito dessa *Estratégia* em criar condições mais favoráveis, principalmente nas questões da renda e do emprego, à parcela da população que sofreu duramente os impactos do neoliberalismo no Brasil.

Em nossa pesquisa, apesar da precariedade, e uma possível “supervalorização”, de alguns dados oficiais, avaliamos que mesmo uma estratégia de inclusão social muito bem elaborada, que procurou articular de forma consistente os programas, que foi eficaz em sua implementação, pouco pôde fazer para mudar a realidade concreta. Ou seja, o contexto adverso, dentro do processo recente de exclusão social e deterioração das condições econômicas do trabalhador brasileiro, impõe severas restrições ao avanço da melhoria das condições de vida da população e torna praticamente inócua as políticas sociais municipais. Desmistifica-se, portanto, a idéia de que as políticas locais podem ser as soluções para os problemas estruturais do país, de combate à pobreza pelos programas de redistribuição de renda ou a criação de empregos pelos pequenos empreendimentos, micro crédito e economia solidária.

Para fazer essa análise, procuramos focar nosso trabalho não tanto nos meandros da *Estratégia*, ou seja, não se resume a ser uma análise de políticas públicas *stricto sensu*, mas procuramos contribuir na discussão sobre a capacidade das políticas municipais de transformarem uma realidade adversa.

Dessa forma, iniciamos esta dissertação, no **capítulo 1**, com uma análise das mudanças na economia brasileira e no mercado de trabalho nos anos 80 e 90. Avaliamos que era preciso entender o sentido da crise do projeto nacional-desenvolvimentista, que havia orientado o capitalismo brasileiro desde a década de 1930, e as tentativas de superação dos entraves nos anos 80. Além disso, uma análise mais minuciosa das transformações na economia brasileira nos anos 90 era fundamental para entender os impactos no mercado de trabalho e, portanto, o contexto geral, nesses dois campos, da introdução e consolidação do neoliberalismo no Brasil.

Ainda no capítulo 1, a análise se estendeu ao município de São Paulo, na economia e no mercado de trabalho, com o sentido de ter claro o cenário em que as políticas sociais daquele município, entre 2001 e 2004, seriam implementadas.

Ou seja, compreendemos que são as transformações da economia e da sociedade em geral que irão impactar no mercado de trabalho e na realidade local.

No **capítulo 2**, a *Estratégia Paulistana de Inclusão Social* foi o foco do estudo. O objetivo foi entender a lógica geral e a estruturação dos programas criados para a execução da *Estratégia*. Algumas informações sobre os beneficiários são analisadas ainda nesse capítulo, principalmente em relação à abrangência e ao perfil atingido. Avaliamos que, dentre outras coisas, a articulação entre os programas foi objeto de atenção por parte dos gestores, fator importante para os sucessos relativos dos programas.

Finalmente, no **capítulo 3**, procuramos analisar a *Estratégia* em uma perspectiva mais ampla, a da desestruturação social. Ou seja, procuramos contribuir no debate de qual é a real capacidade das políticas sociais municipais em diminuir os índices de pobreza, aumentar o emprego urbano e abrir novas perspectivas de melhoria das condições de vida dos trabalhadores.

Esta dissertação encerra-se com as **considerações finais**, tentando responder à pergunta que norteou o trabalho: quais são as possibilidades de êxito das políticas sociais municipais nesses tempos de neoliberalismo?

Capítulo 1

As mudanças no Brasil e em São Paulo no último quarto do século XX

“Em nenhum momento de nossa história foi tão grande a distância entre o que somos e o que esperávamos ser”.
(Celso Furtado - *O longo amanhecer*)

As transformações econômicas e sociais no Brasil do último quarto do século XX, em especial os últimos 20 anos, significaram uma mudança de paradigma de desenvolvimento em relação à época da industrialização brasileira, especialmente no período de 1930 a 1980. Essas transformações, não por coincidência, estão relacionadas à mudança de paradigma nos países centrais do capitalismo, onde se inicia, na década de 1970, o processo de reforma do chamado Estado de Bem Estar Social, ou *Welfare State*, e a introdução e consolidação do Neoliberalismo como forma de superar as dificuldades na acumulação de capital e os constrangimentos dos estados nacionais ao próprio capital.

O Brasil não se tornou um capítulo à parte naquele momento de mudanças no capitalismo mundial, não era uma “ilha de prosperidade em mar revolto”, como alguns acreditaram. Ainda no final dos anos 70, o país foi duramente atingido no que tange à liquidez da economia internacional, com inversão dos fluxos de capitais da periferia latino-americana para o centro, e mudanças de estratégia das empresas multinacionais, já iniciando um processo de produção globalizado¹.

A crise econômica na década de 1980 possibilitou não apenas o questionamento da estratégia nacional-desenvolvimentista² adotada desde os

¹ Vários autores apontam para uma mudança paradigmática nesse aspecto, onde as empresas deixam de ser “multinacionais”, com forte autonomia em relação a suas matrizes, para se tornarem “transnacionais”, onde os limites territoriais não são mais obstáculos para a produção descentralizada, a partir de uma matriz coordenadora. Assim, as cadeias produtivas nacionais ancoradas em uma multinacional, por exemplo, são desarticuladas em prol de uma cadeia produtiva internacional, em busca de menores custos.

² Podemos destacar três períodos distintos no que foi denominado de nacional-desenvolvimentismo. Um primeiro, associado aos governos de Getúlio Vargas, baseado principalmente numa maior produção estatal de bens e serviços e avanço na proteção trabalhista e social. Um segundo período, associado ao governo de Juscelino Kubitschek, com uma participação maior do capital estrangeiro na economia nacional. E um terceiro período, no regime militar, de

anos 30, mas abriu espaço para um maior alinhamento ao pensamento hegemônico nos países centrais naquele momento, o Neoliberalismo. Mas o Neoliberalismo não transformou apenas a economia do Brasil; transformou também o paradigma político-estatal de inserção na sociedade e o próprio padrão social construído nos 50 anos anteriores.

Este capítulo limita-se a observar as transformações na economia e no mercado de trabalho brasileiros, em direção às mudanças no município de São Paulo. Procuramos, com isso, traçar o cenário da realidade econômica local, como forma de entender a dimensão dos desafios a serem enfrentados por um governo municipal, a partir desse ângulo de análise.

Nas duas primeiras partes deste capítulo, analisaremos as mudanças na economia brasileira no último quarto do século XX e seus impactos no mercado de trabalho. Esperamos com isso, entender o contexto geral da economia brasileira, na qual a economia paulistana está inserida. Reflete, portanto, a compreensão de que: i) o sentido das transformações sociais e econômicas se dá do plano macro para o plano micro; ii) as mudanças na dinâmica econômica é que balizarão as mudanças no mercado de trabalho.

Na terceira e quarta parte deste capítulo, a análise está centrada na região metropolitana de São Paulo e nas particularidades do município de São Paulo nessas transformações, também no plano da dinâmica econômica e do mercado de trabalho.

1.1 – As transformações na economia brasileira a partir dos anos 80

O último quarto do século XX representou um profundo processo de mudanças institucionais, sociais e econômicas na história do Brasil. O fim do regime militar na década de 1980, após 21 anos, o movimento das Diretas-Já e a Assembleia Constituinte em 1988, a crise do projeto nacional-desenvolvimentista, a adoção do Neoliberalismo como modelo de desenvolvimento a partir dos anos 90, com significativas mudanças no aparelho do Estado, nas forças produtivas e

participação ainda mais intensa do capital estrangeiro e forte contenção das demandas sociais (TAVARES, 1985; FAGNANI, 2005).

na sociedade brasileira, são alguns dos fatos que podem ser observados naquele período.

Na questão econômica, a crise do projeto nacional-desenvolvimentista se refere à ruptura com o paradigma de modelo de desenvolvimento adotado desde a década de 1930 no Brasil, que havia promovido a industrialização no país baseado no capital privado estrangeiro e nacional e na forte atuação do Estado (TAVARES, 1985). Ela se refere à perda de dinamismo econômico a partir do final da década de 1970, devido a questões externas e internas, e à incapacidade de engendrar um novo ciclo de industrialização baseado na terceira onda de inovação tecnológica. Mas essa crise, ao menos no plano interno, não era uma variável exógena à política econômica, mas se tornou de fato uma crise de projeto pelas escolhas assumidas ao longo dos anos 1980, ou seja, não era dada *a priori*.

É possível, portanto, associar a crise do nacional-desenvolvimentismo à forma como foi encaminhada a resolução dos problemas internos a partir dos constrangimentos externos. No plano internacional, tais constrangimentos estão relacionados à mudança das condições de liquidez e de poder do dólar americano, que resultou em uma crise dos países centrais a partir dos anos 1970, crises do petróleo e da dívida externa latino-americana e à instável situação do comércio internacional naquele período, o que mudou a condição do Brasil de receptor de capitais para transferidor de capitais, por conta do pagamento da dívida externa.

No plano interno, a crise do projeto esteve relacionada ao modelo de endividamento adotado no período do chamado "Milagre Brasileiro" e do segundo Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND –, resultando, entre outras coisas, na crise fiscal e financeira do Estado brasileiro a partir dos anos 1980 (LESSA, 1978; BATISTA Jr, 1987; CARNEIRO, 2002). Tais desequilíbrios, externo e interno, foram os responsáveis diretos pela aceleração da inflação e, a partir de então, o combate à inflação se tornou o principal foco de atuação dos planos econômicos, como o *Cruzado*, *Bresser* e *Verão*, sendo somente reduzida e permanecida estável a partir de 1994.

Mas se as políticas econômicas evidenciavam principalmente uma atuação de controle da inflação, a crise do modelo mencionada anteriormente não estava

relacionada somente à aceleração da inflação. As condições macroeconômicas colocavam em xeque também a forma de inserção no mercado internacional de capitais, a forma de proteção do mercado interno de bens e serviços e o papel do Estado na economia.

Com relação ao primeiro ponto, destaca o fato de que nos anos 1980 o país deixou de ser receptor de capitais e passou a ser transferidor de capitais, associado ao pagamento de juros da dívida externa. Esta seria a principal fonte de desequilíbrio do balanço de pagamentos brasileiro, com um papel significativo do Estado de executar esse pagamento mediante políticas de incentivo ao setor exportador, relacionadas à questão tributária e fiscal que contribuíram fortemente na crise fiscal e financeira do Estado (CARNEIRO, 2002). A necessidade de se gerar saldo comercial como forma de diminuir o impacto da remessa obrigatória de capitais para o exterior, fez com que o Estado brasileiro organizasse uma articulação que beneficiava fortemente os setores exportadores em detrimento de suas próprias condições fiscais. Não à toa, parte dos movimentos sociais, entre eles o sindical, apontava a necessidade do não pagamento da dívida externa como forma de melhorar as condições da economia e da classe trabalhadora. Somente no início dos anos 1990 o processo se reverteu, com um novo acordo sobre a dívida e seus encargos financeiros. Nesse novo acordo, a transformação da dívida em papéis negociáveis no mercado internacional, além do cumprimento de outros acordos, como a abertura financeira, promoveu a reinserção do país no circuito financeiro internacional, na condição de receptor novamente de capitais voluntários (BELLUZZO & ALMEIDA, 2002).

O esforço exportador se deu, portanto, com o sacrifício das contas públicas e também com o do dinamismo da economia. Isso porque a política macroeconômica da década, com exceção da heterodoxia do Plano Cruzado em 1986, visava à contenção da demanda agregada, como forma de diminuir o ritmo das importações e aumentar o saldo comercial³. Neste sentido, a década de 1980

³ Identificam-se três períodos distintos na década de 1980. O primeiro, de 1981 a 1983 de forte recessão – queda média de 2,1% do PIB –, o segundo, de 1984 a 1986, com a recuperação e tentativa de estabilização com o Plano Cruzado – crescimento médio de 7% do PIB –, e o terceiro,

se tornou um período de contenção do dinamismo econômico para fazer frente ao pagamento de juros e amortização da dívida externa.

A questão da proteção do mercado interno de bens e de serviços também se tornou um ponto de debate dentro da crise dos anos 1980. Os altos índices de inflação estariam ligados, supostamente, também à forte proteção do mercado, impedindo a concorrência externa e permitindo alto poder de *mark-up* aos oligopólios internos. Colocava-se no debate, portanto, a necessidade de abertura comercial para aumentar a competição no mercado interno e para melhorar a qualidade dos bens ofertados. Porém, como foi dito anteriormente, a aceleração da inflação estava mais diretamente influenciada pela crise do Estado brasileiro, e a proteção do mercado interno havia se tornado, historicamente, a principal forma de desenvolvimento da indústria nacional, especialmente nos setores estratégicos da economia. A abertura comercial, da forma como foi efetivada a partir dos anos 90, que será analisada mais detalhadamente em seguida, representará um verdadeiro retrocesso à indústria nacional. Importante destacar que essa abertura somente poderia acontecer com a restauração da capacidade de financiamento das importações, ou via saldo comercial ou entrada de capitais. Diante das dificuldades dos anos 1980, em relação à necessidade de envio de capitais para pagamento de juros, a abertura comercial se mostrava extremamente limitada, para não dizer impedida.

A crise fiscal e financeira do Estado, envolvendo praticamente todas as suas esferas, contribuiu para consolidar uma nova visão sobre o papel do Estado na economia, não com um papel tão ativo como fora no modelo nacional-desenvolvimentista, mas principalmente de regulador de atividades outrora exercidas com exclusividade pelo Estado, abrindo espaços para a valorização do capital privado (BELLUZZO & ALMEIDA, 2002).

Essa inflexão no modelo nacional-desenvolvimentista possibilitou a ascensão e a consolidação do modelo neoliberal de desenvolvimento a partir dos anos 1990. Propunha mudanças de paradigma com relação ao papel do Estado

a partir de 1987, com uma política econômica conservadora – crescimento de 2,1% do PIB (GIMENEZ, 2007: 34).

na economia, na participação da economia brasileira na globalização produtiva e no mercado financeiro internacional como forma de superar a crise econômica do país, resultando em uma profunda reorganização social e econômica do país (BELLUZZO & ALMEIDA, 2002; GIMENEZ, 2007).

É possível analisar o neoliberalismo sob duas óticas complementares. Uma em relação às reformas estruturais na economia e na sociedade brasileira, e outra através da política econômica adotada ao longo da década de 1990, especialmente a partir do Plano Real.

Para a reinserção do país no circuito financeiro internacional e, também, a possibilidade de renegociação da dívida externa, as reformas estruturais promovidas a partir do governo Collor seguiram a mesma orientação ideológica, a do *Consenso de Washington*⁴.

Os parâmetros do *Consenso* para os países periféricos, incluindo o Brasil, giravam em torno das aberturas financeira e comercial, disciplina fiscal e prioridade nos gastos públicos – como a focalização nas políticas sociais –, maior participação do capital estrangeiro nas economias locais, privatizações e desregulamentações – por exemplo, no mercado de trabalho. Alegava-se que esse conjunto de ações permitiria a retomada de altos índices de crescimento econômico com maior equidade social, ou seja, iniciaria ali uma nova trajetória de desenvolvimento nacional sem as “distorções” do nacional-desenvolvimentismo.

Como se pode perceber, os governos Collor e Fernando Henrique Cardoso seguiram à risca essas orientações.

Observam-se claramente como as aberturas comercial e financeira, focalização das políticas sociais, maior participação do capital estrangeiro na economia brasileira, privatizações e desregulamentações são características da década de 1990 na economia nacional. Além disso, a reforma do Estado em 1997 consolida essa alternativa, de menor intervenção do Estado na economia e na sociedade brasileira em favor das forças do mercado, especialmente do capital

⁴ Para uma análise mais profunda sobre o *Consenso de Washington* e sua implementação através das agências multilaterais – como o Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial – ver GIMENEZ (2007), capítulo 2, inclusive com a posterior revisão do *Consenso* pelos próprios neoliberais sobre as promessas não cumpridas.

internacional. O Estado se tornou um ator menos ativo no processo de desenvolvimento do país, diminuindo sua capacidade de articular as forças desagregadoras do mercado. Fica clara essa escolha ao citar o então ministro designado para encaminhar a reforma do Estado, Luis Carlos Bresser Pereira:

“Reforma que significa transitar de um Estado que promove diretamente o desenvolvimento econômico e social para um Estado que atue como regulador e facilitador, ou financiador a fundo perdido, principalmente do desenvolvimento social”. (BRESSER PEREIRA, 1998: 39)

A implementação das políticas orientadas pelo *Consenso de Washington* não poderia ter resultados mais desastrosos.

À abrupta e predatória concorrência dos produtos e produtores estrangeiros, as empresas aqui instaladas anteriormente responderam com um profundo processo de reestruturação, organizacional e produtiva, gerando aumento do desemprego e precarização nas relações de trabalho, como será visto na parte final deste capítulo. Com essa reestruturação, associam-se a desarticulação de diversas cadeias produtivas, desnacionalização de parte do parque produtivo e pouca resposta à exportação desses setores que foram modernizados (CARNEIRO, 2002). Em relação a este último ponto, LAPLANE & SARTI (1997) destacam as diversas estratégias adotadas pelas empresas estrangeiras, mas que visavam primordialmente à concorrência no mercado interno brasileiro, isto é, a despeito do esperado investimento em produtos para exportação, como supunha BARROS (1997), as empresas optaram pela disputa do mercado interno, enquanto somente as que atuavam nos setores de mineração e agrícola declaravam interesse pelo mercado internacional. O setor exportador, prejudicado pelo câmbio valorizado, enfrentou dura concorrência internacional e não conseguiu por si só dinamizar a economia e o mercado de trabalho no país.

Como destaca POCHMANN (2004), podem-se observar basicamente três tipos de resposta das empresas à concorrência a partir daquele período. A primeira seria daquelas que conseguiram se capitalizar e promover a própria reestruturação produtiva e organizacional, criando condições para enfrentar a concorrência; um segundo grupo de empresas que não conseguiu adaptar-se e

simplesmente fechou suas portas; e um terceiro grupo que transferiu seus ativos e/ou seu controle ao capital externo. Mas, de qualquer forma, a reestruturação atingiu todos os setores dinâmicos da economia, de uma forma ou de outra.

Com a privatização de setores estratégicos, como telefonia, extração de minerais, setor elétrico, etc., as decisões de investimento passaram a responder à lógica de mercado, e não aos interesses nacionais. Isso sem considerar que parte desses setores passou para o controle de capitais estrangeiros, provocando aumento das remessas de lucros e dividendos ao exterior e transferindo os centros de decisão de investimentos, por exemplo, para fora do país.

Em relação à política econômica do período, o Plano Real é paradigmático para se entender a consolidação das reformas estruturais e do neoliberalismo no Brasil. Embora o controle da inflação tenha se tornado o aspecto mais evidente da funcionalidade do Plano Real, uma análise mais detalhada fundamenta o argumento de que o Real significou a consolidação do modelo neoliberal.

A combinação entre abertura comercial e financeira, câmbio valorizado e juros altos, provocou forte instabilidade no Balanço de Pagamentos. As importações se mostraram atraentes, pelos preços relativos menores e pela tecnologia mais apurada. As exportações, por outro lado, sofreram o impacto do câmbio valorizado, gerando um saldo deficitário na balança comercial⁵.

O saldo em transações correntes se tornou crescentemente negativo a partir de 1993, atingiu o déficit de US\$ 30 bilhões em 1997, e inverteu sua trajetória justamente em 1999, com a desvalorização da moeda brasileira.

Nesse sentido, a atração de capitais estrangeiros era fundamental para o financiamento das transações correntes. E isso aconteceu com abertura financeira, câmbio valorizado e taxa de juros interna alta. Essa combinação resultou em um frágil equilíbrio no balanço de pagamentos, com déficits crescentes em transações correntes e atração de capitais de curto prazo e

⁵ O saldo comercial passou de superavitário em US\$ 10,4 bilhões em 1994 para sucessivos déficits nos anos seguintes (US\$ 3,4 bilhões em 1995, US\$ 5,6 bilhões em 1996 e US\$ 6,7 bilhões em 1997). O saldo voltaria a ser novamente superavitário somente na década de 2000, impulsionado pelo aumento do volume exportado e dos preços internacionais das *commodities*, além da desvalorização da moeda nacional a partir de 1999. O saldo comercial, que foi fundamental nos anos 1980 e início dos anos 1990 para equilibrar a conta de transações correntes e o Balanço de Pagamentos, no final da década serviu para contribuir na deterioração dessas mesmas contas.

investimentos estrangeiros que visavam atuação no mercado interno, e não para exportação. Tal fragilidade ficou evidente com a crise de 1999, quando em pouco menos de um mês praticamente todas as reservas internacionais foram consumidas e o governo teve de pedir ajuda ao Fundo Monetário Internacional, que disponibilizou cerca de US\$ 45 bilhões para tentar conter a fuga de capitais.

A política de juros, portanto, ao longo do Plano Real, permitiu, por um lado, a formação de reservas internacionais que foram rapidamente absorvidas na crise de 1999, e provocou, por outro, a contração do investimento privado, diante da alta taxa de juros, e também a do setor público.

O processo de deterioração da capacidade financeira e fiscal do Estado, que se arrastava desde a década de 1980, não encontrou solução definitiva nos anos 1990. É importante destacar, nesse período, o processo de internalização da dívida externa, que fora o principal gargalo macroeconômico dos anos 1980. Porém, a internalização da dívida aconteceu mediante alta taxa de juros, abertura financeira e transferência da dívida pública para o livre jogo do mercado financeiro. As implicações foram perversas ao Estado. Tal combinação de políticas e a submissão da dívida do Estado ao “humor” do mercado financeiro internacionalizado fez a dívida líquida do setor público, que estava em cerca de 20 pontos percentuais do PIB em 1994, atingir mais de 35 p.p. no final da década, um aumento de mais de R\$ 400 bilhões.

