



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia

LIMITES E POSSIBILIDADES DO PODER PÚBLICO LOCAL
FRENTE À QUESTÃO SOCIAL

Daniel de Mattos Hofling

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para obtenção do título de Mestre em Economia Social e do Trabalho, sob a orientação do Prof. Dr. Waldir José de Quadros.

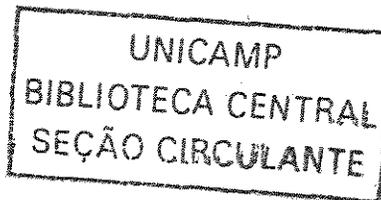
150801002

Este exemplar corresponde ao original da dissertação defendida por Daniel de Mattos Hofling em 09/10/2003 e orientado pelo Prof. Dr. Waldir José de Quadros.

CPG: 09/10/2003

A handwritten signature in black ink, appearing to be "WJQ", written over a horizontal line.

Campinas, 2003



UNIDADE BC
 Nº CHAMADA TUNICAMP
H676L
 V EX
 TOMBO BC/ 58188
 PROC 16-117-04
 : D x
 PREÇO 11,00
 DATA 02/06/04
 Nº CPD

CM00198033-3

313 1D 316885

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO
CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO INSTITUTO DE ECONOMIA**

H676L	<p>Hofling, Daniel de Mattos. Limites e possibilidades do poder publico local frente a questão social / Daniel de Mattos Hofling. -- Campinas, SP : [s.n.], 2003.</p> <p align="center">Orientador: Waldir Jose de Quadros. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia.</p> <p align="center">1. Emprego. 2. Administração municipal – Aspectos sociais. I. Quadros, Waldir Jose de. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.</p>
-------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Agradecimentos

Ao iniciar os agradecimentos à realização desse trabalho, me dei conta de como a conclusão dessa dissertação envolveu uma série de fatos e acontecimentos impossíveis de serem totalmente resgatados. Espero não cometer a injustiça de esquecer alguém. Se o fizer, já me desculpo de antemão.

Em primeiro lugar, agradeço especialmente ao meu orientador, professor Waldir Quadros. Sua colaboração foi além de seu conhecimento técnico e teórico, ensinando-me coisas que com certeza levarei para toda minha vida. Me sinto gratificado por ser seu orientando. Obrigado por tudo Waldir.

Aos membros da banca, Alonso e Bresciani, pela qualidade das críticas na qualificação. Acrescentaram muito à conclusão desse trabalho.

Ao Instituto de Economia, que propiciou minha formação e compreensão do mundo em que vivemos. Ainda que esteja por se completar, aprendi muito aqui. Agradeço a todos que fazem parte desse time, dos funcionários aos professores, especialmente ao Alberto, pela paciência e gentileza em sempre ajudar. Obrigado Cida.

Aos colegas do CESIT, que me proporcionaram amizade e colaboração essenciais à essa tese. Valeu Licério.

Professor Jorge Mattoso, obrigado pelo estímulo ao ingresso no mestrado. Professor Zimmermann, pela simpatia e dedicação em esclarecer algumas dúvidas. Gêra, à amizade.

Agradeço à Prefeitura Municipal de Santo André, precisamente à Secretaria de Desenvolvimento e Ação Regional e ao Departamento de Geração de Trabalho e Renda, especialmente seu diretor, Jorge Gouvêa, que em todas as vezes me recebeu de braços abertos e pronto a atender minhas demandas.

À minha Mãe e ao meu Amor, pelo apoio psicológico vital à apresentação dessa tese. Jú, obrigado pelo quarto.

Por último, a todos os meu amigos de Piracicaba, Campinas, graduação e mestrado, por terem me agüentado nos momentos de exaltação na defesa daquilo em que acredito.