Assim, a restrição ao investimento público se deve menos pelo lado do aumento do custeio administrativo do que pelo pagamento de juros da dívida interna (IPEA, 2007). Algumas das conseqüências desse processo de aumento da dívida foram a repactuação das dívidas de estados e municípios e a implantação da *Lei de Responsabilidade Fiscal*⁶, limitando o gasto com custeio administrativo e priorizando o pagamento de juros das dívidas, implicando em severas restrições na capacidade de investimento público nos três níveis de governo.

Nesse cenário de altas taxas de juros, restrição ao investimento público e aumento da concorrência de produtos importados, a taxa de investimento global

⁶ Lei Complementar nº101 de 04 de maio de 2000.

da economia brasileira nos anos 1990 ficou abaixo inclusive dos índices da década de 1980. A taxa de investimento total da economia esteve por volta de 20% do PIB (máximo de 21,4 em 1998 e mínimo de 19,7 em 1999), em contraste com os anos 80 (cerca de 22%, com pico de 26% em 1989⁷).

Com níveis menores de investimento, o crescimento do produto interno bruto no período foi pífio. O aumento real do PIB na década de 1990 de 19,5% em relação ao último ano da década anterior, representou um crescimento médio de 1,8% ao ano, pouco acima do crescimento da população, de cerca de 1,5%. Com isso, o crescimento do PIB *per capita* em toda a década de 1990 foi de apenas 5%. Em contraste, entre os anos 1940 e anos 1970 o PIB aumentou em média 7% ao ano, representando crescimento de 3,9% ao ano no PIB *per capita*, mesmo com taxa de crescimento da população de duas vezes maior que a década de 1990 (BALTAR, 2003a).

Observa-se, também, uma inflexão da visão hegemônica no papel do Estado na vida social e econômica do país nos anos 1990. A perda de potencialidade no que tange à intervenção na economia, seja através da provisão de bens com as empresas estatais e de serviços com as políticas sociais, por conta das privatizações de setores estratégicos e da redefinição da orientação das políticas sociais no conceito neoliberal, limitou fortemente a sua atuação. O Estado delegou parte dessa potencialidade ao setor privado, movido pelo lucro, e limitou-se em vários setores à regulação e fiscalização apenas, diminuindo sua capacidade de induzir o crescimento e o desenvolvimento econômico.

Toda essa problemática, portanto, de inflexão no modelo nacional-desenvolvimentista e ascensão e consolidação do modelo neoliberal trouxe forte instabilidade macroeconômica, desde a questão inflacionária, do crescimento econômico e do balanço de pagamentos, além da mudança do papel do Estado na economia, no último quarto do século XX no Brasil. Fica evidente, portanto, que a crise instaurada nos anos 1980, a partir das políticas econômicas do período, não encontrou uma solução adequada nos anos 1990 com o neoliberalismo. Isso porque não amenizou a situação fiscal e financeira do Estado, além de tirar-lhe

⁷ Fonte: IPEA.

instrumentos de intervenção na economia e de articulação dos agentes públicos e privados, desarticulou cadeias produtivas e promoveu uma reestruturação produtiva poupadora de mão-de-obra, e acentuou o baixo dinamismo econômico. Os impactos no mercado de trabalho, que serão estudados a seguir, se mostrarão extremamente danosos à classe trabalhadora.

1.2 – O mercado de trabalho brasileiro a partir dos anos 80

Analisada a questão macroeconômica, o passo seguinte será o de estudar os impactos das transformações econômicas no mercado de trabalho brasileiro a partir da década de 1980 até o início dos anos 2000. E, novamente, é possível dividir esse período em duas etapas, a primeira de momento de crise do projeto nacional-desenvolvimentista e a segunda de introdução e consolidação do projeto neoliberal no Brasil.

O menor dinamismo econômico e a crise inflacionária nos anos 80 impactaram de forma negativa no mercado de trabalho, interrompendo o processo de assalariamento e formalização, característica desde a década de 1930, e deteriorando o poder de compra da renda do trabalho (BALTAR *et alli*, 1996: 91-92). O mercado de trabalho brasileiro, historicamente heterogêneo, com baixa proteção social e baixos salários, atingiu, ao menos, patamar relativamente alto no que tange à formalização dos trabalhadores nos anos 70, com cerca de 60 pontos percentuais dos ocupados (OLIVEIRA, 1998).

Em relação à interrupção da formalização e crescimento da informalização da ocupação não agrícola nos anos 80, BALTAR *et alli* (1996) apontam a relação com dois fatores:

“A informalização da ocupação não-agrícola nos anos 80 esteve associado a dois fenômenos: I. o lento crescimento do assalariamento formal em empresas privadas, que refletiu o baixo dinamismo em especial da indústria de transformação e da construção civil; II. A proliferação de pequenos negócios, manifesta no rápido crescimento do número de trabalhadores por conta própria, empregadores e assalariados sem carteira de trabalho, principalmente no comércio e nos serviços, em particular nos segmentos de reparação e conservação”. (BALTAR *et alli*, 1996: 94)

Essa inflexão, segundo aqueles autores, é apontada como o início do processo de deterioração do mercado de trabalho brasileiro, mas que é atenuado por três fatores. Um deles seria o arrefecimento do crescimento da população urbana, especialmente nos grandes centros, o que fez diminuir a pressão para a geração de postos de trabalho na mesma quantidade que antes. O segundo fator seria o aumento do emprego no setor público, principalmente em atividades sociais, devido às demandas sociais reprimidas durante o regime militar. E o terceiro fator é que não houve forte reestruturação produtiva e organizacional no período, de modo que a retomada da atividade econômica, principalmente entre 1984 e 1986, implicou em retomada do emprego, que, como será visto em seguida, se diferenciou do processo nos anos 1990.

Neste sentido, não se observa uma verdadeira crise do emprego ou uma deterioração profunda do mercado de trabalho.

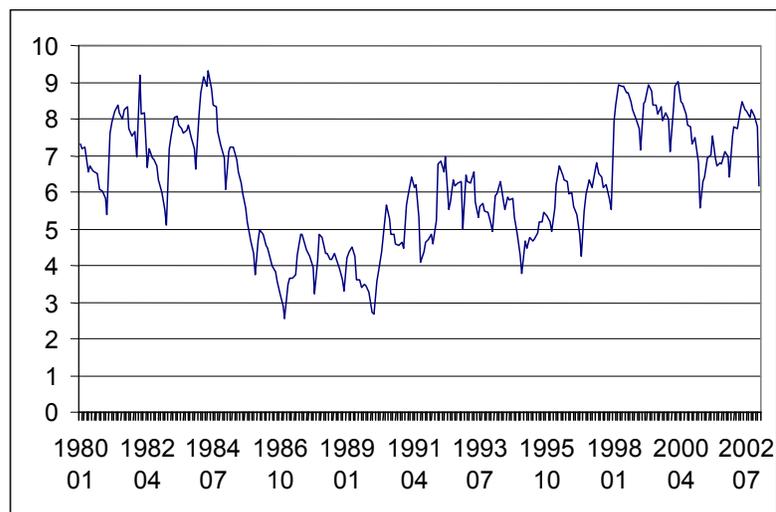
De fato, apesar da significativa queda do rendimento do trabalho – por exemplo, o rendimento do trabalho principal ao final da década era cerca de 25% menor que em meados dos anos 80, na RMSP –, o índice de desemprego nas principais regiões metropolitanas do país no final da década não apontava para uma piora significativa (gráfico 1.1)⁸.

A queda do poder de compra dos salários se deve, basicamente, a dois fatores. Um deles é a própria aceleração da inflação e a contenção dos salários; um segundo fator é a proliferação de ocupações desestruturadas e sem carteira assinada, diminuindo a média dos rendimentos (BALTAR *et alli*, 1996).

⁸ Os primeiros anos da década de 1980 se mostraram atípicos, em relação ao período seguinte, dada a forte recessão que atravessou a economia brasileira com a crise da dívida externa. Os anos de 1981 e 1983 apresentaram crescimento do PIB negativo em 4% e 3% em relação aos anos imediatamente anteriores, respectivamente (Fonte: IBGE).

Gráfico 1.1

Taxa de desemprego aberto nas regiões metropolitanas – Brasil (1980-2002)



Fonte: IBGE (PME antiga metodologia – referência 30 dias)

A armadilha da política econômica nos anos 1980, de contenção da demanda interna para gerar saldo comercial através da articulação com os setores exportadores, grosso modo, causou danos também à distribuição da renda entre os ocupados em atividades não agrícolas no período. Ao analisar os dados fornecidos pela PNAD (1981 e 1989), observa-se que as camadas de menor renda tiveram perdas significativas no período, 21 pontos percentuais para os 20% mais pobres e 18 p.p. para os 30% mais pobres (tabela 1.1). Por outro lado, as camadas de maior renda tiveram ganhos expressivos, 13 p.p. para os 15% mais ricos e quase 30 p.p. para os 5% mais ricos. Com isso, os 5% mais ricos aumentaram sua participação na renda dos ocupados, de 27 p.p. para 32 p.p.. Assim, a concentração de renda entre os ocupados se mostra visível, onde os mais ricos ganharam acima da média, que foi de 7,3 p.p., e os mais pobres perderam participação na renda. Isto está de acordo com a idéia de que as camadas mais ricas da sociedade conseguiram se proteger do processo inflacionário através de vários mecanismos de indexação na economia brasileira, ao mesmo tempo em que se beneficiavam da especulação no jogo financeiro com os títulos da dívida pública (BELLUZZO & ALMEIDA, 2002).

Tabela 1.1

Distribuição da renda dos ocupados não-agrícolas – Brasil (1981 e 1989)

Estrato de Renda	1981	1989	Variação da Renda Média
20 % mais pobres	4,4	3,2	-21,5
30% mais pobres	14,4	11,1	-17,7
50% mais pobres	26,2	23,8	-2,8
15% mais ricos	28,1	29,7	12,9
5% mais ricos	26,9	32,2	28,8
Total	100	100	7,3

Fonte: IBGE-PNAD, *apud* Baltar (2003a).

Se os anos 80 significaram o início de um processo de desestruturação do mercado de trabalho, crise do emprego, porém com aumento da importância do movimento sindical na vida política do país, os anos 90 consolidaram tal desestruturação, agravaram a situação de desemprego e levaram a uma forte crise no movimento sindical. O aumento da taxa de desemprego, com reorientação no perfil do desemprego, desassalariamento, queda do rendimento real dos salários, aumento das formas atípicas de contratação relacionadas à precarização nas relações de trabalho são alguns dos impactos observados no mercado de trabalho ao longo da década de 1990.

As políticas econômicas dos anos 90, voltadas principalmente à desregulamentação dos mercados e ao combate à inflação, aliadas à baixa taxa de crescimento médio da economia, foram os responsáveis diretos pelo aumento do desemprego e das ocupações precárias naquele período. Alia-se a isso, a reestruturação produtiva e organizacional que, ao contrário da década anterior, resultou que nos períodos de crescimento da economia brasileira o nível de emprego não fora restabelecido, pelo contrário, a tendência de aumento do desemprego continuou⁹. Nos momentos de aumento do dinamismo econômico e da demanda, as empresas, de um modo geral, não responderam necessariamente com aumento da produção interna e contratação de mão-de-obra, mas também com aumento das importações, graças à abertura comercial.

⁹ Como se pode notar no gráfico 1.1, há pequenas melhoras no nível de desemprego nos anos 1994 e 1996, mas que são rapidamente revertidos nos meses seguintes, ao contrário do período 1984-1986, quando houve queda de 9% para cerca de 2,5% de forma continuada. Nota-se claramente no gráfico a tendência de crescimento do desemprego a partir de 1990.

Tabela 1.2

Taxa de desemprego nas principais regiões metropolitanas segundo sexo e idade
– Brasil (1989 e 1999)

Idade	Homem		Mulher		Total	
	1989	1999	1989	1999	1989	1999
10-24 anos	5,2	15,2	5,3	23,9	5,2	18,6
25-59	2,2	5,7	1,8	9,9	2,0	7,4
60+	0,6	3,5	-	2,7	0,5	3,3
Total	3,1	8,3	2,9	13,6	3,0	10,4

Fonte: PNAD-IBGE, *apud* BALTAR (2003a)

O desemprego total nas principais regiões metropolitanas do país triplicou nos anos 90, saltando de 3% em 1989 para 10,4% em 1999 (tabela 1.2). Entre os jovens, 10 a 24 anos de idade, em 1999 o desemprego atingia 1 em cada 5, um aumento de quatro vezes o índice do final da década anterior, e isso se expressou mais fortemente no público feminino, onde 1 em cada 4 jovens do sexo feminino estavam desempregadas (cerca de 24%). Destaca também o aumento considerável na faixa de 25 a 59 anos das mulheres (mais de 5 vezes, atingindo 9,9%). Reflete com isso, não apenas o baixo dinamismo da economia, além da reestruturação produtiva e organizacional, mas também o aumento da participação feminina no mercado de trabalho, que saltou de 39% para 45% no período (BALTAR, 2003a: 97). Ou seja, esse aumento da participação da mulher no mercado de trabalho acontece em um contexto adverso à geração de empregos.

Cabe destacar que, apesar da queda na taxa média de crescimento populacional, se comparado com as décadas anteriores, 1,5% nos anos 1990, 1,9% e 2,5% nos anos de 1980 e 1970, respectivamente, o crescimento da economia brasileira não foi suficiente para incorporar não só os que estavam ingressando no mercado de trabalho – crescimento da PEA de 13% –, mas também os que perderam emprego no período, dando forma à crescente taxa de desemprego observada (BALTAR, 2003a).

O processo de reestruturação produtiva, associado à abertura comercial e avanço tecnológico, induziu as empresas, de um modo geral, à política de

contenção de custos com a mão-de-obra como uma fonte de competitividade¹⁰. A década de 1990, portanto, foi um período de aprofundamento da flexibilização nas relações de trabalho, com forte apoio do Estado brasileiro. Aprofundamento porque as características históricas do mercado de trabalho no Brasil, que se mantiveram apesar do acentuado dinamismo da economia no período 1930-1980, ainda eram, nos anos 90, de excedente estrutural de mão-de-obra, alta informalidade, baixos salários e baixa proteção social (KREIN, 2007).

Esse aprofundamento da flexibilização pode ser observado, segundo KREIN (2007), nas modificações das normas que regulam as relações de trabalho no Brasil e na própria dinâmica das negociações coletivas, em seus aspectos centrais: as formas de contratação, remuneração e jornada de trabalho. Algumas tendências podem ser identificadas com esse processo, como a diminuição do quadro de funcionários nas hierarquias superiores das grandes e médias empresas, terceirização de atividades antes realizadas pelas próprias empresas e o aumento da contratação de pessoas jurídicas para atividades de apoio às atividades das empresas (a contratação do “PJ” – Pessoa Jurídica). Tais processos promoveram um “enxugamento” das grandes empresas, que historicamente têm maior estruturação e melhores condições de trabalho, em favor de atividades auxiliares à produção, terceirizadas, onde as condições de fiscalização pelo poder público inclusive são mais precárias.

Porém, mesmo nas grandes empresas percebe-se o aumento da precarização nas questões relacionadas a formas de contratação, como contratos temporários ou “PJ”, tempo de trabalho, como “Banco de Horas”, e padrão de remuneração, como a “Participação em Lucros e Receitas” – PLR –, todas associadas ao menor pagamento de contribuições sociais e direitos trabalhistas por parte das empresas, mas que implicam em menor proteção social e perda de qualidade nas condições de trabalho (KREIN, 2003).

¹⁰ Alia-se a isso também uma maior carga tributária determinada pelo Estado para tentar compensar o aumento da dívida pública. Obviamente esse aumento foi incapaz de atingir o seu objetivo diante da alta taxa de juros que incidia sobre o estoque da dívida, como foi visto na primeira parte deste capítulo.

Não por acaso, com essa reestruturação nas empresas, principalmente na indústria, percebe-se uma queda da participação dos empregados com carteira assinada na ocupação não-agrícola, de 52% para 43% ao longo da década (tabela 1.3). Em números absolutos, significa que dos 7,7 milhões de ocupações geradas na década 1990 no país, apenas 1,5 milhão, ou 20%, das pessoas conquistaram uma ocupação com os direitos consagrados na Constituição de 1988, como décimo-terceiro, férias remuneradas, licença-maternidade, seguro-desemprego, etc. (tabela 1.4). Por outro lado, observa-se o aumento dos empregados sem carteira (15% para 17,5%) e por conta-própria (de 18,5% para 22,5%), refletindo a deterioração na qualidade das ocupações geradas, uma vez que 4 em cada 10 pessoas ocupadas não tinham os direitos trabalhistas da CLT (empregados sem carteira e conta-própria). Além disso, nota-se também que o número de ocupações geradas com carteira assinada é praticamente o mesmo das ocupações geradas para o serviço doméstico, cerca de 1,5 milhão, ou seja, aumento de 1,5% dessa ocupação historicamente desestruturada no total das ocupações.

Tabela 1.3

Composição da ocupação não-agrícola segundo posição na ocupação –
Brasil (1989 e 1999)

Posição na Ocupação	1989	1999
Empregado com carteira	51,9	42,7
Empregado sem carteira	14,9	17,4
Conta-própria	18,4	22,5
Empregador	4,3	4,6
Não remunerado	2,1	2,9
Serviço doméstico	8,4	9,9
Total	100	100

Fonte: PNAD-IBGE, *apud* BALTAR (2003a)

Tabela 1.4

Ocupação não-agrícola segundo posição na ocupação – Brasil (1989 e 1999)

Posição na ocupação	1989	1999	Variação	%
Empregado	30.818.883	32.387.786	1.568.903	20,3%
Conta-própria	8.489.033	12.104.061	3.615.028	46,7%
Empregador	1.983.850	2.453.606	469.756	6,1%
Não-remunerado	968.857	1.598.413	629.556	8,1%
Serv. Doméstico	3.875.428	5.334.533	1.459.105	18,8%
Total	46.136.051	53.878.399	7.742.348	100,0%

Fonte: IBGE-PNAD *apud* BALTAR (2003b)

Em relação aos rendimentos do trabalho principal, ao se analisar os dados das PNAD, corroborando com as idéias mencionadas anteriormente, todo o período se mostrou concentrador de renda, principalmente a partir do fracasso do Plano Cruzado. Nos anos 80, apenas os 20% mais ricos tiveram aumento real, expressivos 14%, o que fez com que a média total dos rendimentos aumentasse, cerca de 3%. Como afirma BALTAR (2003a):

"Em 1981, o rendimento médio dos 20% mais ricos equivalia a 5,8 vezes o valor do rendimento médio dos outros 80%, tendo esta proporção passado a equivaler 7,6 vezes em 1989. O rendimento médio dos 20% mais ricos aumentou 14,2% e o dos demais diminuiu, na média, 13,4%". (BALTAR, 2003a: 169)

Para uma análise mais consistente, segundo o autor, a proposta mais adequada é fazer uma comparação entre os anos de 1981 e 1999, de modo a perceber as mudanças do período como um todo¹¹. Observa-se que a renda média do trabalho em 1999 estava cerca de 7% menor do que em 1981, sendo que apenas os 20% mais pobres estavam em uma situação melhor, com ganhos de 15% em relação a 1981 (tabela 1.5). Apesar dessa aparente melhora das

¹¹ Para o autor, o ano de 1989 foi atípico devido à expectativa criada em torno das eleições presidenciais e perspectiva de que haveria mudanças nas normas que regiam o mercado financeiro, de modo que houve fuga dessas aplicações para aquisição de outros ativos, principalmente fixos. O ano de 1992 também considerado atípico pela forte retração da economia naquele ano, afetando os níveis de rendimentos.

No ano de 1981, apesar do baixo nível de atividade da economia e do nível de emprego, os rendimentos do trabalho foram preservados por conta da indexação salarial ativada a partir de 1979, o que torna os dados daquele ano razoavelmente possível de comparação. (BALTAR, 2003a: 170)

peças com menor renda, houve, na realidade, um processo de polarização na renda, com perda do poder de compra maior dos setores intermediários que do setor mais rico da sociedade.

Nesse sentido, é importante observar o comportamento da mediana nos rendimentos do trabalho, com queda de quase 14%. Ou seja, uma vez que a média dos rendimentos do trabalho caiu 7%, uma queda da mediana de 14% significa que a renda do trabalho para a maioria das pessoas diminuiu ainda mais que 7% no período, o que “empurrou” mais pessoas para a linha abaixo da mediana anterior. Assim, entre 1981 e 1999, observa-se a perda de rendimentos e maior desigualdade salarial (BALTAR, 2003a).

Tabela 1.5

Evolução do rendimento médio dos ocupados não agrícolas com rendimento positivo, classificados por intervalos quintílicos – Brasil (1981-1999)

Intervalos quintílicos	1981	1989	1992	1999
Até o 1º	100	88,7	81,1	115,6
Do 1º ao 2º	100	76,1	76,2	88,0
Do 2º ao 3º	100	83,2	75,7	89,9
Do 3º ao 4º	100	92,2	79,2	89,3
Acima do 4º	100	114,2	78,8	94,6
Total	100	102,9	78,4	93,1

Fonte: IBGE-PNAD *apud* BALTAR (2003a)

Com esse cenário de desestruturação do mercado de trabalho, e forte aumento do desemprego urbano, o movimento sindical perdeu força política para se contrapor às mudanças que prejudicavam a classe trabalhadora no período. Além disso, há que se notar também a influência de outros fatores, como o forte embate do governo, de Fernando Collor a Fernando Henrique Cardoso, com o movimento sindical; o fim do bloco soviético, que era uma referência ideológica para parte do movimento sindical, ou seja, a ideologia do neoliberalismo entrou com força no meio operário; e uma mudança na estratégia da CUT, menos confronto para uma “cooperação conflitiva”, nos termos de RAMALHO (1999); (GALVÃO, 2003; OLIVEIRA, M.A., 1998; TRÓPIA, 2004).

O que se observa, portanto, é que as escolhas das políticas

macroeconômicas e das reformas neoliberais nos anos 1980 e 1990 não convergiram a economia a uma situação de pleno emprego, pelo contrário, desestruturaram o núcleo principal do mercado de trabalho, ligado à indústria, deterioraram a renda do trabalho, aumentaram significativamente o desemprego no país, aumentaram a desigualdade salarial, impuseram forte precarização nas relações de trabalho e reorganização nas formas de representação da classe trabalhadora.

O que se reitera, nesta parte, é a necessidade de não apenas se retomar uma estratégia de desenvolvimento que favoreça o pleno emprego, mas também que reveja a regulação do trabalho e a representação dos trabalhadores na sociedade, de modo a favorecer a classe trabalhadora na questão dos rendimentos e das relações e condições de trabalho.

1.3 – O desempenho econômico da região metropolitana de São Paulo e do município de São Paulo

Analisar as transformações econômicas e do mercado de trabalho na região metropolitana de São Paulo (RMSP) e no município de São Paulo (MSP) significa estudar os impactos do neoliberalismo em um espaço fundamental para a dinâmica do próprio país. Isso porque essa região e esse município se tornaram o principal centro industrial brasileiro desde o século XIX, graças à influência da indústria cafeeira na economia local. Portanto, se, como vimos na parte anterior, o neoliberalismo impôs transformações e deterioração profunda no setor industrial e no mercado de trabalho, na RMSP e no MSP os impactos foram ainda mais agudos.

Observamos no comportamento da economia paulista, desde a década de 1970, e de forma acentuada a partir dos anos 90, a perda de importância do estado na geração de riqueza para o país (de 39,5% em 1970 para 32,1% do PIB nacional em 2003). Em particular, a atividade industrial paulista é o principal fator para tal queda, de 56,4% para 33,3%, enquanto o setor primário, a partir dos anos 90, aumenta sua participação (de 15,5% para 23,9% em 2003), como mostra a tabela 1.6.

Como afirma CANO (2007):

“Esse decréscimo decorreu, em um primeiro momento, das políticas nacionais direcionadas explicitamente para a desconcentração regional, a partir dos anos 70, de elevado crescimento; mas, posteriormente, é resultado do ajuste recessivo dos anos 80 que atingiria com maior intensidade a região mais desenvolvida do país. Na década seguinte, de semelhante crescimento pífio, contribuiriam também para essa perda de participação a notável expansão da fronteira agrícola e da mineração periféricas e, ainda, as ações de vários entes federados para atração de investimentos que localizaram fora de São Paulo diversas plantas, aumentando a desconcentração pela guerra fiscal”. (CANO, 2007: 11).

Avaliamos que o estudo do setor industrial é fundamental para entender a dinâmica da economia e do mercado de trabalho paulista e paulistano, tanto pela sua presença histórica quanto pela sua capacidade de articulação com os demais setores e como motor do processo de produção de riqueza em uma macro-região. Além disso, esse setor tornou-se um *locus* “privilegiado” de relações de trabalho menos instáveis quando comparado com o setor Serviços, seja por conta da alta heterogeneidade de ocupações ou pela dificuldade de fiscalização pelo poder público desse último.

Tabela 1.6

Participação do Estado de São Paulo no PIB do Brasil em % (1970-2003)

Setores	1970	1980	1989	2002	2003
Primário	18,0	14,2	15,5	26,6	23,9
Indústria Geral	56,4	47,3	44,7	33,1	33,3
Terciário	35,0	34,8	36,1	33,3	32,9
Total	39,5	37,7	37,8	32,6	32,1

Fonte: IBGE, Contas Regionais, *apud* CANO (2007)

Se a presença da indústria é, historicamente, a marca da economia paulista, na região metropolitana e no município de São Paulo não poderia ser diferente. Nota-se, na tabela 1.7, que a região metropolitana teve uma perda expressiva da participação na produção de riqueza no país, de 26,8% em 1985

para 19,6% em 2000, tanto para o interior quanto para outros estados¹². Isto, segundo POCHMANN (2004: 92), sugere ligação com a *guerra fiscal*, busca por mão-de-obra mais barata e menos organizada em sindicatos, especialmente nos subsetores da indústria de transformação intensivas em mão-de-obra, onde o caso do subsetor têxtil com altos investimentos na região nordeste do país é um exemplo.

Destacam também os dados relativos à participação do município de São Paulo na atividade industrial do país. A diminuição de 13,8% para 8,9% significa uma queda de 35% na participação, o que certamente terá influência nas formas de ocupação, como será visto em seguida.

Tabela 1.7

Participação regional de SP, RMSP, capital e interior na indústria geral no Brasil segundo divisões econômicas (1985 e 2000)

Ano	ESP		RMSP		MSP		RMSP s/ MSP		Interior s/RMSP	
	1985	2000	1985	2000	1985	2000	1985	2000	1985	2000
Ind. Geral	47,8	45,3	26,8	19,6	13,8	8,9	13,0	10,7	21,0	25,6

Fonte: IBGE/Deind - tabulações especiais do censo industrial de 1985 e da pesquisa industrial anual (PIA) de 2000, *apud* POCHMANN (2004).

Tabela 1.8

Indústria de transformação: participação regional no Valor da Transformação Industrial em % – Estado de São Paulo (1970-2003)

	1970	1980	1985	1989	1998	2003
Estado de SP	58,2	53,4	51,9	50,7	49,8	43,8
RMSP	43,5	33,6	29,4	28,7	24,6	16,8
Interior	14,7	19,8	22,5	22,0	25,2	27,0

Fonte: Secretaria da Fazenda do estado de São Paulo, *apud* CANO (2007).

Apesar dessa perda de espaço no cenário nacional, a região metropolitana continua sendo o centro do processo de acumulação de capital do país, isso porque ainda concentra as sedes das principais organizações comerciais,

¹² Vale destacar que, apesar de a base de dados ser diferentes entre os estudos de CANO (2007) e POCHMANN (2004), em ambos é facilmente perceptível a tendência de queda da participação da indústria na importância nacional em relação ao PIB.

financeiras e industriais, a principal bolsa de valores e a principal área industrial do país. O município de São Paulo, isoladamente, era o principal centro industrial do país, com 8,9% da produção industrial, superava em 2004 inclusive a soma de todos os estados da região nordeste, 8,0% (POCHMANN, 2004: 136).

Esse retrato da importância da atividade industrial do estado significa que as transformações econômicas e sociais, observadas na primeira parte deste capítulo, terão um impacto ainda mais agudo na região metropolitana e no município de São Paulo no que se refere à reestruturação industrial, precarização das relações de trabalho, perda de poder político dos sindicatos, etc.

Com o processo de reestruturação industrial, a participação das grandes e médias empresas no total de estabelecimentos industriais declinou de 0,5% para 0,1% e de 5,2% para 1,2%, respectivamente, enquanto observa-se um crescimento de mais de 21% na quantidade de estabelecimentos de micro empreendimentos, fazendo saltar sua participação de 76% para 92% (tabela 1.9). Com o processo de enxugamento de quadros e terceirização, a criação de microempresas se tornou uma alternativa para uma parte dos trabalhadores. Não por acaso, nota-se um aumento expressivo da participação de empresas de comércio e de serviços na distribuição das empresas por setor de atividade econômica no município de São Paulo, que sugere relação também com a terceirização e prestação de serviços auxiliares à indústria, antes realizados dentro das grandes e médias empresas.

De fato, enquanto a proporção de empresas ligadas à indústria de transformação diminuiu pela metade na participação das empresas localizadas no município de São Paulo, a participação de empresas de comércio e serviços teve aumento expressivo, de 33% para 40% e de 37% para 46%, respectivamente (tabela 1.10).

Tabela 1.9

Participação dos estabelecimentos por tamanho no MSP¹³

	1989	2001
Micro	76,3	92,4
Pequeno	17,9	6,3
Médio	5,2	1,2
Grande	0,5	0,1

Fonte: RAIS *apud* Pochmann (2004)

Infere-se assim que a *guerra fiscal*, bem como a reestruturação industrial, fez diminuir a importância das empresas ligadas ao setor industrial no total de empreendimentos no município, aumentando a importância dos setores de comércio e serviços principalmente de pequeno porte, ou microempresas. Isso, como será possível constatar em seguida, refletirá de modo negativo no mercado de trabalho, visto que a atividade industrial, historicamente, gera maior contratação com carteira assinada e as microempresas são menos fiscalizadas pelo poder público no cumprimento de regras trabalhistas.

Tabela 1.10

Distribuição das empresas localizadas no MSP por setor de atividade econômica

	1989	2001
Indústria de Transformação	18,2	9,8
Construção Civil	2,6	2,9
Comércio	33,2	40,4
Serviços	37,2	46,2
Outros	8,7	0,6

Fonte: RAIS *apud* Pochmann (2004)

1.4 – O mercado de trabalho na região metropolitana e no município de São Paulo

Com relação ao mercado de trabalho na região metropolitana e no município de São Paulo, os dados disponíveis mostram que a desestruturação se

¹³ Micro: até 09 empregados; pequeno: de 10 a 49 empregados; médio: de 50 a 499 empregados; grande: 500 empregados ou mais. (Pochmann, 2004: 86)

mostrou bastante acentuada no que tange ao desemprego e à renda, isso sem observar detalhadamente o processo de precarização nas relações de trabalho que, com certeza, acompanhou todo o período.

O desemprego na região metropolitana de São Paulo, segundo dados da Fundação SEADE e do DIEESE, se manteve em índices abaixo dos 10% a partir do Plano Cruzado, em 1986, confirmando o que foi dito anteriormente, que a recuperação econômica naquele período fez diminuir o nível de desemprego por não ter havido forte reestruturação produtiva como nos anos 90. Nos dois primeiros anos da década de 1990, o impacto da recessão econômica promovida pelo Plano Collor ficou evidente no índice de desemprego, superando o patamar dos 10%. Por outro lado, quando há retomada do crescimento econômico entre 1993 e 1997, com índices próximos aos 4% ao ano, o desemprego não diminuiu, pelo contrário, seu valor mínimo é de 13% e atinge os 16% em 1997¹⁴. Assim, a reestruturação produtiva, como já afirmava BALTAR *et alli* (1996), alterou a elasticidade entre crescimento econômico e geração de empregos, tornando o segundo fator menos sensível à variação do primeiro, apesar de ser dependente do primeiro fator.

Tal reestruturação deve contribuir em parte na explicação para o aumento significativo do desemprego entre as pessoas com 40 anos de idade ou mais, que aumentou mais de 50% entre o início dos anos 1990 e a primeira metade da década de 2000. Também a perda de dinamismo econômico, quando comparado às décadas anteriores no Brasil, deve ter contribuído para a menor inserção dos jovens no mercado de trabalho, especialmente entre os 15 e 24 anos de idade, apesar de queda na taxa de participação. Isto é, apesar de uma menor participação dos jovens no mercado de trabalho, o que influencia em uma menor participação no total de desempregados, aqueles que permaneceram sofreram mais com o desemprego, cerca de 1 em cada 2 jovens que estava no mercado de trabalho era desempregado no final dos anos 1990.

Percebe-se, diante desse cenário de aumento do desemprego e aumento

¹⁴ A taxa de desemprego, após ligeira queda em 2000 e 2001, atinge os 20% em 2003. Em números absolutos, o desemprego na região metropolitana de São Paulo, que estava em 1,5 milhão em 1998, atingiu cerca de 1,9 milhão de pessoas em 2003 (Fonte: SEADE/DIEESE).

da precarização nas relações de trabalho, a tendência de desestruturação do núcleo da classe trabalhadora historicamente mais dinâmico, qual seja, trabalhadores urbanos de grandes e médias empresas, assalariados, homens, chefes de família (IPEA, 2007; HOFFMANN & MENDONÇA, 2003). Além disso, supõe-se que os setores menos dinâmicos e protegidos da classe trabalhadora não passaram imunes a essas transformações, observando queda nos rendimentos do trabalho, perda de direitos trabalhistas e de proteção social, etc.

Segundo HOFFMANN & MENDONÇA (2003), o aumento da taxa de desemprego entre os homens e os chefes de família pode ser considerado como a maior evidência da perda de dinamismo do mercado de trabalho, pois historicamente são os segmentos de maior constância e presença no mercado de trabalho. Segundo os autores, esse fato deve ser observado com atenção:

“Do ponto de vista social merecem destaque o crescimento do desemprego entre os chefes de domicílio, que, na maior parte dos casos, são os principais provedores da família, e a elevação das taxas de desemprego dos cônjuges, revelando suas dificuldades de cooperar para a manutenção dos rendimentos familiares, na hipótese do desemprego do chefe de domicílio.” (HOFFMANN & MENDONÇA, 2003).

O mercado de trabalho paulistano não se comportou diferente do restante do país e da região metropolitana, nem poderia pelas características econômicas. O desemprego total, segundo dados da PED (SEADE/DIEESE), teve um aumento de 100% entre o final dos anos 1980 e início dos anos 2000, saltando de cerca de 9% para 18% da população economicamente ativa (tabela 1.11). Isso significa que em 1989, por exemplo, havia cerca de 253 mil pessoas desempregadas no município de São Paulo, nas condições de desemprego aberto e oculto, e em 2001 havia 850 mil pessoas.

Apenas por esses números observa-se a dimensão do desafio a ser enfrentado não apenas pela gestão federal da política macroeconômica, mas também pela prefeitura municipal que, por ser um nível de governo mais próximo a essas pessoas, busca instrumentos para atenuar o drama do desemprego.

Mas, para além dos índices de desemprego, ao se verificar a distribuição dos desempregados, a preocupação de HOFFMANN & MENDONÇA (2003) se

estende ao município de São Paulo. Os chefes de família aumentaram sua participação no total de desempregados, de 20 para 24%, assim como as pessoas com 40 anos de idade ou mais, de 11 para 21%, ou seja, os que foram mais atingidos com o aumento do desemprego (tabela 1.12).

Neste sentido, para além da necessidade urgente da geração de empregos, é preciso observar com atenção esse público, dada a importância social que representam na sociedade brasileira. E, até mais do que isso, apresenta-se a necessidade de geração de ocupações estruturadas, com carteira assinada e com os direitos trabalhistas conquistados ao longo da história.

Tabela 1.11

Taxa de Desemprego, segundo Atributos Pessoais – MSP (1985-2004)

Ano	Total	Posição no Domicílio	Sexo		Faixa Etária					Cor	
		Chefe	Homens	Mulheres	10 a 14 Anos	15 a 17 Anos	18 a 24 Anos	25 a 39 Anos	40 Anos e Mais	Branca	Não-Branca
1985	11,4	5,2	9,5	14,3	40,5	29,0	15,1	8,0	5,5	10,3	13,7
1986	9,2	3,7	7,4	11,8	39,0	23,7	12,2	5,8	4,1	8,4	10,8
1987	8,9	3,9	7,0	11,8	32,0	22,0	12,6	6,2	4,0	8,3	10,4
1988	9,0	3,9	7,5	11,3	35,5	23,2	12,4	6,7	3,5	8,2	10,9
1989	8,2	3,9	7,0	10,0	32,9	21,7	11,2	5,9	3,4	7,3	10,2
1990	9,7	5,0	8,6	11,4	35,2	24,7	14,0	7,4	4,4	9,2	11,1
1991	10,8	6,3	9,7	12,2	34,7	25,2	15,1	8,5	5,8	9,8	12,8
1992	14,2	8,5	13,2	15,7	42,8	36,2	19,8	11,3	7,5	12,7	17,2
1993	13,4	7,4	12,5	14,7	42,6	36,2	18,9	10,7	6,6	11,9	16,7
1994	13,1	7,2	11,6	15,2	42,8	36,7	19,2	10,2	6,4	11,6	16,2
1995	12,4	6,8	11,3	13,9	43,7	31,9	18,6	9,3	6,5	11,2	14,7
1996	14,0	7,9	12,6	15,9	41,8	37,2	20,2	11,3	7,7	12,3	17,5
1997	14,8	8,8	13,1	16,9	42,5	38,7	21,3	12,1	8,3	13,1	18,2
1998	17,0	10,2	15,0	19,6	47,8	45,6	24,5	13,6	10,3	15,1	20,9
1999	17,9	10,8	16,2	19,8	49,7	48,2	25,9	14,4	11,2	15,7	22,1
2000	16,1	9,1	13,8	18,9	46,8	44,5	23,8	12,9	9,9	14,5	19,4
2001	16,1	9,4	13,8	18,8	48,8	46,1	23,6	12,4	10,3	14,1	19,8
2002	17,9	10,8	15,6	20,6	47,6	52,0	27,6	14,0	11,3	15,7	21,9
2003	18,7	11,4	16,6	21,2	46,0	52,2	29,3	14,9	12,3	16,6	22,6
2004	18,1	10,4	16,2	20,3	49,2	53,7	29,2	14,0	11,3	16,1	21,6

Fonte: SEP. Convênio SEADE-DIEESE. Pesquisa de Emprego e Desemprego.

Tabela 1.12

Distribuição dos Desempregados, segundo Atributos Pessoais – MSP (1985-2004)

Ano	Total	Posição no Domicílio				Sexo		Faixa Etária				
		Chefe	Cônjuge	Filho	Outros	Homens	Mulheres	10 a 14 Anos	15 a 17 Anos	18 a 24 Anos	25 a 39 Anos	40 Anos e Mais
1985	100	19,7	17,5	51,1	11,7	49,8	50,2	9,3	17,4	32,1	29,4	11,8
1986	100	17,3	18,1	53,4	11,2	47,8	52,2	13,3	18,1	31,5	25,9	11,1
1987	100	18,6	18,7	49,9	12,8	47,3	52,7	9,9	16,7	33,0	29,0	11,3
1988	100	18,5	17,2	51,9	12,4	49,5	50,5	10,4	17,2	31,1	31,2	10,1
1989	100	20,0	16,3	51,1	12,6	50,5	49,5	11,2	17,7	30,2	29,9	10,9
1990	100	21,9	15,0	47,9	15,1	52,5	47,5	8,5	16,0	31,5	31,8	12,2
1991	100	25,0	16,9	44,8	13,3	52,4	47,6	7,0	14,5	30,3	33,0	15,2
1992	100	25,4	16,8	45,5	12,4	53,6	46,4	6,9	15,1	29,7	33,1	15,2
1993	100	23,5	15,6	47,9	13,0	53,4	46,6	7,1	15,8	30,0	32,9	14,2
1994	100	23,3	16,1	48,1	12,4	50,8	49,2	6,6	16,4	30,6	32,0	14,4
1995	100	23,3	16,0	47,8	13,0	51,9	48,1	7,1	15,7	30,8	30,3	16,1
1996	100	23,7	17,9	45,5	12,8	50,5	49,5	5,5	14,8	30,0	32,7	17,0
1997	100	25,4	17,5	44,3	12,8	49,8	50,2	4,8	14,8	29,5	33,4	17,5
1998	100	25,4	18,0	43,7	12,8	49,3	50,7	3,9	14,0	30,8	32,6	18,8
1999	100	25,8	18,9	43,2	12,1	49,9	50,1	3,1	13,3	30,7	32,6	20,3
2000	100	24,0	20,6	44,3	11,0	47,2	52,8	3,0	12,8	32,2	31,6	20,3
2001	100	24,6	19,7	45,2	10,5	46,3	53,7	3,6	13,1	31,5	30,6	21,3
2002	100	25,5	19,0	45,2	10,4	46,9	53,1	2,7	12,2	32,9	30,9	21,3
2003	100	25,6	20,3	43,1	11,1	47,0	53,0	2,1	11,0	32,6	31,9	22,4
2004	100	24,0	19,1	46,0	10,8	47,6	52,4	2,1	12,1	33,8	30,4	21,6

Fonte: SEP. Convênio Seade-Dieese. Pesquisa de Emprego e Desemprego - PED.

Ao analisar a estrutura de ocupação no município de São Paulo, nota-se a perda de espaço dos assalariados tanto do setor público quanto do setor privado, apesar do aumento de quase 6 p.p. nos assalariados sem carteira assinada, em detrimento dos autônomos que, como dissemos anteriormente, são ocupações historicamente menos estruturadas (tabela 1.13). Observa-se um aumento de 40% dos autônomos que atuam para empresas, que deve estar relacionado à terceirização juntamente com o leve aumento dos empregadores, e outros 40% para os que atuam para o público, que deve estar associado ao aumento do desemprego.

Essa análise está de acordo com os dados obtidos dos ocupados segundo a atividade econômica. A indústria de transformação perdeu metade do espaço no total das ocupações, caindo de 30% das ocupações totais para cerca de 16% entre o final dos anos 80 e início dos anos 2000. Por outro lado, o setor de serviços que respondia por 44%, passou a responder por 56% nesse mesmo período analisado (tabela 1.14).