Aos meus Pais, Mãe, Lí e Chará

Sumário

Introdução	1
Capítulo I	5
1.1 – Introdução	5
1.2 - Globalização e Neoliberalismo	5
1.3 - Brasil nos anos 90	8
1.3.1 - Programa de Estabilização Monetária ancorado ao dólar	15
1.3.2– Liberalização/Abertura Comercial	16
1.3.3 – Abertura Financeira	20
1.3.4 – Ajustes no Padrão de Competitividade	23
1.3.5 – Alteração no Sistema de Proteção Social	26
1.3.6 – Efeitos na Indústria brasileira nos anos 90	28
Capítulo II	31
2.1 – Introdução	31
2.2 – Políticas Públicas de Emprego	31
2.3 – Políticas de Emprego no Brasil	33
2.4 – Descentralização das Políticas de Emprego	44
Capítulo III	53
3.1 – Introdução	53
3.2 – Políticas Públicas Municipais	55
3.3 – Dinâmica dos Gastos Sociais Federais nos anos 90	60
3.4 – A Região do ABC nos anos 90	62
3.5 – Breve Histórico do Município de Santo André	66
3.6 – Geração de Trabalho e Renda	68
3.6.1 – O Banco do Povo de Santo André: O Crédito Solidário	76
3.6.2 – Incubadora de Cooperativas Populares	80
3.6.3 – Empreendedor Popular	85
3.6.4 – Central de Trabalho e Renda	88
3.7 – Entrevista	89
Considerações Finais	103
Bibliografia	107
Anexos	115

"Existem na maioria dos países duas classes de cidadãos – aqueles aos quais falta o indispensável e os outros, aos quais sobra o supérfluo"

Helvetius, filósofo Iluminista francês, 1769.

Introdução

Muito se tem discutido sobre a crise econômica e social que aflige a nação brasileira a partir da década de 90, em especial após 1994 com a adoção do Plano Real.

Baseado em um programa de estabilização econômica, cujo objetivo principal consistia em conter o estrondoso nível inflacionário que assolava o país desde o início dos anos 80, a estratégia governamental adotada (influenciada de forma decisiva pela teoria neoliberal imposta pelo Consenso de Washington às economias emergentes de mercado), em que pese seu sucesso no rebaixamento da inflação, gerou diversas conseqüências nocivas à economia e sociedade domésticas como um todo. Uma série de resultados pode ser atribuída ao modelo político/econômico/social incorporado: baixo crescimento do PIB, vultuosos déficits em transações correntes, desnacionalização das principais cadeias produtivas, elevação do coeficiente importado, ampliação da dependência por recursos externos, perda de soberania nacional, maior submissão aos organismos multilaterais internacionais, aumento na concentração de renda, queda no emprego formal e aberto, crescimento da violência...

Algumas das conseqüências descritas acima, a princípio, podem não parecer relacionadas ao presente regime político. Entretanto, quando se analisa o efeito conjunto de uma elevação abrupta na taxa de juros, sobrevalorização artificial do câmbio e uma abertura comercial e financeira sem precedentes, percebe-se que o exposto acima, entre outros aspectos, está direta ou indiretamente ligado à ortodoxia implementada pela octaetéride fernandista.

Esse trabalho tem como objetivo contribuir à discussão de uma dessas conseqüências, provavelmente a principal, que é a questão do emprego no período. Precisamente, uma crítica à posição do governo central frente à problemática do desemprego, analisando um de seus aspectos mais relevantes: a crescente atribuição de ações e responsabilidades na resolução dos entraves sociais ao município, isentando gradativamente a participação federal nesta área como um todo.

Parte-se do pressuposto de que o modelo adotado acarreta efeitos políticos e econômicos que prejudicam a performance da economia e do emprego. Para geração de emprego e renda são necessários, em especial em um país em desenvolvimento cujas forças

produtivas não se encontram totalmente desenvolvidas e em franca operação, dois fatores primordiais: crescimento econômico e expansão dos gastos sociais. Na ausência de ambos, certamente a contribuição mercantil será ínfima à geração de novos postos de trabalho, sejam eles formais ou não. Entretanto, tanto um quanto outro parecem não haver se manifestado no decênio. Nasce, daí, nossa observação empírica: o mainstream incorporado pelo governo no período exacerba, de forma negativa, ambas as condicionalidades à geração de emprego e renda nacionais.