Tabela 1.13

Distribuição dos Ocupados, segundo Posição na Ocupação no Trabalho Principal – MSP (1985-2004)

Ocupados	Total	Assalariados (1)					Autônomos			Empregador	Empregado Doméstico		
		Total	Setor Privado		Setor Público	Total	Para o Público	Para Empresa	Total		Mensalista	Diarista	
			Total	c/ Carteira Assinada						s/ Carteira Assinada			
1985	100	69,5	59,0	50,9	8,0	10,3	15,7	8,8	6,9	4,6	8,1	5,9	2,1
1986	100	70,0	59,7	51,3	8,4	10,2	15,6	9,0	6,7	4,8	7,8	5,8	2,0
1987	100	69,5	59,8	51,7	8,0	9,7	16,2	9,9	6,3	5,1	7,0	4,9	2,0
1988	100	70,8	60,1	51,8	8,3	10,5	15,7	9,9	5,9	4,6	6,8	4,8	2,1
1989	100	71,4	60,8	52,0	8,8	10,3	16,0	10,1	5,9	4,5	6,1	4,2	1,8
1990	100	70,9	60,0	52,0	8,0	10,7	16,3	10,7	5,6	4,7	6,0	4,1	1,8
1991	100	66,6	56,3	47,3	8,9	10,3	18,2	12,0	6,2	5,7	6,9	4,8	2,1
1992	100	65,5	54,3	45,4	8,9	11,1	18,9	12,0	6,8	5,4	7,3	5,2	2,1
1993	100	65,1	53,7	44,1	9,6	11,4	18,6	11,7	6,9	5,8	7,1	5,2	2,0
1994	100	64,4	54,3	43,9	10,4	10,1	18,9	11,6	7,3	6,3	7,3	5,2	2,1
1995	100	64,1	54,3	43,3	11,0	9,8	18,9	11,9	7,0	6,3	7,4	5,3	2,1
1996	100	62,3	53,2	41,9	11,3	9,0	19,8	12,0	7,8	6,6	7,8	5,9	1,9
1997	100	60,7	52,4	40,6	11,7	8,3	20,3	12,6	7,7	6,8	8,3	6,4	1,9
1998	100	61,2	52,4	40,5	11,8	8,8	20,8	12,7	8,0	6,2	8,3	6,6	1,7
1999	100	60,8	52,4	39,9	12,5	8,4	20,8	12,4	8,4	6,1	8,8	7,0	1,8
2000	100	61,2	52,9	38,9	14,0	8,3	21,3	12,6	8,7	5,8	8,4	6,8	1,6
2001	100	62,2	54,2	40,2	14,0	8,0	21,4	12,6	8,8	5,3	8,0	6,4	1,6
2002	100	61,5	53,4	39,3	14,1	8,1	21,8	12,8	9,0	5,2	8,3	6,5	1,8
2003	100	61,5	53,1	39,4	13,7	8,3	21,4	12,1	9,3	5,3	8,7	6,7	2,0
2004	100	62,0	53,5	39,7	13,8	8,4	21,6	12,6	8,9	5,0	8,4	6,7	1,7

Fonte: SEP. Convênio SEADE-DIEESE. Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED.

Tabela 1.14

Distribuição dos Ocupados, segundo Setor de Atividade Econômica do Trabalho Principal – MSP (1985-2004)

Ocupados	Total	Indústria de Transformação	Construção Civil	Comércio	Serviços	Serviços Domésticos	Outros
1985	100	29,8	3,0	14,7	44,0	8,1	0,4
1986	100	31,4	3,3	14,6	42,4	7,8	0,5
1987	100	30,9	3,7	15,2	42,8	7,0	0,4
1988	100	29,1	4,1	14,9	44,4	6,8	0,7
1989	100	30,4	3,7	15,0	44,1	6,1	0,7
1990	100	28,3	3,2	16,8	45,1	6,0	0,6
1991	100	26,1	2,5	16,7	47,2	6,9	0,6
1992	100	24,0	2,9	16,6	48,5	7,3	0,7
1993	100	23,3	2,8	16,6	49,6	7,1	0,6
1994	100	23,4	2,8	17,1	48,9	7,3	0,5
1995	100	22,3	2,5	17,4	50,0	7,4	0,4
1996	100	20,8	2,7	17,4	50,8	7,8	0,5
1997	100	18,9	2,6	17,2	52,6	8,3	0,4
1998	100	17,8	2,4	17,0	54,1	8,3	0,4
1999	100	18,0	2,2	15,8	54,8	8,8	0,4
2000	100	17,8	2,1	15,6	55,6	8,4	0,5
2001	100	17,7	2,3	16,4	55,0	8,0	0,6
2002	100	17,6	2,3	16,2	55,0	8,3	0,6
2003	100	16,7	2,2	16,2	55,8	8,7	0,4
2004	100	16,3	2,0	16,3	56,6	8,4	0,4

Fonte: SEP. Convênio SEADE-DIEESE. Pesquisa de Emprego e Desemprego.

Segundo análise de POCHMANN (2004: 154 e 165), no município de São Paulo, havia cerca de 1 milhão de empregados com carteira assinada na indústria de transformação em 1989, ao passo que em 2001 eram pouco menos de 470 mil pessoas (tabela 1.15). Por outro lado, o setor de comércio teve um incremento de mais de 60 mil pessoas e o de serviços 50 mil pessoas. Também por base na RAIS, aquele autor observa que o rendimento médio dos trabalhadores caiu para todos os níveis de escolaridade, cerca de 50% dos valores em 2001 se comparado com os de 1989. Importante destacar que esses dados são baseados na RAIS e se referem somente aos empregados com carteira assinada, mas ilustra, grosso modo, a tendência de menor participação da indústria na geração de postos de trabalho e queda generalizada nos rendimentos do trabalho.

Tabela 1.15

Distribuição dos empregados por segmento e variação na participação no MSP (1989 e 2001)

Segmento	1989		2001	
	nº	%	nº	%
Indústria de transformação	1.024.346	38,6%	467.988	21,1%
Comércio	457.188	17,2%	520.808	23,5%
Serviços	1.170.264	44,1%	1.229.365	55,4%
Total	2.651.798	100,0%	2.218.161	100,0%

Fonte: RAIS, *apud* POCHMANN (2004)

Com relação aos rendimentos do trabalho, tanto na região metropolitana quanto no município de São Paulo as perdas foram expressivas. Em ambos os casos, a perda média chegou a 30% entre a década de 1990 e início dos 2000, e se comparado ao ano de 1986, ano do Plano Cruzado, o rendimento médio em 2004 é quase 50% menor (R\$ 2.350,00 a R\$ 1.200,00). O setor público teve perdas de quase 40% desde 1986, enquanto o setor privado assalariado quase 50%, e os autônomos cerca de 60% (tabela 1.16). Ou seja, o aumento das ocupações precárias veio acompanhado de forte diminuição nos rendimentos.

Tabela 1.16

Rendimento Médio Real dos Ocupados no Trabalho Principal (1), segundo Posição na Ocupação - Valores em Reais de novembro de 2005 – MSP (1985-2004)

Ocupados	Total (2)	Assalariados (3)					Autônomos			Empregador	Empregado Do	
		Total	Setor Privado		Setor Público	Total	Para o Público	Para Empresa	Total	c/ Carteira Assinada		
			Total	c/ Carteira Assinada							s/ Carteira Assinada	
1985	2.143,00	2.240,00	2.130,00	2.313,00	839,00	2.859,00	1.721,00	2.032,00	1.458,00	5.260,00	416,00	423,00
1986	2.353,00	2.355,00	2.230,00	2.403,00	1.051,00	3.076,00	2.149,00	2.450,00	1.908,00	6.737,00	539,00	547,00
1987	1.810,00	1.782,00	1.692,00	1.817,00	820,00	2.321,00	1.756,00	1.993,00	1.585,00	4.783,00	527,00	522,00
1988	1.674,00	1.736,00	1.629,00	1.757,00	754,00	2.332,00	1.374,00	1.677,00	1.178,00	3.964,00	409,00	407,00
1989	1.830,00	1.823,00	1.703,00	1.835,00	845,00	2.527,00	1.718,00	2.006,00	1.531,00	4.520,00	432,00	437,00
1990	1.606,00	1.613,00	1.486,00	1.586,00	743,00	2.306,00	1.367,00	1.661,00	1.200,00	4.027,00	402,00	405,00
1991	1.382,00	1.386,00	1.277,00	1.379,00	699,00	1.972,00	1.110,00	1.287,00	1.008,00	3.452,00	436,00	418,00
1992	1.232,00	1.318,00	1.234,00	1.350,00	603,00	1.712,00	882,00	1.101,00	750,00	2.784,00	324,00	336,00
1993	1.396,00	1.481,00	1.392,00	1.542,00	661,00	1.892,00	996,00	1.213,00	862,00	3.217,00	308,00	332,00
1994	1.510,00	1.543,00	1.451,00	1.604,00	772,00	2.022,00	1.182,00	1.419,00	1.024,00	3.844,00	338,00	347,00
1995	1.712,00	1.614,00	1.511,00	1.650,00	932,00	2.169,00	1.518,00	1.783,00	1.357,00	4.779,00	503,00	466,00
1996	1.719,00	1.648,00	1.549,00	1.691,00	999,00	2.217,00	1.497,00	1.789,00	1.296,00	4.506,00	565,00	548,00
1997	1.725,00	1.689,00	1.588,00	1.743,00	1.028,00	2.288,00	1.378,00	1.661,00	1.206,00	4.411,00	576,00	585,00
1998	1.666,00	1.677,00	1.568,00	1.718,00	1.042,00	2.309,00	1.276,00	1.519,00	1.117,00	4.401,00	580,00	585,00
1999	1.581,00	1.608,00	1.509,00	1.655,00	1.036,00	2.217,00	1.151,00	1.320,00	1.032,00	4.164,00	546,00	557,00
2000	1.506,00	1.517,00	1.425,00	1.564,00	1.020,00	2.095,00	1.123,00	1.325,00	980,00	4.021,00	505,00	521,00
2001	1.378,00	1.419,00	1.338,00	1.475,00	931,00	1.932,00	1.030,00	1.155,00	938,00	3.571,00	496,00	507,00
2002	1.238,00	1.281,00	1.196,00	1.317,00	848,00	1.829,00	929,00	1.083,00	817,00	3.281,00	456,00	484,00
2003	1.193,00	1.260,00	1.179,00	1.299,00	826,00	1.778,00	818,00	913,00	743,00	3.302,00	417,00	448,00
2004	1.204,00	1.260,00	1.163,00	1.290,00	796,00	1.879,00	839,00	987,00	736,00	3.295,00	413,00	437,00

Fonte: SEP. Convênio SEADE - DIEESE. Pesquisa de Emprego e Desemprego.

(1) Exclui os assalariados e os empregados domésticos assalariados que não tiveram remuneração no mês, os trabalhadores familiares sem remuneração salarial e os trabalhadores que ganharam exclusivamente em espécie ou benefício.

Inflator utilizado: ICV do DIEESE.

(2) Inclusive a categoria Outras Posições na Ocupação.

(3) Inclusive aqueles que não informaram o segmento em que trabalham.

Com esta análise da economia nacional e do mercado de trabalho na região metropolitana e no município de São Paulo, constata-se a dimensão dos desafios a serem enfrentados. E esta dimensão refere-se à abrangência do desemprego, tanto em termos quantitativos quanto ao perfil dos desempregados, à perda de rendimentos do trabalho, ao perfil das ocupações que foram geradas no último período, menos estruturadas, e à precarização que permeia as relações de trabalho no Brasil.

Mas, como vimos na primeira parte deste capítulo, é preciso considerar a forte reestruturação que houve na economia da região metropolitana e no município de São Paulo, com perda de espaço das indústrias e ampliação dos setores de serviços e comércio, que independe, muitas vezes, das decisões governamentais, mas são influenciadas por elas, como a *guerra fiscal*, políticas de desenvolvimento em outras regiões, etc., além da própria reestruturação industrial poupadora de mão-de-obra. Além disso, o padrão de política econômica adotado, principalmente a partir do Plano Real, e as reformas estruturais impactaram de forma acentuadamente negativa na RMSP e no MSP. Certamente, a capacidade de alteração significativa do quadro do mercado de trabalho pelas prefeituras, inclusive a de maior orçamento do país que é São Paulo, é extremamente limitada, tanto pela dimensão dos problemas, que são influenciadas pelas escolhas macroeconômicas, quanto pela restrição fiscal¹⁵ que atravessa o contexto econômico atual, de um modo geral.

¹⁵ No caso do município de São Paulo, um acordo feito no final dos anos 90 entre a prefeitura e o governo federal estabeleceu que 13% do orçamento anual da prefeitura seriam destinados ao pagamento da dívida pública municipal (POCHMANN, 2004: 102).

Capítulo 2

A Estratégia Paulistana de Inclusão Social

"Na verdade, somei mais fracassos que vitórias em minhas lutas, mas isso não importa. Horrível seria ter ficado ao lado dos que me venceram nessas batalhas".
(Darcy Ribeiro)

Neste capítulo, a *Estratégia de Inclusão Social* da prefeitura de São Paulo será o foco de análise. O objetivo é compreender todos os mecanismos e instrumentos utilizados pela Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade (SDTS) para implementar suas políticas sociais, visando à inclusão social. Dessa forma, a primeira parte deste capítulo se limitará a descrever as ações e os instrumentos da SDTS, sendo que na última parte serão levantadas algumas informações sobre a amplitude da *Estratégia* e o perfil dos beneficiários que participaram dos diversos programas.

Esperamos, com isso, obter elementos para uma análise mais detalhada, a ser realizada no capítulo seguinte, de forma a poder responder quais são as reais possibilidades de uma ampla estratégia de inclusão social, em um quadro extremamente adverso, de atenuar os impactos do neoliberalismo.

2.1 – A estruturação da estratégia

A estratégia de inclusão social da prefeitura municipal de São Paulo entre os anos de 2001 e 2004, elaborada pela Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade (SDTS), buscava articular atores públicos e privados em torno de três eixos de programas: os programas *Redistributivos*, os *Emancipatórios* e os de *Apoio ao Desenvolvimento Local* (quadro 2.1).

Os programas *Redistributivos* se referiam à porta de entrada na estratégia geral. Visavam atender:

"à parcela da população mais excluída, que se encontra prisioneira emergencial da sobrevivência. Sem a complementação de renda, esse segmento social

difficilmente abandona as já consolidadas estratégias antiquadas de sobrevivência que diariamente comprometem a maior parte do tempo da vida” (POCHMANN, 2004c: 116).

Os programas *Emancipatórios* visavam, fundamentalmente, à autonomia financeira dos beneficiários em relação aos programas *Redistributivos*. Nesse sentido, os três programas daquele eixo buscavam dar suporte às iniciativas individuais ou coletivas na geração de trabalho e renda, seja pelo fomento à criação de empreendimentos ditos solidários (*Oportunidade Solidária*), micro crédito para atividades produtivas (*São Paulo Confia*) ou por cursos de formação e capacitação para a cidadania e mercado de trabalho (*Capacitação Ocupacional e Aprendizagem em Atividades de Utilidade Coletiva*).

O público beneficiado por esses programas advinha essencialmente dos programas *Redistributivos*, em busca da chamada autonomização em relação ao poder público, para que houvesse uma expansão ainda maior dos programas e pela própria intenção dos programas de transferência de renda ser de curto prazo e por não ter a capacidade de retirar uma família da situação de pobreza de forma definitiva (POCHMANN, 2003).

Com isso, o eixo de programas de *Apoio ao Desenvolvimento Local* exercia um papel importante de auxiliar na reestruturação econômica das regiões escolhidas, também dando suporte aos beneficiários e aos seus empreendimentos. No caso do *Desenvolve São Paulo*, por exemplo, tratava-se de articular fóruns de discussão entre poder público e sociedade civil para estudar, propor e colaborar na implementação de políticas públicas para inclusão social no âmbito do desenvolvimento local. Todos os programas serão estudados de forma mais detalhada na segunda parte deste capítulo.

Quadro 2.1

Eixos programáticos da *estratégia paulistana de inclusão social*

Programas Redistributivos			
Renda Familiar Mínima	Bolsa Trabalho	Operação Trabalho	Começar de Novo
Famílias pobres com dependentes de 0 a 15 anos.	Desempregados de 16 a 29 anos de idade.	Desempregados preferencialmente de 21 a 39 anos de idade.	Desempregados com 40 anos e mais de idade.
Vinculada à educação, saúde, cultura e organização social.	<u>Bolsa Trabalho</u> <u>Renda</u> : capacitação e atividades comunitárias; <u>Bolsa Trabalho</u> <u>Cursinho</u> : pré-vestibular; <u>Bolsa Trabalho</u> <u>Estágio</u> : formação no local de trabalho; <u>Bolsa Trabalho</u> <u>Emprego</u> : formação na empresa.	Direcionado à capacitação e desenvolvimento de atividades práticas de trabalho e renda e procura por trabalho.	<u>Começar de Novo</u> <u>Renda</u> : capacitação para geração de trabalho e renda <u>Começar de Novo</u> <u>Emprego</u> : formação no interior da empresa.
Programas Emancipatórios			
Oportunidade Solidária	Central de Crédito Popular - São Paulo Confia	Capacitação Ocupacional e de Utilidade Coletiva	
Incubadora de cooperativas e de pequenos negócios.	Diversas linhas de financiamento de atividades produtivas.	Formação para assalariado, autônomo e agente comunitário.	
Programas de apoio ao desenvolvimento local			
Desenvolve São Paulo		São Paulo Inclui	
Reconstrução de elos das cadeias econômicas, constituição de arranjos produtivos e apoio à articulação local.		Sistema de alocação do trabalho assalariado, autônomo e comunitário e intermediação de negócios.	

Fonte: POCHMANN (2004c)

Nota-se, na estratégia elaborada, uma forte preocupação com a articulação tanto entre os eixos quanto entre os programas. Além disso, foram estabelecidas parcerias com o governo federal e o governo estadual para a troca de informações, tentando articular os programas de redistribuição de renda da estratégia com o então *Bolsa-Escola*, programa federal que seria incorporado mais tarde ao *Bolsa-Família*, e o *Renda-Cidadã*, programa estadual (POCHMANN, 2003).

Para a articulação interna à estratégia, foram criadas várias comissões, câmaras e fóruns de discussão e implementação das políticas, de forma a envolver o máximo possível dos parceiros dos programas, inclusive outras secretarias de governo, e, dessa forma, compartilhar informações e ações práticas (quadro 2.2). O objetivo era evitar a dispersão de iniciativas das várias secretarias do município e dos vários níveis de governo (POCHMANN, 2003).

Quadro 2.2

Principais órgãos de apoio aos programas da SDTS

Nome	Objetivo	Participantes
1) Comissão Intersecretarial para Implementação dos Programas Redistributivos	Planejar, em conjunto com a equipe da SDTS, as etapas de atendimento dos beneficiários dos programas redistributivos - do cadastramento à modelagem das atividades de capacitação.	Secretarias Municipais de Educação, Habitação, Assistência Social, Esporte, Saúde, Meio Ambiente, Subprefeituras, CET, PRODAM, Anhembi, SPTtrans, entre outros.
2) Comissão de Desenvolvimento Solidário	Buscar condições de viabilidade e sustentabilidade dos empreendimentos populares e grupos de economia popular	Representantes dos trabalhadores (CUT, CGT, CGTb, CAT e SDS), representantes dos empresários (ACSP, SESC, SENAC, CIVES,

	solidária, constituídos a partir do <i>Oportunidade Solidária</i> .	FIESP, SEBRAE, ETHOS), representantes das cooperativas e/ou empresas em autogestão (OCESP/SESCOOP, CEBRACOOP, UNISOL, ANTEAG, NAPES, Cáritas, ADS), representantes das universidades e/ou instituições de pesquisa (ITCP/USP, UNIEMP, UNITRABALHO, DIEESE, IFF) e representantes da PMSP.
2a) Grupo de Trabalho das Instituições Parceiras Incubadoras		
Coordenação das Parcerias – integrado pela coordenação do <i>Oportunidade Solidária</i> e pela coordenação de cada parceiro, com reuniões mensais para planejamento, monitoramento e avaliação do processo de incubação.	Comissões Temáticas – integrados pelos responsáveis de cada tema no programa e nos parceiros, para ações específicas. São elas: Comissão de Relações Humanas e Saúde do Trabalho; Comissão de Organização e Gestão de Empreendimentos Populares e Associativos; Comissão de Produto-Mercado-Comercialização.	Grupo Intersecretarial da Área Jurídica – formado por procuradores e assessores jurídicos de diversas secretarias municipais que estudaram formas de viabilizar a participação dos empreendimentos populares e solidários nos processos de compra da PMSP.
3) Comissão de Política de Micro crédito do Município	Apontar as principais estratégias de facilitação de acesso ao crédito à	Representantes da PMSP, CIVES, BANESPA, BB, CEF, CUT, CGT, CGTb,

	população de baixa renda.	CAT, SDS, DIEESE, Sindicatos dos Bancários de São Paulo, SERT, SEBRAE, e algumas personalidades como prof. Paul Singer (USP) e Luis Gonzaga Belluzzo (UNICAMP).
4) Fóruns Setoriais de Desenvolvimento –.		
	Buscar soluções para a dinamização dos setores, visando reestruturar, incentivar, modernizar e aperfeiçoar a estrutura produtiva. Espaço de participação que objetiva desenvolver as potencialidades socioeconômicas de cada região. A atuação dos Fóruns baseia-se na articulação de diversos instrumentos que poderão fomentar empreendimentos locais.	Representantes do governo municipal, trabalhadores, empreendimentos locais, cidadãos, ONGs, associações, entidades, empresas regionais,
4a) Fóruns Distritais de Desenvolvimento	4b) Fórum Metropolitano de Desenvolvimento Regional de São Paulo	4c) Grupo de Trabalho Intersecretarial de Desenvolvimento Econômico do Leste e Sul da Metrópole
5) Grupo Intersecretarial		
	Constituído para dar	SDTS (coordenador), SAS,

<p>da Área de Políticas Sociais</p>	<p>respostas mais abrangentes às situações em que uma única secretaria não responderia integralmente. Definiu quatro grandes questões sociais: 1) Ações de Acolhimento; 2) Ações de Combate à Fome e à Pobreza; 3) Educação e Combate ao Analfabetismo; 4) Segurança Urbana.</p>	<p>SME, SEMAB, SMC, SMS, e SMSU.</p>
--	--	--------------------------------------

Fonte: Elaboração própria a partir de POCHMANN (2003).