Para atingir os objetivos dessa dissertação, torna-se importante um maior aprofundamento de questões relativas ao emprego, demandando maior compreensão do modelo adotado e seus efeitos econômicos, políticos e conseqüentemente sociais. O efeito econômico (que também é político) à problemática, a ausência de crescimento, decorre do ambiente macroeconômico desfavorável ao investimento e da ausência de autonomia em formular políticas visando o desenvolvimento da nação. O político (que não deixa de ser econômico), apoia-se na redução dos gastos sociais e o decorrente diminuto interesse na formulação de políticas desta natureza. Ambos têm suas raízes no distanciamento federal perante a economia e sociedade, culminando no desaparecimento dos dois principais condicionantes favoráveis à geração de emprego e renda no Brasil. Nada mais óbvio: o mainstream defende enfaticamente a economia regida pelo livre mercado. A sobrevalorização mercantil decorre da incapacidade e inabilidade do estado em manter-se como importante agente econômico. Pela ortodoxia, a liberdade da economia e sociedade frente à ação estatal implica em auto-regulação, visto que o mercado mobiliza da melhor maneira possível os fatores de produção disponíveis. Qualquer intervenção externa desloca a eficiência alocativa do mercado prejudicando expectativas de ganhos, com os já conhecidos efeitos sobre o investimento, consumo e renda. Como o trabalho é um dos fatores disponíveis, uma intervenção em seu mercado abalaria seu ótimo funcionamento, decorrendo taxas de desemprego acima das necessárias ao perfeito dinamismo econômico. Não há razão para a nociva presença estatal. Esta deve concentrar-se em erradicar os mínimos efeitos distorcidos advindos do livre mercado que, sazonalmente e apenas a curto prazo, apresenta deficiências localizadas, na verdade residuais, que invariavelmente corrigem-se no longo prazo.

A crença no mercado e a premissa do afastamento estatal manifestam-se de várias maneiras prejudiciais ao emprego, dentre as quais destaca-se a busca pelo superávit primário. Este exige contenção dos gastos governamentais, em especial os investimentos produtivos e ligados à área social. Há um rígido limite orçamentário na promoção de ambos, pois exacerba-se o compromisso com os serviços da dívida. Para atingir tais objetivos, o governo central formula e executa uma série de instrumentos políticos que visam menor participação econômica e conseqüentemente maior restrição orçamentária. Um desses instrumentos, propiciado pelo processo de descentralização incorporado à Constituição de 1988 e aprofundado pela retórica neoliberal, consiste na exaltação do poder público local como erradicador de suas mazelas sociais. O problema é focado nos municípios, isentando a esfera federal e diminuindo sua participação, notadamente em termos financeiros, em uma área que historicamente sempre se manteve a cargo do governo nacional. Decorrente do pressuposto da diminuta presença federal na sociedade como um todo, aliado a políticas focalizadas e localizadas, o neoliberalismo dita o “segundo escalão” de suas teorias: os problemas sociais devem ser tratados localmente, pelo poder público e organizações da sociedade civil que estejam em contato direto e cotidiano com a realidade do problema. Afinal, conhecem de perto a situação social pela qual encontra-se “sua” parcela desfavorecida da população.

Determinada retórica define a posição federal frente à problemática do emprego. Delega a responsabilidade aos municípios e pouco contribui à promoção do emprego e renda no decênio, justamente em um período cuja crise social acentua-se demandando assim maior intervenção estatal. Criou-se o Proger e o Planfor, descritos no Capítulo II, e nada mais. Entretanto, como demonstrado no Capítulo III, esse “segundo escalão” de pressupostos neoliberais é inconsistente. Em que pese o esforço local na resolução de seus problemas sociais as cidades, por si só, não têm condições de saná-los. Não por incompetência, falta de interesse ou descompromisso de suas elites. Na prática, encontram limites estruturais que escapam às suas vontades. Não dispõem de recursos políticos, econômicos, financeiros e materiais para solucionar um problema dessa magnitude.

Define-se, assim, a questão desta pesquisa: a postura “resguardada” do poder central frente à problemática social e seu estímulo à maior participação municipal não ameniza a periclitante situação do emprego no decênio. É isso o apontado nesta dissertação.