Nas três partes seguintes deste capítulo, analisaremos mais detalhadamente as estruturas internas de cada eixo da estratégia de inclusão social, com seus programas e ações.

2.1.1 – Os programas redistributivos

Neste bloco de programas encontram-se o *Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima Municipal (Renda Mínima)*; *Programa Bolsa-Trabalho*; *Programa de Ação Coletiva de Trabalho (Operação Trabalho)*; e o *Programa Começar de Novo*. Houve, neste eixo, uma interessante preocupação em abarcar todas as faixas etárias de modo complementar. O *Renda Mínima* atendia famílias com crianças e adolescentes entre 0 e 15 anos; o *Bolsa-Trabalho*, pessoas entre 16 e 29 anos; o *Operação Trabalho*, de 21 a 39 anos; e o *Começar de Novo*, pessoas com idade superior a 40 anos.

No *Renda Mínima*, após uma mudança em 2002 para se tornar mais abrangente, foram atendidas famílias que tinham renda familiar *per capita* inferior a meio salário-mínimo com crianças e adolescentes entre 0 e 16 anos incompletos

de idade. O benefício era de 66% da diferença entre a renda da família e o valor de meio salário mínimo por pessoa da família, mas estabelecendo um valor mínimo (um décimo do salário-mínimo) e um valor máximo (um salário e um décimo).

Com a articulação e compartilhamento de informações, o *Renda Mínima* incorporou em seus quesitos tanto de benefício quanto de renda familiar o *Renda Cidadã* (do governo do estado de São Paulo) e outros programas federais, como *Bolsa-Escola* e o *Bolsa-Alimentação*, com o objetivo de evitar a “pulverização de recursos públicos, superposição de beneficiários, o elevado custo-meio e o alargamento das diferenças de renda entre as famílias” (POCHMANN, 2003: 68).

O *Bolsa-Trabalho* atendia adolescentes entre 16 e 20 anos de idade em uma primeira fase; que cursavam ou haviam concluído o ensino médio; não exerciam atividade remunerada ou estavam desempregados; residiam em São Paulo há, no mínimo dois anos; pertenciam a famílias cuja renda familiar *per capita* fosse igual ou inferior a meio salário mínimo mensal. Tinha por objetivo:

“Oferecer meios para que os jovens de baixa renda pudessem continuar vinculados à rede escolar; propiciar aos beneficiários uma capacitação adicional – não necessariamente dirigida ao mercado de trabalho, embora os cursos criem condições mais favoráveis para tanto; potencializar a integração dos jovens em seus bairros, através do desenvolvimento de atividades comunitárias (...); e melhorar as condições de vida dos jovens e de seu grupo familiar” (POCHMANN, 2003: 80).

Na segunda fase do programa foram desenvolvidas outras modalidades do *Bolsa-Trabalho* (*Bolsa-Trabalho Cursinho*; *Bolsa-Trabalho Estágio*; e *Bolsa-Trabalho Emprego*), aumentando a faixa etária dos potenciais beneficiários para até 29 anos de idade. O primeiro garantia o benefício para aqueles jovens adequados ao perfil do *Bolsa-Trabalho* que cursassem um curso pré-vestibular, através de parcerias com instituições que ofereciam tal serviço. O segundo, *Estágio*, estava direcionado para os jovens que estavam cursando ou o ensino médio, profissionalizante ou ensino superior, enquanto o terceiro era para aqueles que já haviam concluído alguma dessas formações. Todas essas modalidades

visavam à inserção do jovem no mercado de trabalho, dificuldade presente no contexto do país e do município de São Paulo.

O Programa *Operação Trabalho* visava fundamentalmente àqueles trabalhadores com alto tempo de desemprego, os chamados desempregados de longa duração¹⁶, entre 21 e 29 anos, com renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo. Alguns outros critérios também eram utilizados em um segundo momento, como se morador de rua ou não, menor escolaridade, famílias monoparentais, famílias com maior número de filhos ou dependentes, deficientes físicos e egressos do sistema penitenciário, de forma a captar os trabalhadores mais excluídos do mercado de trabalho ou mais necessitados de uma remuneração.

As atividades do programa estavam relacionadas à capacitação prática, com os parceiros internos ao governo municipal, como secretarias e empresas e autarquias, além de uma capacitação teórica, essencialmente cursos e palestras.

Já o programa *Começar de Novo* tinha como objetivo geral “*estimular a reinserção socioeconômica de desempregados com idade igual ou superior a 40 anos, pertencentes a famílias de baixa renda*” (POCHMANN 2003: 104). O benefício era de 2/3 do valor do salário mínimo da época¹⁷, além de seguro de vida coletivo e atendimento de despesas de deslocamento para a realização das atividades comunitárias e de formação. Nesse quesito, havia dois módulos, sendo o primeiro de “formação cidadã” e um segundo com cursos específicos de habilidades para a reinserção no mercado de trabalho.

Esses programas consistiam, portanto, na “porta de entrada” da estratégia paulistana de inclusão social, considerado um “choque distributivo”. Segundo Pochmann (2003: 37 e 65), visava ao rompimento das consideradas antigas formas de políticas sociais, o rompimento com o assistencialismo, pois procurava articular esses programas com outros subseqüentes, de reinserção socioeconômica com formação cidadã.

¹⁶ Segundo o IBGE, desemprego de longa duração é representado pela parcela dos desempregados que se encontra sem trabalho há pelo menos um ano.

¹⁷ Em 2001 o salário-mínimo passou de R\$151,00 para R\$180,00; em 2002 para R\$200,00; em 2003 para R\$240,00; e em 2004 para R\$260,00 em valores correntes.

2.1.2 – Os programas emancipatórios

No eixo dos programas emancipatórios encontravam-se o *Capacitação Ocupacional e Aprendizagem em Atividades de Utilidade Coletiva – PROCAP* –; o *Oportunidade Solidária*; e o *Programa Central de Crédito Popular – São Paulo Confia*. A participação nesses programas não era restrito somente aos beneficiários dos programas redistributivos, apesar de comporem a maior parte. A título de exemplo, no *Oportunidade Solidária*, que será visto em seguida, também empreendimentos já estabelecidos – e não somente os “novos” – foram incorporados entre os beneficiários.

O *PROCAP* iniciou-se em 2002, com o objetivo de prover capacitação profissional principalmente àqueles beneficiários dos programas redistributivos. Buscava-se:

“difundir ações de formação cidadã e de capacitação, voltadas para o mercado de trabalho, para a geração de ocupação e renda e para a aprendizagem em atividades de utilidade coletivas e comunitárias, visando o alcance de um novo patamar de emancipação socioeconômica” (POCHMANN, 2003: 115).

Foi estabelecido um convênio de cooperação técnica com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO – para a implementação do programa, que envolvia dois módulos: o *básico*¹⁸, voltado para a questão da cidadania, e o *específico*¹⁹, voltado para o mercado de trabalho.

O programa foi efetivado com articulação com organizações não-governamentais, centrais sindicais, associações e outras secretarias do governo municipal. Cerca de 60 instituições estavam conveniadas, sendo dessas, 81% Organizações Não-Governamentais (POCHMANN, 2003: 121 e 128).

¹⁸ Alguns temas do módulo básico: *A questão social: emprego e trabalho; Cidadania: direitos e deveres; Meio ambiente e qualidade de vida; Formas alternativas de geração de trabalho e renda.* (POCHMANN, 2003: 126).

¹⁹ Cursos para: pedreiro, pintor, eletricista, azulejista, cozinheiro, padeiro, costureiro, cabeleireiro, auxiliar administrativo, operador de telemarketing, porteiro, zelador, camareira, árbitros esportivos, auxiliar de limpeza, manutenção de micros, entre outros. (POCHMANN, 2003: 119)

O *Oportunidade Solidária*²⁰ tinha por objetivo fomentar a construção de novos empreendimentos coletivos e individuais para a geração de trabalho e renda, com apoio à cooperação – visando a coesão social –, à economia solidária e economia popular, beneficiando prioritariamente os participantes dos programas redistributivos.

O programa tinha, basicamente, cinco orientações gerais, quais sejam: a formação para a autogestão popular; assessoria e assistência para a organização dos empreendimentos; capacitação técnica para desenvolvimento da atividade prevista; desenvolvimento de tecnologias sociais; e, por fim, estratégias de comercialização. Em relação à primeira orientação, havia ações que consistiam efetivamente na provisão de cursos de formação, que procuram estimular a organização de pessoas, principalmente as advindas dos programas *Redistributivos*. O segundo eixo de orientação relacionava-se a articulações de instrumentos que viabilizem inicialmente a constituição do empreendimento, como acesso a crédito, inserção de mercado, além é claro dos processos de gestão. A terceira orientação visava ofertar a capacitação técnica particularmente no desenvolvimento de produtos, buscando parcerias com incubadoras. A quarta orientação visava o desenvolvimento, através de parcerias, de tecnologias sociais apropriáveis pelos empreendimentos, tanto do ponto de vista econômico quanto do acúmulo de conhecimento dos beneficiados pelo programa. Por fim, a quinta orientação visava, já entrelaçando com o tema do *Desenvolvimento Local*, a busca por mecanismos de comercialização que facilitassem a gestão dos empreendimentos, como a busca e descentralização de espaços para comercialização (POCHMANN, 2003 e 2004b).

Importante destacar a criação do Conselho de Desenvolvimento Solidário (CDS), que tinha por objetivo acompanhar e elaborar propostas de ação junto à coordenação do programa. Faziam parte do CDS representantes de instituições dos trabalhadores, representantes dos empreendimentos e representantes de

²⁰ Foi estabelecido convênio também de cooperação técnica com a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação – ONU/FAO.

universidades e instituições de pesquisas parceiras²¹, além dos coordenadores dos programas da SDTS/PMSP. Nesse sentido, a participação de atores da chamada “sociedade civil” visava contribuir para o desenvolvimento das políticas, de um modo geral, e também na sua implementação, facilitando a articulação dos atores e promovendo certo “comprometimento” desses atores com o programa.

O programa *São Paulo Confia* buscou articular linhas de microcrédito já existentes, do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, e criou outras três linhas através de fundo próprio da prefeitura municipal²².

Para POCHMANN (2003), uma dificuldade “tradicional” na implantação desse tipo de programa é a possibilidade real dos parceiros, mesmo no caso de bancos públicos, aplicarem estritamente a lógica de mercado para a distribuição dos recursos. Dessa forma, mantém-se a exclusão àqueles que mais necessitam justamente por não terem o “perfil adequado”, que garanta o máximo retorno de forma segura. Não à toa, aquele autor, ao observar o desenvolvimento do programa, nota que apenas as linhas de crédito do próprio município é que atingirão o objetivo previsto.

Interessante notar em POCHMANN (2003: 177), ao analisar os dois primeiros anos do programa, que o número de créditos concedidos sobe significativamente – de cerca de 50 para mais de 800 ao mês no período analisado, enquanto o valor médio do empréstimo cai de R\$ 700,00 para cerca de R\$ 200,00. Apesar do total dos empréstimos ter aumentado quase em cinco vezes do primeiro para o segundo ano – algo em torno de R\$ 35 mil para R\$ 160 mil –, a pulverização dos recursos é um fator importante a ser considerado, pois delimita seriamente o tipo de aplicação que o tomador do crédito irá realizar, mesmo no comércio de baixa renda – considerando que cerca de 80% dos tomadores realizavam atividades de comércio. Ou seja, com menor possibilidade de

²¹ Alguns representantes: CUT, ACSP, FIESP, SEBRAE, OCESP, ANTEAG, ITCP/USP, DIEESE, entre outros.

²² “Das três linhas destinadas ao crédito produtivo, uma foi definida a partir da compreensão da necessidade de uma política de incentivo ao desenvolvimento de atividade econômica para o conjunto das famílias participantes dos programas sociais distributivos de renda (Renda Mínima, Começar de Novo e Bolsa-Trabalho); a segunda para incentivar a formação de cooperativas; e a terceira para o financiamento tradicionalmente oferecido aos empreendedores já estabelecidos (...)” (POCHMANN, 2003: 168).

levantamento de recursos, os tomadores de crédito sofreram restrições nos tipos de atividades que iriam desenvolver.

2.1.3 – Os programas de apoio ao desenvolvimento local

A questão do desenvolvimento local foi tratada na SDTS através de dois programas, o *Desenvolve São Paulo* e o *São Paulo Inclui*. Consistiram em buscar uma reorientação nas relações econômicas das regiões escolhidas, baseada em uma aproximação dos atores econômicos, empresários, trabalhadores ocupados e desempregados através de fóruns de discussão, tentativas de realocação da força de trabalho e reordenamento de cadeias produtivas.

O *Desenvolve São Paulo* criou fóruns de discussão para a “*busca de soluções locais ou setoriais através tanto de políticas públicas como de parcerias entre participantes, (...) capaz de tornar todos co-responsáveis pelos caminhos seguidos pela comunidade*” (POCHMANN, 2003: 189). Esses fóruns foram orientados em três eixos: os fóruns distritais; os fóruns setoriais; e o fórum metropolitano.

O primeiro consistia na organização territorial, sendo escolhidas as regiões: Cidade Ademar, Campo Limpo, Freguesia do Ó, Ipiranga, Jabaquara, Jaçanã, Lapa, Penha, Pirituba, Santo Amaro, São Miguel, Vila Maria, Mooca e São Mateus (POCHMANN, 2003: 189).

Os fóruns setoriais compreendiam: Fórum do Ensino Superior; Fórum Setor Têxtil/Vestuário; Fórum Setor Jóias e Gemas; Fórum Setor Plástico e Químico; Fórum Setor Madeira/Moveleiro; Fórum Setor Hoteleiro; Fórum Setor Transporte e Cargas; Fórum Setor Tintas; e Fórum Setor Micro e Pequenas Empresas (POCHMANN, 2003: 190).

Por fim, o fórum metropolitano chegou a congrega representantes de 39 prefeituras da RMSPP para articular propostas integradas para a região.

O *São Paulo Inclui* consistia em um programa de intermediação de trabalho, atuando em três vertentes: mercado de trabalho assalariado; central de serviços autônomos; e intermediação de negócios populares. Visava “*aproximar demanda*

e oferta de mão-de-obra local e estimular negócios entre os empreendedores locais, a fim de contribuir para o desenvolvimento econômico e social das diversas regiões do município paulistano” (POCHMANN, 2003: 196).

Em relação à primeira vertente, uma informação interessante captada pela SDTS junto a micro e pequenas empresas é o fato de que apenas 1,5% delas utilizam algum serviço público tradicional de intermediação, enquanto 34,1% do total da amostra consultavam parentes e amigos para preencher vagas em seus negócios (POCHMANN, 2003: 199). De qualquer forma, além da pesquisa de campo para cadastrar empresas e vagas, foi realizado um questionário mais amplo, sobre qualificação, produtos e serviços ofertados, necessidade de treinamento, etc., de forma a articular, junto a outros programas da SDTS, formas de contribuir na inserção das pessoas desempregadas.

Já em relação à segunda vertente, de alocação do trabalho autônomo, as ações estavam voltadas para alguma qualificação específica não abarcada em outros programas da SDTS e para o desenvolvimento de uma central de atendimento para intermediação desses trabalhos.

Por fim, a intermediação de negócios populares estava relacionada principalmente aos empreendimentos derivados do *Programa Oportunidade Solidária*. A orientação era estimular as transações entre os empreendimentos, incluindo compras conjuntas, etc., ou seja, *“fomenta a criação de uma rede de negócios que pode crescer endogenamente, sobretudo quando integrada a cadeias produtivas”* (POCHMANN, 2003: 203).

Como se pôde notar, os instrumentos utilizados pela SDTS estavam articulados entre si, de forma a preparar um “caminho” para os beneficiários, de uma situação de dependência exclusiva dos programas redistributivos para uma autonomização relativa. Autonomização via gestação e fomento de empreendimentos pelo *Oportunidade Solidária* ou via alocação da força de trabalho em empresas ou pequenos negócios populares.

A estratégia fora montada e os instrumentos foram colocados em funcionamento. Na parte seguinte deste capítulo, serão levantados os principais resultados dessa política de inclusão social.

2.2 – A abrangência e os beneficiários da *Estratégia Paulistana de Inclusão Social*

Uma primeira observação que fazemos é a dificuldade para a obtenção dos dados dos programas. Além da falta de disponibilidade de dados desagregados e específicos das secretarias e dos programas como um todo, bem como o próprio acesso a séries históricas consolidadas dos gastos da prefeitura, pudemos observar o conflito entre informações de diferentes gestores da *Estratégia* e com a literatura disponível.

Essa precariedade nas informações específicas não nos afasta de nossos objetivos, que é de analisar a *Estratégia Paulistana* no contexto adverso do neoliberalismo. Ou seja, com algumas definições metodológicas na análise dos dados, que faremos em seguida, podemos fazer esse estudo mais amplo da *Estratégia*.

Segundo dados da SDTS, obtidos através de entrevistas com gestores dos programas e extraídos de POCHMANN (2004b), os programas sociais atenderam todos os 96 distritos administrativos do município em diferentes etapas nos quatro anos do governo – dados apurados entre julho de 2001 a setembro de 2004.

Uma informação importante é que há vários dados conflitantes da SDTS, como o próprio número de beneficiários, que ora é de 480 mil pessoas ora é de 490 mil pessoas. Dessa forma, não se podem assumir os dados como valores absolutos, mas como uma aproximação, visto que não há, por outro lado, discrepâncias significativas do ponto de vista da abrangência da política neste caso. Outra consideração é que a SDTS se refere aos beneficiários ora como pessoas ora como famílias. Nesta dissertação, avaliamos considerar como mais adequado e prudente a utilização dos dados dos beneficiários como sendo de pessoas, e não de famílias. Isso diminui consideravelmente a abrangência da política. Adotamos essa utilização aqui, individualizada e não por famílias, por considerar mais condizente, como será visto no final deste capítulo, com os resultados dos perfis dos beneficiários. Por exemplo, se os dados se referissem às famílias, seria difícil extrair de forma ampla, as informações sobre escolaridade,

ocupação anterior à participação nos programas, estado civil, etc. Como esses dados dos beneficiários foram obtidos através de questionários individualizados da própria SDTS, supõe-se que esses dados se referem aos indivíduos beneficiados diretamente, e não às famílias indiretamente.

Por fim, uma última consideração para a análise dos resultados, é a suposição de que apenas um membro de cada família foi beneficiado pela estratégia da SDTS. Essa ponderação permite que os dados apresentados em POCHMANN (2004b: 69) sejam admitidos nessa análise. Segundo cadastro da SDTS, os programas beneficiaram cerca de 490 mil famílias, atingindo direta e indiretamente por volta de dois milhões de pessoas, ou 20% da população paulistana. Segundo pesquisa a partir da metodologia da SDTS, de cada 10 famílias que estavam na condição de pobreza, 8 foram inseridas em algum programa (tabela 2.1), sendo que 45,6 mil famílias teriam saído da situação de pobreza em virtude dos programas sociais municipais (POCHMANN, 2004b: 69).

Tabela 2.1

Distribuição de famílias pobres e atendidas pelos programas sociais da SDTS, por região do município de São Paulo

Região	Nº de famílias nos programas sociais	Nº de famílias pobres	% de famílias pobres nos programas
Centro	6.857	14.979	45,8
Leste	207.845	234.703	88,6
Norte	100.495	116.291	86,4
Oeste	24.649	31.224	78,9
Sul	152.366	191.860	79,4
TOTAL	492.212	589.057	83,6

Fonte: SDTS/PMSP e IBGE. Censo Demográfico 2000, *apud* POCHMANN (2004b).

Desses 490 mil beneficiários, a imensa maioria estava inserida em um dos programas redistributivos (tabela 2.2), sendo que o *Renda Mínima* da prefeitura de São Paulo teve participação de mais de 270 mil pessoas²³, superando a atuação

²³ Com relação a essa informação, aquele autor trata de 270 mil pessoas, fortalecendo a interpretação de que os dados, em geral, referem-se a pessoas e não famílias.

em números absolutos dos governos federal e estadual no município nessa política. Do total de beneficiários, 60% estavam nos programas de transferência de renda, e nos programas redistributivos de um modo geral eram 67%.

Nota-se, por outro lado, que, com exceção do *Capacitação Ocupacional* – 116 mil pessoas –, os demais programas emancipatórios e de desenvolvimento local pouco atraíram os beneficiários – apenas 19 mil no *Oportunidade Solidária*, 23 mil no *São Paulo Confia*, e 5,7 mil no *São Paulo Inclui*²⁴.