Para alcançar tal escopo, o Capítulo I discorre sobre a política econômica nos anos 90 e seus efeitos nos níveis de emprego, destacadamente o industrial; o Capítulo II trata das iniciativas federais na formulação de políticas públicas de emprego no decênio e o Capítulo III aborda um relato sobre iniciativas municipais de geração de emprego e renda, tendo como objeto empírico o estudo da cidade de Santo André, notoriamente conhecida como um caso de sucesso, entre os municípios, na formulação de suas próprias políticas sociais.

Capítulo I – Neoliberalismo, Estrutura Produtiva e Emprego no Brasil dos 90

1.1 - Introdução

O presente trabalho discorre sobre a questão do emprego no Brasil dos anos 90, com destaque às políticas de geração de emprego e renda executadas no município de Santo André. Elas estão inseridas em um contexto mais amplo ao qual estão submetidas a sociedade e economia domésticas. O modelo econômico internacionalmente predominante, intitulado neoliberalismo, influencia de forma decisiva as medidas internas das várias nações mundiais, inclusive a nossa. Entender o que se passa no interior dessa sem levar em conta a conjuntura política e econômica mundial é, do ponto de vista do autor, ter uma visão parcial e setorializada da realidade. O que acontece hoje no Brasil advém, em grande parte, do sucedido na economia internacional. Neste sentido, torna-se imperativa a discussão sobre globalização e neoliberalismo antes de aprofundarmos o tema dessa dissertação.

Em seguida, é vital compreendermos o papel da “Teoria neoliberal” na trajetória política, social e econômica adotada no período e seus efeitos sobre a produção e o emprego nacionais.

1.2 - Globalização e neoliberalismo

O impulso à desregulamentação financeira dá-se mediante combinação de alguns fatores presentes na conjuntura global, principalmente na década de 70. A ameaça de perda da hegemonia sofrida pela superpotência, representada pelos Estados Unidos da América, tornou-se um condicionante decisivo. A abalada confiança no valor do dólar em fins dos 60 e começo dos 70 faz com que Mr. Volker, presidente do FED em 79, eleve os juros internos e passe a atrair quantidades vultuosas de capital para o mercado doméstico americano¹.

¹ Fonte: Tavares, 1997.

Paralelamente, a expansão do sistema financeiro mundial é acelerada pela inflação de 73 e 79, advinda da explosão do preço do petróleo e pela conseqüente reciclagem dos petrodólares. Somado ao fato de o modelo industrial europeu ter se esgotado no fim dos 60 e começo dos 70, a acumulação produtiva baixara, enquanto o volume de excedentes financeiros aumentava e a turbulência financeira minava o orçamento público dos países desenvolvidos, ampliando suas dívidas públicas². Os países centrais encontravam-se na seguinte situação: a possibilidade de manter o elevado padrão de acumulação produtiva presente desde o pós-guerra estava condenado, dada a saturação dos mercados e a decorrente reduzida capacidade de expansão; concomitantemente, os benefícios sociais assumidos, principalmente o Welfare State europeu, exigia um comprometimento estatal com níveis de gastos relativamente elevados, requerendo a manutenção das receitas estatais pretéritas. Por outro lado, havia um excedente de recursos financeiros acumulados tanto pelo modo de produção quanto pela reciclagem dos petrodólares mencionada acima.

Neste contexto, o capital financeiro primava por uma aplicação cujos retornos correspondessem às expectativas de valorização dos países centrais, compatíveis com os gastos sociais praticados até então. Estava “sobrando” e precisava empregar-se. Por hora, não havia mais espaço para investimento produtivo nos países centrais. A solução foi emprestar aos subdesenvolvidos, que ampliaram sua dívida principalmente após o choque dos juros em 1979 imposto pelos Estados Unidos. Paradoxalmente, o crescimento do endividamento público norte-americano (fruto da ampliação das dívidas interna e externa) tornou-se vital para manter as carteiras e socorrer eventuais colapsos bancários decorrentes do envolvimento com as dívidas do Terceiro mundo. As dívidas dos governos norte-americanos e europeus cresceram na década de 80 devido aos altos juros. No caso dos EUA, a situação foi agravada pelo ascendente déficit em transações correntes.