Tabela 2.2

Distribuição dos beneficiários e ações dos programas sociais

Programa/Finalidade	Programas	Nº de beneficiários
Programas para famílias pobres com dependentes de 0 a 15 anos	Renda mínima	270.591
	Bolsa Família e Bolsa Escola	170.389
	Renda Cidadã	16.128
	Total (sem dupla contagem)	323.792
Programa Bolsa Trabalho	Bolsa Trabalho-Renda	57.397
	Bolsa Trabalho-Cursinho	3.135
	Bolsa-Trabalho Estágio	1.150
	Bolsa-Trabalho Emprego	1.789
	Total	63.471
Programa Começar de Novo	Começar de Novo - Renda	57.895
	Começar de Novo - Emprego	1.030
	Total	58.925
Programa Operação Trabalho	Operação Trabalho	20.553
Programa Oportunidade Solidária	Oportunidade Solidária	19.209
Programa São Paulo Confia	São Paulo Confia	22.960
Programa Capacitação Ocupacional	Capacitação Ocupacional	116.636
Programa São Paulo Inclui	São Paulo Inclui	5.740
Total (sem dupla contagem)	Total (sem dupla contagem)	490.401

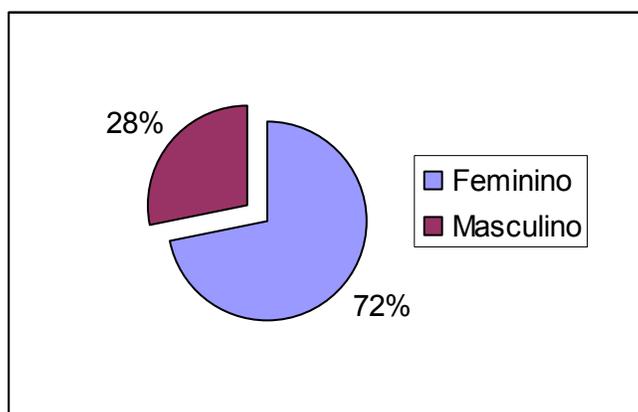
Fonte: SDTS/PMSP *apud* POCHMANN (2004b).

²⁴ Retomando que o *Desenvolve São Paulo* promovia apenas fóruns entre atores já integrados à política.

Dos beneficiários, 72% eram mulheres, 54% negros e 55% se declararam solteiros e outros 36% casados (figuras 2.1, 2.2 e tabela 2.3). Já em relação à escolaridade dos beneficiários, quase 75% deles tinham até o ensino médio fundamental, sendo que quase a metade desses não havia concluído a quarta série do ensino fundamental (tabela 2.4). Outros 25% estavam ou tinha concluído o ensino médio, e menos de 1% havia concluído ou estava cursando o ensino superior.

Figura 2.1

Distribuição dos beneficiários dos programas sociais, no Município de São Paulo, segundo sexo



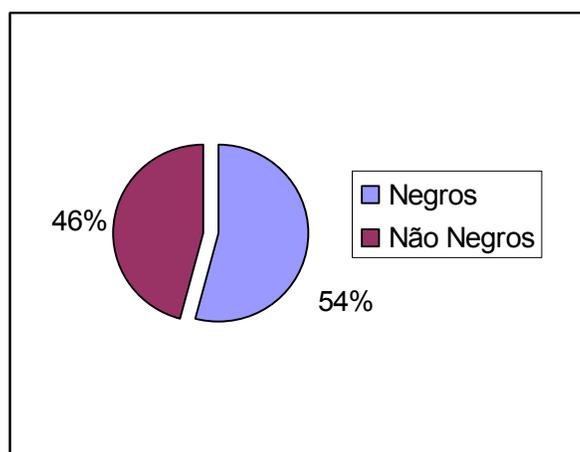
Fonte: SDTS/PMSP *apud* POCHMANN (2004b)

Em relação à situação no mercado de trabalho, destaca o fato de que 37% dos beneficiários se autodeclaravam desempregados, com outros 29% que faziam “bico” (tabela 2.5). Utilizando a metodologia do DIEESE, dos 100% dos beneficiários, ao excluir os assalariados com carteira assinada – 8,2% – os funcionários públicos celetistas – 0,2% –, aposentados e pensionistas e estudantes, todos os demais, quase 85%, estava em situação completamente precarizada, como assalariados sem carteira assinada, conta própria, trabalho doméstico – do lar –, ambulante, etc., sem os direitos trabalhistas como fundo de garantia por tempo de serviço, férias, etc. Porém, pode-se inferir que mesmo os estudantes e aposentados estavam em situação vulnerável, pois caso contrário não procurariam os programas da prefeitura de São Paulo.

Outra informação interessante é que 80% dos beneficiários já haviam trabalhado anteriormente (tabela 2.6). Esse valor pode até ser maior, considerando que as pessoas que declararam ser do “lar”, podem não ter considerado, como muitas vezes acontece, isso uma atividade econômica. E, aliada à tabela 2.7, percebe-se que a maior parte dos beneficiários já havia trabalhado como empregado e somente uma pequena parte havia trabalhado por conta própria – 12,7%. Esse perfil fortalece a tese de que a desaceleração econômica no período anterior afetou duramente os empregados, inclusive os com carteira assinada como foi visto no capítulo anterior, em um processo de deterioração das condições e da situação do trabalho. Ou seja, enquanto no período anterior esses beneficiários estavam empregados, no período seguinte estavam participando das políticas sociais municipais que visavam principalmente os mais pobres dentre os pobres.

Figura 2.2

Distribuição dos beneficiários dos programas sociais, no Município de São Paulo, por raça



Fonte: SDTS/PMSP *apud* POCHMANN (2004b)

A tabela 2.8 mostra o destino do benefício, no caso o primeiro benefício, recebido pelos participantes principalmente dos programas redistributivos. Não surpreende que os gastos foram direcionados às necessidades básicas, como alimentação, vestuário e contas de aluguel, água e luz, material escolar e

remédios – somando mais de 93%. Isso significa que a *Estratégia de Inclusão Social* atingiu as pessoas que realmente precisavam desses benefícios monetários.

Tabela 2.3

Distribuição dos beneficiários dos programas sociais no Município de São Paulo, por estado civil

Estado Civil	%
Solteiro	55,1
Casado	36,0
Desquitado/Separado	3,4
Viúvo	3,1
Divorciado	2,4
Total	100,0

Fonte: SDTS/PMSP *apud* POCHMANN (2004b)

Tabela 2.4

Distribuição dos beneficiários dos programas sociais no Município de São Paulo, por escolaridade

Escolaridade	%
Analfabeto	2,5
Alfabetizado	2,6
1 a 4 série do ensino fundamental	31,2
5 a 8 série do ensino fundamental	38,0
Ensino médio	25,0
Educação Superior	0,7
Total	100,0

Fonte: SDTS/PMSP *apud* POCHMANN (2004b)

Tabela 2.5

Distribuição dos beneficiários dos programas sociais por posição no mercado de trabalho

Posição no mercado de trabalho	%
Desempregado	36,9
Faz "bico"	28,7
Do lar	11,9
Assalariado com carteira assinada	8,2
Estudante	7,6
Assalariado sem carteira assinada	3,4
Nunca trabalhou	1,2
Trabalhador por conta própria	1,0
Aposentado/Pensionista	0,6
Ambulante	0,3
Funcionário público celetista	0,2
Total	100,0

Fonte: SDTS/PMSP *apud* POCHMANN (2004b)

Tabela 2.6

Distribuição dos beneficiários dos programas sociais por experiência profissional

Trabalha/trabalhou anteriormente	%
Não	20,2
Sim	79,8
Total	100

Fonte: SDTS/PMSP *apud* POCHMANN (2004b)

Tabela 2.7

Distribuição dos beneficiários dos programas sociais por experiência de trabalho por conta própria

Já trabalhou por conta própria	%
Sim	12,7
Não	87,3
Total	100

Fonte: SDTS/PMSP *apud* POCHMANN (2004b)

Tabela 2.8

Distribuição do gasto comprometido por beneficiários dos programas sociais

Como gastou o primeiro benefício	%
Alimento	38,7
Roupa e sapato	18,3
Pagamento de contas (aluguel, água, luz, etc.)	14,7
Material escolar	12,1
Remédio	9,4
Material de limpeza e higiene	2,4
Outro produto ou finalidade não citada acima	1,8
Utensílio, eletrodoméstico e móvel para a casa	1,1
Material para construção ou reforma da casa	1,1
Ajuda a um parente, amigo ou vizinho em dificuldades	0,5
Total	100

Fonte: SDTS/PMSP *apud* POCHMANN (2004b)

A partir dessas informações avaliamos que a *Estratégia Paulistana de Inclusão Social* foi uma política ampla e bem elaborada e articulada, ou ao menos apontou nessa linha. Sem dúvida que a precariedade dos dados disponíveis impõe algumas limitações na análise, mas nota-se claramente que a *Estratégia* conseguiu atingir o público-alvo, que eram as pessoas mais necessitadas de um rendimento monetário e de alternativa de trabalho.

Destaca também o fato de que a imensa maioria dos beneficiários estava inserida via programas de transferência de renda ou qualificação profissional. Os programas *emancipatórios* e os de *desenvolvimento local* não conseguiram abarcar uma quantidade significativa de beneficiários quando comparado com os demais. Ou seja, os principais instrumentos de atuação da SDTS acabaram sendo mesmo os “tradicionalistas”: transferência de renda e qualificação profissional.

A particularidade de que a maior parte dos beneficiários era mulher, negra, desempregada ou com ocupação precária e com baixa escolaridade deve ser analisada com mais atenção.

Se, como foi visto no primeiro capítulo, o “núcleo da classe trabalhadora” consiste, historicamente, em homens, brancos e chefes de família, essa política da

PMSP/SDTS aponta muito mais para um “complemento” de uma atuação que visa incorporar ao máximo a classe trabalhadora no mercado de trabalho. Ela, em princípio, não buscava tal foco, uma vez que os “cortes” eram por região geográfica, renda e idade, mas esse foi um resultado obtido. O tal “núcleo” não participou de forma efetiva nessa estratégia, isto é, não teve interesse em participar por motivos diversos, seja pela perspectiva de retornar ao mercado de trabalho formal ou até mesmo por uma questão de *status* de não receber ajuda governamental, segundo alguns gestores.

Essas políticas, de um modo geral, não podem ser vistas como suficientes para abarcar toda a parcela da classe trabalhadora que sofreu as terríveis conseqüências do neoliberalismo. Dentre vários outros fatores, que serão mais bem discutidos no capítulo seguinte, o fato de que essas políticas apresentam-se, do ponto de vista da classe trabalhadora, não como uma alternativa dentre várias opções, mas como o reconhecimento de uma precariedade e incapacidade do mercado de trabalho em absorver a força de trabalho disponível, já aponta algumas limitações para essa linha de política.

Capítulo 3

Dilemas da inclusão social em tempos de neoliberalismo

“Mas, se uma população trabalhadora excedente é produto necessário da acumulação ou do desenvolvimento da riqueza com base no capitalismo, essa superpopulação torna-se, por sua vez, a alavanca da acumulação capitalista, até uma condição de existência do modo de produção capitalista”.

(Karl Marx - *O Capital*)

Uma primeira questão que se abre no debate de inclusão social é saber qual a força das políticas municipais em, de fato, impedir a deterioração das condições de vida da classe trabalhadora no Brasil atual. Se, “impedir” é uma expressão ousada demais, então se questiona qual a potencialidade e o limite das políticas de inclusão social, neste caso as políticas municipais, em se contrapor ao intenso e avassalador processo de precarização das condições de trabalho e de reordenamento social, que significa nada menos que um profundo esgarçamento do tecido social brasileiro.

O *moinho satânico* de Karl Polanyi (2000), numa referência ao processo de desenvolvimento do capitalismo ainda nos séculos XVII e XVIII, parece mostrar sua força na fase atual do capitalismo. As transformações sociais e econômicas no final deste século XX resgataram, de alguma forma, vários parâmetros liberais de organização social. Afirmava Polanyi ainda na década de 1940:

“Em vez de a economia estar embutida nas relações sociais, são as relações sociais que estão embutidas no sistema econômico. A importância vital do fator econômico para a existência da sociedade antecede qualquer outro resultado. Desta vez, o sistema econômico é organizado em instituições separadas, baseado em motivos específicos e concedendo um status especial. A sociedade tem que ser modelada de maneira tal a permitir que o sistema funcione de acordo com as suas próprias leis”. (POLANYI, 2000: 77)

Nessa crítica à forma de organização social que caracterizou a fase inicial do capitalismo, baseada nos parâmetros liberais, aquele autor alertava que a subjugação da sociedade aos interesses da economia, estruturada nas “livres leis de mercado”, produziria efeitos perversos no conjunto da sociedade.

Em outra passagem de Polanyi, numa referência ao apogeu do liberalismo, na década de 1920, observa-se mais claramente ainda a ordem de prioridades quando os interesses econômicos se sobressaem em relação ao interesse público:

*“A década de 1920 viu o prestígio do liberalismo econômico no seu apogeu. Centenas de milhões de pessoas haviam sido afetadas pelo flagelo da inflação; classes sociais inteiras, nações inteiras, haviam sido espoliadas. **A estabilização da moeda se tornou o ponto focal no pensamento político de povos e governos**; a restauração do padrão-ouro era o objetivo supremo de todo o esforço organizado na área econômica. O pagamento dos empréstimos externos e o retorno às moedas estáveis eram reconhecidos como as pedras de toque da racionalidade política. **Nenhum sofrimento particular, nenhuma violação da soberania era considerada um sacrifício demasiado grande para a recuperação da integridade monetária.** As privações dos desempregados, sem emprego devido à deflação, a demissão de funcionários públicos, afastados sem uma pensão, até mesmo o abandono dos direitos nacionais e a perda das liberdades constitucionais eram considerados um preço justo a pagar pelo cumprimento da exigência de orçamentos estáveis e moedas sólidas, estes a priori do liberalismo econômico”.* (POLANYI, 2000: 173. Grifos nossos).

O Brasil atual possui traços semelhantes àqueles. O *moinho satânico* do neoliberalismo no Brasil tem provocado uma profunda crise social, a partir das transformações na economia, no mundo do trabalho e nos valores culturais, aprofundando a subordinação das relações sociais à lógica do mercado.

Na economia, a abertura de novos espaços para a valorização do capital, em detrimento da atuação do Estado, consolidou a lógica da acumulação capitalista nos serviços públicos da área social, como a Saúde, Educação, transporte, etc. O setor privado passou a predominar no oferecimento desses serviços, buscando seus lucros nas classes mais ricas, e delegando ao Estado o atendimento às classes mais pobres. Mas, ao mesmo tempo, impediu uma política social ampla pelo Estado, através das restrições fiscais impostas para garantir o lucro das elites financeiras (IPEA, 2007; GIMENEZ, 2007; FAGNANI, 2005).

No mundo do trabalho, acossados pelo aumento extraordinário do desemprego, os trabalhadores pouco puderam fazer para barrar o processo de deterioração nas relações de trabalho. O aumento da precarização nas formas de contratação e na flexibilização da jornada de trabalho e a perda de rendimentos

são resultados concretos do neoliberalismo no Brasil e no mundo. Vários direitos trabalhistas foram retirados para que o capital pudesse aumentar seus ganhos, em defesa da negociação direta entre patrões e empregados, como se o poder do trabalho fosse igual ao poder do capital (KREIN, 2007; GALVÃO, 2003).

A ideologia dominante, amparada nas orientações das agências multilaterais teve um papel importante nesse processo. O trabalhador foi “convencido” de que as mudanças na economia foram positivas; que as privatizações de empresas públicas eram necessárias; que os serviços e os servidores públicos eram os “vilões” da ineficiência da economia; que sua sorte no mercado de trabalho dependia de sua “empregabilidade” e de seu “empreendedorismo” (GIMENEZ, 2007; SANTOS, 2006; TRÓPIA, 2004). Fez acreditar que o Estado só poderia gastar o que arrecada; que política social deveria ser feita por ONG e pelo voluntarismo das pessoas; e que se cada um buscasse o seu interesse o bem comum floresceria.

Nesse ambiente, o esforço das políticas sociais no âmbito municipal parece surtir pouco efeito, ainda mais quando estrangulado pelas finanças. Segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional, o gasto da prefeitura de São Paulo com juros e encargos da dívida ultrapassou os 2,8 bilhões de reais, em valores correntes, entre 2002 e 2004 (tabela 3.1), enquanto o gasto com assistência social, por exemplo, atingiu cerca de 750 milhões no mesmo período²⁵. Isso significa que o gasto com assistência social representou apenas 20,4% do que foi gasto com juros e encargos da dívida em 2002 – 36% e 20,5% em 2003 e 2004, respectivamente.

²⁵ Para o ano de 2001, a Secretaria do Tesouro Nacional agregou o gasto com previdência social, não permitindo a separação do gasto específico com assistência social nesse ano. O gasto com assistência social inclui alguns gastos da SDTS e da FABES (Secretaria Municipal da Família e do Bem-Estar).

Tabela 3.1

Gasto com juros e encargos da dívida, e programas de Trabalho e Assistência Social, em valores correntes – MSP (2001-2004)

	2001	2002	2003	2004
Juros e encargos da dívida	803.872.697,29	807.800.441,80	947.374.559,70	1.148.971.731,00
Trabalho	22.468.000,31	85.715.000,18	59.313.000,09	56.598.000,59
Assistência Social		164.410.594,10	340.033.423,60	235.278.251,69

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração própria.

Para o caso específico da política estudada, aqui, no capítulo 2, o esforço não foi pequeno. Como foi visto, quase 500 mil pessoas passaram pelos programas da SDTS nos quatro anos, o equivalente a 5% da população do município de São Paulo. Porém, a título de exemplo, em 2002 a SDTS teve à disposição cerca de 240 milhões de reais, ou 2,6% do total gasto pela PMSP naquele ano, enquanto o gasto com os encargos gerais do município tomou mais de 30% do orçamento²⁶. Apesar da falta de dados precisos sobre os gastos específicos dos programas, a partir de entrevistas com gestores da política podemos admitir que os gastos da SDTS não superaram 3% do orçamento do município em cada ano.

Tabela 3.2

Execução orçamentária de algumas secretarias municipais, em valores correntes – MSP (2002)

Secretaria	2002	%
SDTS	239.591.533	2,6
SM Educação	1.702.352.747	18,8
SM Saúde	1.193.670.188	13,2
SM FABES	140.886.638	1,6
SM Esporte, Lazer e Recreação	70.278.269	0,8
SM Cultura	111.312.311	1,2
Encargos Gerais do Município	2.771.837.632	30,6

Fonte: PMSP/ Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico. Elaboração própria.

²⁶ O gasto com juros e encargos da dívida compõe uma parte dos Encargos Gerais do Município.

Segundo POCHMANN (2004b), os gastos com os programas redistributivos, a maior parte do gasto na estratégia de inclusão social, entre 2001 e 2004, foram de 600 milhões de reais, algo em torno de 150 milhões de reais por ano, o que representaria apenas 1,5% do orçamento anual do município²⁷ e cerca de 20% do gasto com juros e encargos da dívida no mesmo período.

O programa *Oportunidade Solidária* se tornou uma importante referência na *Estratégia de Inclusão Social* porque visualizava uma emancipação econômica diferente em seus princípios, baseados na solidariedade e na economia solidária, e também porque seria, nesse conceito, uma “porta de saída” única na estratégia. Se o programa atingiu seus objetivos na questão social, de desenvolvimento da cultura solidária, seria difícil concluir e não é objeto de análise aqui. Mas, do ponto de vista econômico, podemos analisar alguns dados.

Segundo a SDTS, o *Oportunidade Solidária* contribuiu no desenvolvimento de 127 empreendimentos, coletivos e individuais. Desses 127 empreendimentos, 36 deles, que corresponde a 28,3%, atuavam com alimentação, principalmente organização de eventos/fornecimento de alimentos e pequenos negócios caseiros (gráfico 3.1). Outros 20 empreendimentos, ou 15,7%, atuavam com artesanato; 14,2% com costura e vestuário; e outros 14,2% em serviços diversos, como serviços de limpeza e assistência/prestação de cursos em informática. Havia 5 empreendimentos na construção civil, 2 na agricultura urbana e apenas 1 que atuava prestando serviços industriais e empresariais.

De todos esses empreendimentos, apenas 2 estavam formalizados, outras 10 em processo de formalização e nada menos que 115 estavam informais e sem perspectivas de formalização ao final do governo em 2004. Isso implica que somente dois empreendimentos estavam aptos a participar de licitações públicas, que seria uma forma de alavancar o negócio (SCHWENGBER *et al*, 2004).

A alta proporção de empreendimentos ligados aos setores de comércio e serviços condiz com a realidade econômica de que essas atividades, em geral, possuem menores custos para início das operações do que uma fábrica, por

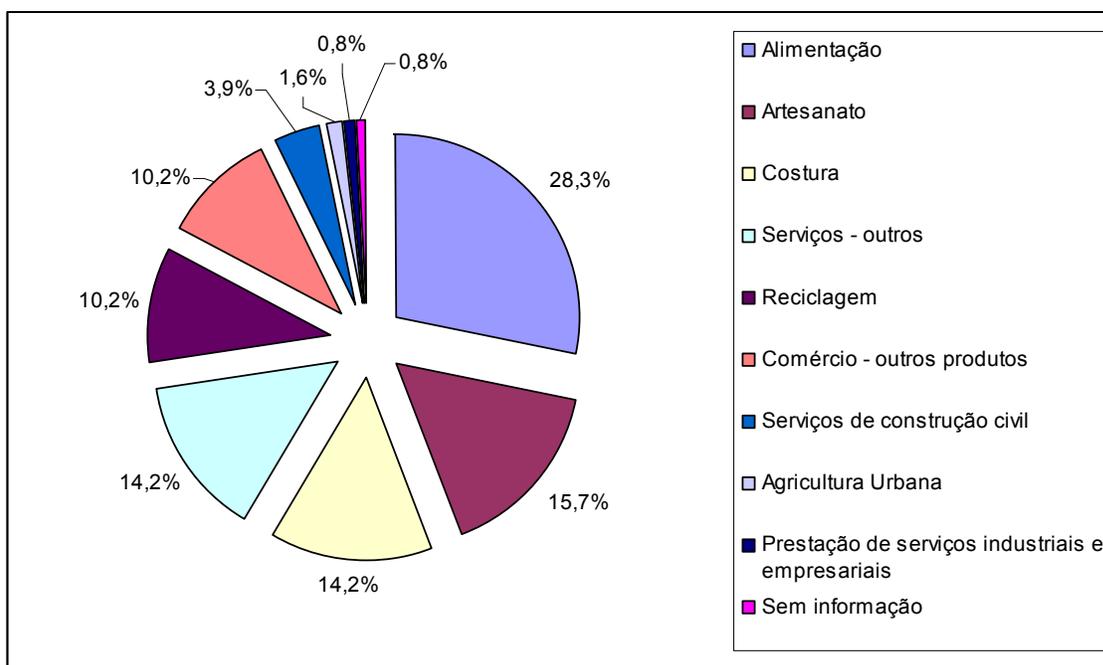
²⁷ É preciso destacar que os gastos com a estratégia de inclusão social foram aumentando no período, conforme entrevistas com alguns gestores da SDTS. Mesmo assim o percentual de gasto manteve-se relativamente estável com o aumento também do orçamento total.

exemplo. Assim, o apoio público pôde ser mais “amplo”, ao pulverizar os recursos em pequenos negócios. Mas, por outro lado, essa política restringe fortemente o tipo de atividade do empreendimento, devido ao baixo nível de capitalização. Nessa questão, os empreendimentos eram apoiados pelo *Oportunidade Solidária* na gestão do negócio através das parcerias, como visto no capítulo anterior, e pelo *São Paulo Confia*, programa de microcrédito.

Das 19 mil pessoas que passaram pelo *Oportunidade Solidária* ao longo dos 4 anos do programa, apenas 3 mil pessoas chegaram a constituir algum empreendimento e outras 3,6 mil estavam, em outubro de 2004, em processo de constituição (SCHWENGBER *et al*, 2004).

Gráfico 3.1

Setores de atividade dos empreendimentos participantes do *Oportunidade Solidária*



Fonte: SDTS/PMSP. Elaboração própria.

Sem dúvida que para essas 6,6 mil pessoas que estavam em processo ou já tinha constituído um negócio, o apoio da PMSP foi fundamental, permitindo, em alguma medida, aumento da renda. Mas, segundo estudos realizados anteriormente (ANDAKU, 2007), percebemos que apenas 7% dos

empreendimentos, no segundo ano de implementação do programa, geravam alguma renda, sendo que 65% dessa parcela garantiam uma renda de até R\$ 100,00 mensais, e outros 30% tinham renda entre R\$ 101,00 e R\$ 200,00 mensais para seus associados. É possível inferir que, mesmo em uma trajetória de ascenso, esses empreendimentos não produziram diferenças significativas nos 2 anos seguintes na questão da renda. Ou seja, além do perfil desses empreendimentos serem de baixa produtividade, baixa capacidade de inovação, pequenos negócios que absorvem pouca força de trabalho, a geração de renda é extremamente baixa.

Outros indicadores podem ajudar nessa análise da estratégia. Um primeiro é o impacto social da estratégia de inclusão social como um todo. Um indicador que pode ser adotado, ao menos do ponto de vista da população, é o resultado eleitoral de 2004. A então prefeita e candidata à reeleição Marta Suplicy teve expressiva vitória eleitoral nos bairros da periferia, principalmente onde houve forte atuação da SDTS, apesar da derrota no resultado final do município²⁸. A partir disso, é possível inferir que a estratégia de inclusão social foi bem recebida pela população, apoiando a prefeita na tentativa de reeleição.

Em um segundo eixo de análise, a partir dos elementos econômicos, os resultados apresentam sucessos relativos. A partir de uma definição da linha de pobreza como apresentado por POCHMANN (2002b) para chefes de família, ou seja, seria considerado chefe de família pobre aquele que possuía renda de até 1,47 salários mínimos em 2004, os programas redistributivos contribuíram pouco para a diminuição da pobreza, ao distribuir recursos de até 1,1 salários mínimos para os beneficiários.

Em uma hipótese, consideremos uma família de quatro membros cuja única renda fosse do chefe da família de um salário mínimo a R\$ 240,00 o que equivale a R\$ 60,00 *per capita*, tornando-a apta a participar do programa *Renda Mínima*. O benefício seria de 66% da diferença entre a renda da família (R\$ 240,00) e o valor

²⁸ Fonte: TSE, publicado em: “Serra vence em zonas ricas, e Marta, na periferia”.
<http://noticias.uol.com.br/ultnot/eleicoes/saopaulo/ult2480u273.jhtm>
Acesso em 02/08/2008.

de meio salário mínimo por pessoa da família (R\$ 120,00 vezes 4 membros), o que resultaria em R\$ 138,40. A renda “final” da família seria de R\$ 378,40 ou R\$ 94,60 *per capita*. Neste caso, a família deixaria de ser considerada pobre por conseguir superar a marca de 1,47 salários-mínimos, o que equivaleria a R\$ 352,80 da época ou R\$ 88,20 *per capita*²⁹.

Em relação aos programas emancipatórios, como foi dito anteriormente, apenas 3 mil pessoas chegaram a constituir um empreendimento sendo que uma parcela pequena produzia alguma renda de até R\$ 200,00 nos dois primeiros anos do governo. Isso corresponde a 0,33% do total aproximado de 900 mil desempregados da época.

Porém, seria um equívoco terrível atribuir esses frágeis resultados à *Estratégia de Inclusão Social* da prefeitura de São Paulo. Muito pelo contrário.

Não resta dúvida de que a estratégia de inclusão social da prefeitura de São Paulo foi um ambicioso projeto que teve impacto na população paulistana, principalmente nos setores mais marginalizados da sociedade. Mulheres, negros, desempregados, pessoas de baixa renda, e sem renda alguma, foram atendidos pelos programas da SDTS. Também o grau de interatividade e transversalidade dos programas foram fatores importantes para esse relativo sucesso. Foi eficaz em atingir os mais necessitados com poucos recursos, mas com ações muito bem articuladas.

Por outro lado, também seria um equívoco supor que esse mesmo ambicioso e amplo projeto pudesse reverter, por si só, um quadro extremamente adverso. Se, por um lado, essa política de inclusão social conseguiu se tornar um

²⁹ O DIEESE adota o conceito de *Salário mínimo necessário* como indicador da necessidade de renda monetária para contemplar as despesas de um trabalhador, isto é, o quanto considera adequado como salário mínimo capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família, como moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, conforme previsto na Constituição de 1988, no artigo 7º, inciso IV (fonte: DIEESE). Nessa metodologia, a família é constituída de dois adultos e duas crianças, sendo que essas duas crianças consumiriam o equivalente a um adulto.

Em janeiro de 2004, o *salário mínimo necessário* estava em R\$ 1.445,39, equivalente a pouco mais de R\$ 480,00 *per capita* para 3 adultos, enquanto o salário mínimo oficial, em termos nominais, estava em R\$ 240,00, ou R\$ 80,00 *per capita* para 3 adultos, 1/6 do *salário mínimo necessário*.

Na hipótese citada anteriormente, a renda familiar era de R\$ 352,80 com a ajuda do *Renda Mínima*; a renda *per capita* para 3 adultos seria pouco mais de R\$ 117,50, menos de 1/4 do *salário mínimo necessário* nessa família.

fino “colchão” para amortecer os terríveis impactos do neoliberalismo no Brasil ao nível local e, mais especificamente, em algumas regiões e bairros do município, ela não é suficiente para promover o dinamismo econômico a partir dos empreendimentos criados pelo *Oportunidade Solidária* e nem promover ganhos de renda que pudessem diminuir as desigualdades sociais.

Como diz OLIVEIRA (2004: 95):

“A alternativa de buscar soluções locais para o desemprego e a geração de renda também é limitada. Num país de economia complexa e diferenciada como a do Brasil, é claro que aumentos sustentados de renda e da produção somente podem ser alcançados com a elevação dos níveis de investimentos das grandes empresas. Num quadro de retração e de aumento do desemprego, a própria população, como estratégia de sobrevivência, busca saídas em atividades informais autônomas, em micro empreendimentos, etc. Entretanto, essas atividades somente se sustentam em estreitos espaços nos quais a grande empresa não atua, e como a renda e os mercados estão estagnados, o que se nota é a crescente concorrência entre autônomos e microempresários, disputando entre si mercados estagnados ou em retração”.

Ou seja, com o baixo dinamismo da economia, os pequenos negócios encontram imensas dificuldades para se manterem no mercado, uma vez que a concorrência se acirra em torno do baixo nível de consumo.

Nesse sentido, POCHMANN (2004b: 122) avalia o impacto negativo que a desaceleração econômica, especialmente a partir do segundo trimestre de 2001, produziu nos rendimentos e na ocupação da massa trabalhadora, dificultando ainda mais a absorção dos beneficiários da estratégia de inclusão social pelo mercado de trabalho. Além disso, analisa o autor, essa queda na atividade econômica impactou também de forma negativa nas finanças municipais, através da menor geração de riqueza e, portanto, menor tributação pelo poder público, diminuindo o “poder de fogo” da política social municipal.

Porém, não concordamos com a análise de que o aumento da tributação e um gasto maior com as políticas sociais pelo município seriam capazes de reverter o quadro geral. Isso porque, como afirmamos no início, o sentido das transformações acontece do plano macro para o plano micro, e, portanto, a deterioração das condições gerais da economia e da sociedade brasileira é que dão a tônica na realidade local.

Com a política macroeconômica sendo conduzida na direção da estabilidade monetária, favorecendo os grandes grupos financeiros, sem a devida atenção ao crescimento econômico equilibrado por um período mais longo, as políticas sociais municipais sofrem os impactos do aumento do contingente a ser atendido e os impactos financeiros negativos da arrecadação tributária.

Com um crescimento econômico um pouco maior que a média dos anos 90, os últimos anos têm mostrado o impacto positivo no mercado de trabalho (gráfico 3.2). A variação média do PIB no período 1999-2003 foi de 1,6%, enquanto a variação no período 2004-2007 foi de 4,5%, contribuindo de forma decisiva em uma notável queda na taxa de desemprego, de 20,7% em novembro de 2003 para 14,6% em novembro de 2007 para as regiões metropolitanas³⁰. No caso do município de São Paulo, o desemprego caiu de 18,2% para 13,9% nesse mesmo período, queda de quase 25 pontos percentuais.

Por outro lado, durante a vigência da *Estratégia de Inclusão Social* da prefeitura o desemprego no município de São Paulo passou de 16% em junho de 2001 para 20,5% em abril de 2004.

A partir desses dados, fica notório que mesmo uma política municipal bastante ampla não consegue produzir efeitos satisfatórios na questão geral do desemprego. O desemprego está muito mais associado às questões macroeconômicas do que às condições regionais e municipais, ou ao nível dos salários³¹ (KEYNES, 1983; KALECKI, 1983).

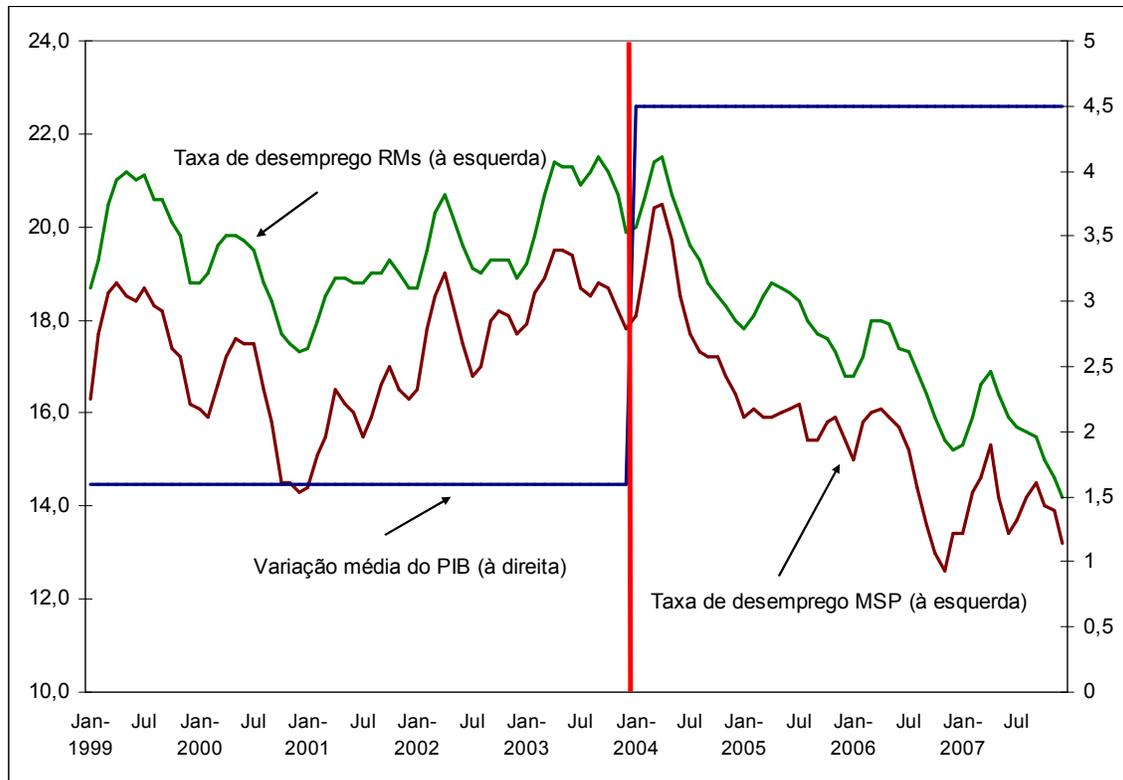
³⁰ Relembrando que em janeiro de 1999 há a desvalorização da moeda nacional perante o dólar, sendo fator importante para a pequena variação positiva no ritmo da atividade econômica, especialmente a partir dos setores ligados à exportação, o que impactou positivamente na queda do desemprego.

³¹ A teoria macroeconômica inspirada em KEYNES (1983), estabelece uma relação causal direta entre gastos autônomos em relação à renda e nível de atividade econômica e de emprego. Nessa teoria, o capitalista, ao investir na aquisição de um ativo produtivo (cujo pré-requisito é apresentar uma expectativa de rendimento que excede a taxa de juros), cria-se uma demanda por força de trabalho, a qual gera um fluxo de renda para os trabalhadores empregados na produção, na forma de salário, possibilitando a estes o gasto em consumo. Em suma, o investimento privado é condição *sine qua non* para a geração de empregos.

Entretanto, o investimento privado não é o único gasto autônomo em relação à renda que afeta o nível de produção e de emprego na economia. Os gastos ou despesas públicas também exercem papel fundamental tanto na contratação de força de trabalho quanto na geração de expectativas no setor privado da economia. Assim, ao estabelecer a relação causal dos gastos autônomos com a renda, determinando o nível de atividade e de emprego da economia, leva a que

Gráfico 3.2

Variação média do PIB (1999-2003 e 2004-2007) e Taxa de desemprego (regiões metropolitanas e município de São Paulo)



Fonte: SEADE/DIEESE e IBGE. Elaboração própria.

Ou seja, mesmo sem considerar a precariedade dos dados oficiais sobre a *Estratégia*, os resultados obtidos apontam claramente para uma baixíssima capacidade de mudança da realidade concreta local na questão do desemprego.

o desemprego na economia decorra da insuficiência do nível de gastos na economia - Demanda Efetiva. Isto é, quanto maiores os investimentos privados e as despesas públicas, maior o nível de atividade da economia e, portanto, menor o desemprego (ANDAKU & BUENO, 2008).

Isso posto, fica claro que a determinação do nível de emprego está mais associada às determinações macroeconômicas, que entre coisas envolve as taxas de juros e câmbio e ao investimento agregado.

Tabela 3.3

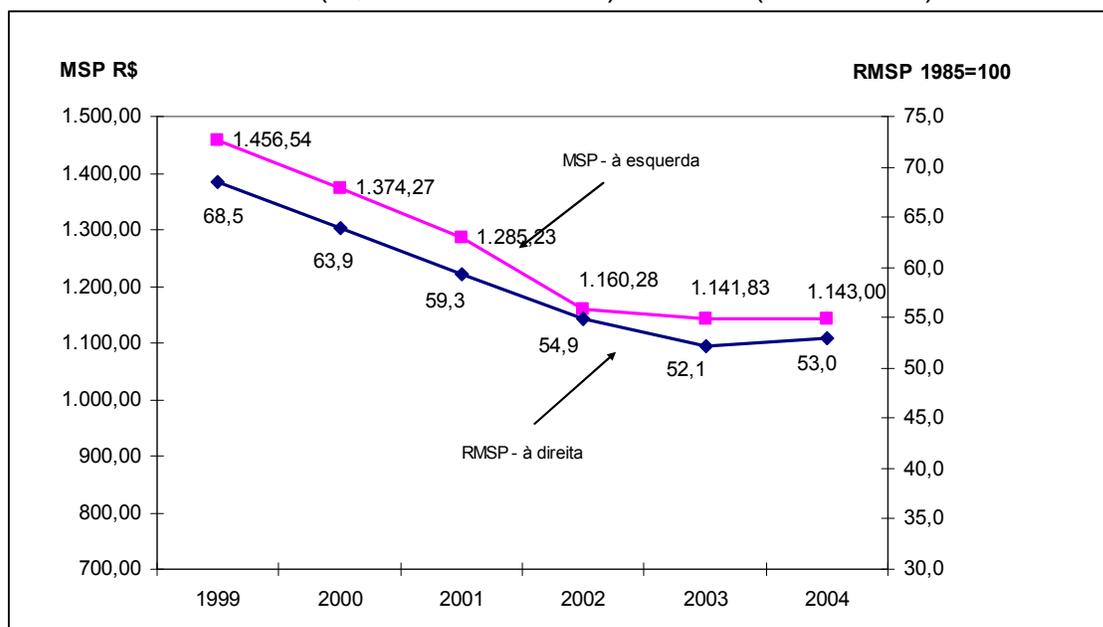
Variação do PIB brasileiro e Taxa de desemprego no município e na Região Metropolitana de São Paulo – (1999-2007)

Ano	Variação do PIB (%)	Taxa de desemprego (%)	
		MSP	RMSP
1999	0,25	17,9	19,3
2000	4,31	16,1	17,6
2001	1,31	16,1	17,6
2002	2,66	17,8	19,0
2003	1,15	18,7	19,9
2004	5,71	18,1	18,7
2005	3,16	15,7	16,9
2006	3,75	14,7	15,8
2007	5,42	13,9	14,8

Fonte: IBGE e SEADE/DIEESE. Elaboração própria.

Gráfico 3.3

Rendimento médio do trabalho principal –
MSP (R\$ de abril de 2004) e RMSP (1985 = 100)



Fonte: SEADE/DIEESE. Elaboração própria.

Em relação aos rendimentos do trabalho principal, segundo a PED, entre 1999 e 2004 os índices relativos à RMSP e ao município de São Paulo caem

significativamente. Apesar de parâmetros diferentes, na tabela 3.3, nota-se a clara tendência de queda nesses anos, com a RMSP passando de 68,5 em 1999 para 53,0 em 2004 a partir do índice de 1985 = 100. Já no MSP, o rendimento do trabalho principal cai de R\$ 1.456,54 para R\$ 1.143,00, em reais de abril de 2004.

Se, por um lado, a conjugação de diversos fatores, principalmente externos, operou para um cenário impulsionador do crescimento econômico brasileiro nesse último período, a partir de 2004, responsável direto pela queda do desemprego, seria necessário que a economia e a sociedade brasileira tivessem os instrumentos adequados para a manutenção desse índice, porém com vistas a uma maior equidade social. Mas, como foi visto no primeiro capítulo, a reforma do Estado nos anos 1990 tirou-lhe os instrumentos para a indução do desenvolvimento econômico e social, ou seja, limitada à mera regulação da atividade econômica privada, o Estado brasileiro na atualidade é incapaz não apenas de mudar a trajetória da sociedade brasileira, do modelo econômico à organização social, mas sequer de impedir a deterioração das condições econômicas favoráveis ao crescimento econômico.

É interessante notar que até os anos 1980, o tema do desemprego e das políticas públicas de emprego não era uma questão presente no debate da sociedade, pela falta de relevância no contexto de alto crescimento econômico e inexistência do problema crônico de demanda por força de trabalho (IPEA, 2006). A partir do momento em que a taxa de crescimento econômico diminui seu ritmo e o controle fiscal se torna um entrave também às políticas sociais, o desemprego e a precarização das relações de trabalho se tornam temas importantes na questão social atual.

Nesse sentido, o campo das políticas públicas de emprego no Brasil tende a seguir o mesmo caminho das últimas décadas, como analisou o IPEA, como as outras áreas da política social:

“(...) entre as quais pode-se destacar três grandes movimentos: a) a descentralização das políticas para os níveis locais, englobando a atuação de estados e municípios; b) a terceirização, ou aumento da participação não-estatal na execução das políticas públicas de emprego, trabalho e renda, notadamente nos campos da intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional; e c) a

focalização dessas políticas sobre os grupos sociais considerados mais vulneráveis às transformações econômicas em curso”. (IPEA, 2006: 437)

Ou seja, enquanto observamos a consolidação de uma lógica econômica que fortalece os setores financeiros e especulativos em detrimento do crescimento econômico equilibrado, as políticas sociais vêm sofrendo restrição em seu financiamento e em sua atuação, e os municípios passam a ter maior responsabilidade na execução mediante forte restrição fiscal.

Essa “arquitetura social” se fortalece a partir das influências das instituições multilaterais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. Em relação especificamente ao mercado de trabalho, o Banco Mundial (World Bank, 2004) aponta o “excesso” de regulação e taxaçoão como fatores principais para a baixa geração de empregos e que, por isso, há certo “incentivo” ao crescimento do setor informal³². Também afirma que o abono salarial, o seguro desemprego e o FGTS são inadequados por beneficiarem os setores intermediários da sociedade, e não os mais pobres. Ou seja, dentro dos recursos limitados para a política social, a disputa é entre os pobres e os mais pobres.

A diminuição da proteção social e a maior flexibilização nas relações de trabalho são algumas das políticas que os governos brasileiros deveriam adotar, segundo o Banco Mundial, para aumentar o nível de emprego. Em um ambiente permeado pelo debate de que o país só pode crescer até o seu “limite” – “produto potencial” – na qual não gera pressão inflacionária, o crescimento econômico deixou de ser a arma principal no combate ao desemprego.

Assim, criou-se no Brasil uma visão, defendida por setores internos que lucram com o jogo especulativo, de que o crescimento econômico leva, inexoravelmente, à perda da estabilidade monetária e ao desarranjo da economia brasileira.

³² *“Labor market regulations in Brazil neither promote employment and productivity nor guarantee income security. The large size of the informal sector, **the preference by many for self-employment**, and low productivity and employment growth in regulated labor markets reflect the unsustainable nature of labor regulations. Brazil has not yet arrived at a mix of regulations and interventions that balances the objectives of employment, productivity, and security well. A survey of Latin America firms revealed that labor institutions, regulations, and interventions are viewed as especially onerous in Brazil” (WORLD BANK, 2004: 199. Grifos nossos).*

O rompimento necessário dessa influência ideológica, que orienta as políticas públicas no país não parece simples. Como bem analisa IANNI (1988: 257):

“O Estado periférico dificilmente pode subtrair-se à influência preponderante desta pressão social de origem metropolitana. Nesse sentido é que a dinâmica do tripé, comandada maiormente pelo capital internacional, provoca uma espécie de dissociação entre o Estado e a sociedade. A dívida externa, por exemplo, pode permitir que as multinacionais, os bancos estrangeiros e os governos dos países imperialistas influenciem decisivamente processos não só econômicos como sociais e políticos internos”.

Desse ponto de vista, sem uma maior autonomia do Estado brasileiro em relação à influência e aos interesses econômicos externos e internos, supõe-se ser difícil qualquer avanço em direção a uma sociedade menos desigual³³.

E tal avanço dentro dos parâmetros do capitalismo não é uma situação totalmente impossível. Marshall (1967) faz uma aguda observação ao perceber que o desenvolvimento capitalista na Inglaterra ainda no século XVII trouxe, dialeticamente, consigo o desenvolvimento do conceito de *cidadania*, baseada num conjunto de ideais, crenças e valores, fundamentais para a busca de uma organização social que coloque a economia em função das relações sociais, e não o inverso.

Portanto, sem um amplo debate sobre a organização social do país, que envolve diretamente o papel do Estado na economia e na sociedade, é impossível imaginar um futuro melhor para o país.

Porém, para além das ações mais imediatas e práticas há necessidade de mudanças na estrutura da sociedade brasileira. Sem modificações estruturais no Estado, na economia, nos valores culturais o *moinho satânico* do neoliberalismo continuará fazendo suas vítimas, tornando praticamente inócua as políticas sociais municipais.

³³ Para uma análise mais profunda do Estado, adotamos nesta dissertação uma concepção de Estado influenciada por POULANTZAS (1985). Nessa análise, o Estado não é meramente um “balcão de negócios da burguesia”, rejeitando uma concepção monolítica e puramente instrumental do Estado. As contradições e a luta de classes permeiam esse Estado, disputado entre as classes dominantes e as dominadas e inclusive entre as frações da própria classe dominante, e possui uma autonomia relativa em relação às decisões econômicas dos agentes privados.

Uma questão mais imediata e prática para retardar essa deterioração das condições de vida dos trabalhadores é a retomada de níveis elevados de crescimento econômico por um período mais longo, de modo a permitir o uma queda mais consistente no desemprego, aumento da mobilidade social ascendente, diminuindo a influência dos monopólios sociais, que contribuem no esgarçamento do tecido social (JANNUZZI, 2002; GIMENEZ, 2007).

Se somente o crescimento econômico não basta para a resolução dos problemas estruturais do país, ele é condição necessária para o enfrentamento da questão social.

Assim, a espera e a luta pelas mudanças no plano macroeconômico não precisam anular o planejamento para dias melhores. Mas é preciso ter claro que a desestruturação do mercado de trabalho e o esfacelamento do tecido social não serão solucionados somente a partir do nível municipal, e que o debate da política macroeconômica e da organização social deve estar na ordem do dia de toda ação política e social.

Considerações finais

"A utopia está lá no horizonte (...). Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para caminhar"
(Eduardo Galeano - *As palavras andantes*).

Procuramos, neste trabalho, analisar a *Estratégia Paulistana de Inclusão Social* – conjunto de políticas sociais da prefeitura de São Paulo entre 2001 e 2004 – com o intuito de debater mais profundamente os limites e as possibilidades das políticas locais mudarem a realidade concreta. Procuramos desmistificar a idéia de que as políticas locais podem ser as soluções para os problemas atuais do país, desde o combate à pobreza, através dos programas de redistribuição de renda, às “alternativas” econômicas, como pequenos empreendimentos, microcrédito ou economia solidária.

A análise da experiência paulistana possibilitou uma visão ampla dos reais impactos de uma estratégia de inclusão social bem elaborada, que conseguiu atingir o público-alvo – os que mais careciam do apoio do poder público –, em um município que fora duramente atingida pelo neoliberalismo.

Com um passado, e ainda presente, de alta importância do setor industrial, o neoliberalismo produziu efeitos nefastos na região metropolitana e no município de São Paulo, tanto pela reestruturação organizacional e produtiva nesse setor, quanto pelo aumento do desemprego e desestruturação do mercado de trabalho. Impactou também na cultura política local, que fora marcada pelas históricas greves do ABC ainda nos anos 1970, e que passou nos anos 1990, e ainda persiste, uma profunda crise na organização sindical, diminuindo consideravelmente o poder de barganha da classe trabalhadora. Esse cenário se mostrava adequado para analisar uma estratégia de inclusão social extremamente necessária aos trabalhadores.

Não identificamos na *Estratégia* problemas de focalização, eficiência ou de implementação. Isso significa que a pouca capacidade de mudança da *Estratégia* não está associada a ela diretamente, mas está associada ao contexto adverso

em que estava inserida. Mesmo com um orçamento pequeno da SDTS quando comparado com o gasto com juros e encargos da dívida, não avaliamos que os recursos locais foram poucos. Ou seja, ressaltamos que a dificuldade de mudar a realidade local está mais associada à deterioração da economia e da sociedade brasileira do que à *Estratégia* em si ou a uma suposta “falta de recursos”.

O fato de a estratégia atingir quase 500 mil pessoas, cerca de 5% da população é bastante significativo, ainda mais quando, segundo metodologia da SDTS, se atinge a quase totalidade das famílias pobres do município. Por outro lado, apesar de atingir toda essa parcela da sociedade, os programas redistributivos pouco puderam fazer para retirar essas famílias da condição de pobreza, tanto pela baixa remuneração concedida aos beneficiários quanto pela existência de um cenário bastante adverso na economia brasileira e local naquele momento. Vale lembrar que a economia brasileira havia passado por dois longos períodos de baixo crescimento – as décadas de 1980 e 1990, este último ainda mais acentuado –, sendo que no período 2001-2003, os três primeiros anos de vigência da *Estratégia*, a média de crescimento do PIB foi de apenas 1,7%. Ou seja, além da carga histórica de desestruturação do mercado de trabalho e alto desemprego, o período também se caracterizava por baixo crescimento econômico.

Em relação aos programas de desenvolvimento local, sem dúvida que são boas iniciativas para fomentar a participação popular e aumentar o comprometimento dos parceiros na estratégia de inclusão social. Do ponto de vista econômico é difícil uma avaliação mais precisa, uma vez que a reorganização de cadeias produtivas, uma dos objetivos dos programas, demandaria um tempo maior para consolidação. Apesar disso, parece ser improvável tal reorganização em um momento de aumento da competição, causada pela desaceleração econômica, ainda mais com poucos empreendimentos que pudessem, de fato, mudar a dinâmica econômica local.

Por isso, a análise do perfil dos empreendimentos gerados pelo programa *Oportunidade Solidária* teve destaque. Além é claro da organização dos trabalhadores, buscando uma cultura de maior solidariedade, o incentivo direto do

poder público a novos negócios poderia criar um impacto relevante na realidade local. Nesse aspecto, o programa não conseguiu abranger uma parcela significativa da população – pouco mais de cem novos negócios e criou ocupação para apenas três mil pessoas em um quadro de 900 mil desempregados no município de São Paulo – e o perfil desses empreendimentos não aponta para uma “base sólida” na continuidade desse projeto. Sem dúvida que uma “base sólida” em tempos de neoliberalismo parecer ser uma grande contradição, mas que ao menos pudesse possibilitar acesso a alguma renda suficiente para manter os negócios em funcionamento – a quase totalidade dos empreendimentos gerava renda até R\$ 200,00 *per capita* por mês nos dois primeiros anos do programa.

Ressaltamos exatamente essa pouca efetividade do *Oportunidade Solidária*, pelo perfil dos empreendimentos gerados – pequenos negócios de baixo investimento e pouca ocupação de mão-de-obra – e pelo baixo número de beneficiários efetivos. Como foi visto, o alto número de empreendimentos não formalizados dificulta uma maior ajuda do poder público, mas também não se executa a tributação que retiraria parte dos lucros. Sem dúvida que uma menor tributação não é a saída adequada para essa situação, ainda mais com as dificuldades nas finanças municipais, de forma que a solução parece estar muito mais nas condições macroeconômicas, que pudesse reverter a baixa atividade econômica. Ou seja, o debate deve sair da especificidade desses empreendimentos para analisar o todo da economia local e nacional.

Em sendo assim, em direção ao debate da totalidade e não apenas da economia, mas também nos aspectos sociais e políticos do país, avalia-se que as políticas locais são incapazes de reverter o quadro atual, de desestruturação do mercado de trabalho, de baixo dinamismo econômico, de precariedade dos serviços públicos, ou seja, as grandes questões que afetam o país como um todo. O Estado, em todos os seus níveis, encontra-se fragilizado na sua atuação, pela oposição feroz das vozes liberais, e no seu financiamento, pela sangria das contas públicas aos interesses financeiros, de forma que se tornou incapaz, estruturalmente, de retomar o papel de protagonista no desenvolvimento econômico e social do país. E somente um Estado protagonista pode melhorar as

condições de vida dos trabalhadores, manter um dinamismo econômico por um período mais longo, com melhor distribuição de renda e riqueza, empreender um sistema de tributação menos injusto que favoreça inclusive suas próprias finanças para uma maior intervenção na sociedade.

O *moinho satânico* do neoliberalismo continua funcionando a pleno vapor, com sua economia de baixo dinamismo, de favorecimento dos grupos financeiros, de desvalorização do trabalho e de ideais individualistas. Não resta dúvida de que as soluções não acontecerão somente a partir das ações individuais e localizadas, mas essas são imprescindíveis para aqueles que sofrem cotidianamente com a situação atual do país. Porém, se as determinações gerais, nacionais, se sobrepõem às ações locais, então se torna indispensável retomar um projeto de desenvolvimento econômico e social, que envolva reformas estruturais e uma política econômica que visem à construção de um país justo.

Bibliografia

- ANDAKU, C.A. (2007). *Economia Solidária e inclusão social em São Paulo*. Salvador, BA: X Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho.
- ANDAKU, C. A. & BUENO, F.M. (2008). *Inserção do jovem no mercado de trabalho de São Paulo e Distrito Federal - uma análise do período 1992-2006*. Campinas, SP: Revista Leituras de Economia Política, n° 14, ago-dez.
- BALTAR, P.E.A. (2003a). *O mercado de trabalho no Brasil dos anos 90*. Tese (Livre-Docência) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.
- _____. (2003b). Estrutura econômica e emprego urbano na década de 90. In PRONI, M.W. & HENRIQUE, W. (orgs.). *Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90*. São Paulo: Editora UNESP; Campinas, SP: Instituto de Economia da UNICAMP.
- BALTAR, P.E.A., DEDECCA, C.S. & HENRIQUE, W. (1996). Mercado de trabalho e exclusão social no Brasil. In OLIVEIRA, C.E.B. & MATTOSO, J.E.L. (orgs.). (1996). *Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?*. São Paulo: Editora Scritta.
- BARROS, J.R.M. & GOLDENSTEIN, L. (1997). *Avaliação do processo de reestruturação industrial brasileiro*. Revista de Economia Política, vol. 17, abril/jun.
- BATISTA Junior, P.N. (1987). *Formação de capital e transferência de recursos ao exterior*. Revista de Economia Política, vol. 7, n° 1, jan-mar.
- BELLUZZO, L.G. & ALMEIDA, J.S. (2002). *Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- BRESSER PEREIRA, L.C. (1998). *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP.
- CAIADO, A.S.C. (2002). *Desconcentração industrial regional no Brasil (1985-1998): pausa ou retrocesso?*. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP
- CANO, W. (1998). *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. Campinas, SP: Editora da UNICAMP/IE.

- _____. *et alli* (2007). *Economia paulista: dinâmica socioeconômica entre 1980 e 2005*. Campinas, SP: Editora Alinea
- CARNEIRO, R. (2002). *Desenvolvimento em crise – a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Editora da UNESP.
- _____. (2007). *Globalização produtiva e estratégias empresariais*. Texto para discussão, nº 132, ago. Instituto de Economia, Unicamp.
- CHESSAIS, F. *et alli*. (2003). *Uma nova fase do capitalismo?*. São Paulo: Editora Xamã.
- DAIN, S. (2001). *O financiamento público na perspectiva da política social*. Revista Economia e Sociedade, nº 17, Campinas, SP.
- DEDDECA, C.S. (2002). *Reorganização econômica, absorção de mão-de-obra e qualificação*. Revista de Política Econômica, vol. 22, nº2 (86), abr-jun.
- ENGELS, F. (1976). *Anti-Duhring: filosofia, economia política, socialismo*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.
- _____. (1985). *Do socialismo utópico ao socialismo científico*. São Paulo: Editora Global.
- FAGNANI, E., BRAGA, J.C. & SILVA, P.L.B. (1989). *Recessão e financiamento das políticas sociais*. Revista de Administração Pública, nº 23 (3). Rio de Janeiro.
- FAGNANI, E. (2005). *Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.
- _____. (2008). *Previdência social e desenvolvimento econômico*. Texto para discussão, nº 140, fev. Instituto de Economia, Unicamp.
- FURTADO, C. (1974). *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.
- GALVÃO, A. (2003). *Neoliberalismo e reforma trabalhista no Brasil*. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.
- GIMENEZ, D.M. (2003). *Políticas de emprego no século XX e o significado da ruptura neoliberal*. São Paulo: Editora Annablume; Unisal.

- _____ (2006). Estado, desenvolvimento e políticas de emprego. In DEDECCA, C.S. & PRONI, M.W. (orgs.). *Políticas públicas e trabalho: textos para estudo dirigido*. Campinas, SP: Unicamp, IE; Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Emprego; Unitrabalho.
- _____ (2007). *A questão social e os limites do projeto liberal no Brasil*. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.
- HENRIQUE, W. (1998). Crise econômica e ajuste social no Brasil. In OLIVEIRA, M. A. (org.). *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas, SP: Instituto de Economia da Unicamp.
- _____. (1999). *O capitalismo selvagem: um estudo sobre desigualdade no Brasil*. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.
- HOFFMANN, M.B.P. & MENDONÇA, S.E.A. (2003). *O mercado de trabalho na região metropolitana de São Paulo*. Estudos avançados. vol.17 nº47. São Paulo. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000100003. Acesso 19/06/2007.
- IANNI, O. (1988). *Estado e capitalismo*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- IEDI (2005). *Ocorreu uma desindustrialização no Brasil?*. Texto para discussão. Brasília, DF.
- _____. (2007). *Desindustrialização e os dilemas do crescimento econômico recente*. Texto para discussão. Brasília, DF.
- IPEA (2007). *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. Edição especial, nº 13. Brasília, DF.
- IPEA (2006). *Brasil: o estado de uma nação*. Texto para discussão. Brasília, DF.
- JANNUZZI, P.M. (2002). *Mobilidade social no contexto de adversidades crescentes do mercado de trabalho brasileiro dos anos 1990*. Revista Economia e Sociedade, v. 11, nº 2 (19), Campinas, SP.
- KALECKI, M. (1983). *Teoria da dinâmica econômica: ensaio sobre as mudanças cíclicas e a longo prazo da economia capitalista*. São Paulo: Abril Cultural.
- KEYNES, J.M. (1983). *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Abril Cultural.

- KREIN, J.D. (2003). Balanço da reforma trabalhista do governo FHC. In PRONI, M. & HENRIQUE, W. *Trabalho, mercado e sociedade*. São Paulo: Editora UNESP; Campinas, SP: Instituto de Economia da UNICAMP.
- _____. (2007). *Tendências recentes nas relações de emprego no Brasil 1990-2005*. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.
- LAPLANE, M. & SARTI, F. (1997). *Investimento direto estrangeiro e a retomada do crescimento sustentando nos anos 90*. Revista Economia e Sociedade, vol. 8, jun.
- LÊNIN. V.(1979). *Imperialismo: fase superior do capitalismo*. São Paulo: Editora Global.
- LESSA, C. (1978). *Estratégia de desenvolvimento: sonho e fracasso*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.
- LUXEMBURGO, R. (1946). *Reforma ou revolução?*. São Paulo: Editora Flama.
- MARSHALL, T.H. (1967). *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- MARX, K. (1984). *O Capital: crítica da economia política*. São Paulo: Abril Cultural.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. (2003). *Política econômica e reformas estruturantes*. Texto para discussão. Brasília, DF.
- OLIVEIRA, C.A.B. (1998). Formação do mercado de trabalho no Brasil. In OLIVEIRA, M.A. (org.). *Economia e trabalho: textos básicos*. Campinas, SP: Instituto de Economia da Unicamp.
- OLIVEIRA, C.A.B. (2004). (coord.) *Políticas de combate à pobreza no município de São Paulo*. Pesquisadores: Amilton José Moretto, Denis Maracci Gimenez. São Paulo: Editora Publisher Brasil.
- OLIVEIRA, F. (1988). O surgimento do anti-valor: capital, força de trabalho e fundo público. Revista Novos Estudos Cebrap, nº 22. São Paulo.
- OLIVEIRA, M.A. (1998). *Notas sobre a crise do novo sindicalismo brasileiro*. Revista São Paulo em Perspectiva, nº12 (1). São Paulo.
- POCHMANN, M. (1999). *O trabalho sob fogo cruzado*. São Paulo: Editora Contexto.
- _____. (org.). (2002). *Desenvolvimento, trabalho e solidariedade: novos caminhos*

- para a inclusão social*. São Paulo: Editora Cortez.
- _____. (2002b). *Pobreza e violência no município de São Paulo*. Disponível em: <http://www.social.org.br/relatorio2002/relatorio019.htm>. Acesso: 02/08/2008.
- _____. (org.). (2003). *Outra cidade é possível: alternativas de inclusão social em São Paulo*. São Paulo: Editora Cortez.
- _____. (org.). (2004). *Reestruturação produtiva: perspectivas de desenvolvimento local com inclusão social*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes.
- _____. (org.). (2004b). *Políticas de inclusão social: resultados e avaliação*. São Paulo: Editora Cortez.
- _____. (2004c). *O desafio da inclusão social no Brasil*. São Paulo: Publisher Brasil.
- POLANYI, K. (2000). *A grande transformação: as origens de nossa época*. Rio de Janeiro: Editora Elsevier.
- POULANTZAS, N. (1985). *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Edições Graal.
- QUADROS, W. (1991). *O “Milagre Brasileiro” e a expansão da nova classe média*. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.
- RAMALHO, J.R. (1999). *Precarização do trabalho e impasses da organização coletiva no Brasil*. In: ANTUNES, R. (1999). *Neoliberalismo, trabalho e sindicatos – reestruturação produtiva na Inglaterra e no Brasil*. São Paulo: Boitempo Editorial.
- SANTOS, A. L. (2006). *Trabalho em pequenos negócios no Brasil: impactos da crise do final do século XX*. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.
- SCHWENGBER, A.M. et al. (2004). *Economia solidária e inclusão social: o Programa Oportunidade Solidária do Município de São Paulo*. São Paulo, SDTS/PMSP.
- SINGER, P. (2000). *A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta*

ao desemprego. São Paulo: Editora Contexto.

_____. (1998). *Uma utopia militante: repensando o socialismo*. Petrópolis: Editora Vozes.

TAVARES, M.C. (1985). *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. Campinas, SP: Editora da UNICAMP.

TAVARES, M.C. & FIORI, J. L. (orgs.). (1998). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Editora Vozes.

TRÓPIA, P.V. (2004). *O impacto da ideologia neoliberal no meio operário: um estudo sobre os metalúrgicos da cidade de São Paulo e a Força Sindical*. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.

WILLIAMSON, J. & KUCZYNSKI, P.P. (2004). *Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina*. São Paulo: Editora Saraiva.

WORLD BANK. (2004). *Brazil: equitable, competitive, sustainable*. Washington, EUA.

WRIGHT MILLS, C. (1979). *A nova classe média*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.