Paralelamente, tal crescimento necessitava cada vez mais dos mercados financeiros internacionalizados capazes de garantir um fluxo constante de capitais. Os Estados Unidos usaram sua dívida para manter a supremacia do dólar. Ela garantia (e garante) uma demanda contínua por recursos em dólares, capazes de manter o valor da moeda em níveis relativamente elevados. Para tanto, entre outras medidas, forçaram a liberalização financeira na Ásia e na América Latina. “Sugaram” a liquidez mundial e assim ampliaram

² Fonte: Cano, 2000.

seu volume de crédito para o consumo, propiciando alavancagem financeira e elevando ganhos especulativos e patrimoniais³. Os EUA voltaram a crescer pela instauração do neoliberalismo nos demais países: a importação era barata, via política do dólar forte (que vai até 85) e a entrada de recursos financiou seus déficits fiscal e comercial. Pela primeira vez os EUA passaram de credores a devedores líquidos mundiais. Esse movimento requereu uma livre mobilidade de capitais, possibilitando entrada/saída de fluxos capazes de atender as demandas de recursos das variadas nações. Foi a solidificação de um dos pilares do neoliberalismo: a liberdade total ao movimento de capitais.

Os EUA visaram restabelecer a hegemonia pelo poderio financeiro, via imposição do dólar como moeda de reserva internacional. Para tanto, simultaneamente, tornaram-se emissores da moeda central e detentores de vultoso déficit público. Tal fato conferiu (e confere) contínua instabilidade ao Sistema Monetário Internacional.

As características do novo regime imposto pela abertura do mercado norte-americano pós 79 e reafirmado pelo Consenso de Washington reside na centralidade do dólar, no regime de taxas de câmbio flutuantes e na mobilidade de capitais. O sistema globalizado é hierarquizado: o dólar no centro e, dada a mobilidade de capitais, “formam-se” outras taxas de câmbio e de juros nos demais países (Tavares & Fiori, 1997).

Instaurado o neoliberalismo, vários países seguem em direção ao fim dos monopólios públicos, a um processo de privatizações, à abertura comercial, à desregulamentação dos fluxos de capital e redução nos gastos sociais. É uma reestruturação da ordem econômica centrada na valorização cambial; elevação dos juros com intuito de atrair capital e não de barrar crescimento; diminuição da dimensão Estatal; queda dos salários para conter custos públicos e privados. Esses fatos trazem conseqüências à dinâmica interna econômica e atingem diretamente o nível de emprego, principalmente no Brasil, cujo Estado sempre constituiu-se como grande promotor do crescimento econômico e agora encontra-se de mãos atadas à formulação de políticas públicas, ainda que tímidas, direcionadas à promoção do emprego e da renda.

Segundo Belluzzo & Tavares (2001), os anos 90 caracterizaram-se na América Latina pela grande presença de fusões e aquisições; pela formação de megacorporações; centralização do capital, apoiada na valorização das bolsas de valores e um processo

³ Fonte: Belluzzo & Tavares, 2001.

intenso de privatização. É um movimento de natureza patrimonial e de valorização fictícia que deu lugar a dois processos simultâneos: fusão de empresas e fechamento ou transposição de plantas, não favoráveis à criação de nova capacidade produtiva e geração de empregos.

Esse movimento “virtual” foi favorecido pela deflação da riqueza mobiliária e imobiliária observada já no final de 1989 nos mercados globalizados, estimulando a entrada de recursos financeiros no continente. Essa entrada tornara-se atrativa à valorização do capital externo, dentre outros motivos, pela presença na América Latina de estoques de ações depreciadas, governos endividados, empresas privatizáveis, perspectivas de valorização do câmbio, títulos da dívida pública e papéis de bancos e empresas. Dada a situação de desconfiança que circunda o continente, qualquer dos “investimentos” descritos acima deveriam ser acompanhados de elevadas taxas de remuneração, o que foi de grande interesse aos especuladores residentes e não-residentes. A América Latina, até então marginalizada no Sistema Financeiro Internacional principalmente por causa da crise da dívida, “integra-se” ao mercado financeiro globalizado.

Paralelamente os EUA investem em gastos militares e novas tecnologias de informação, compondo parte da chamada “nova economia”. Ocorre um prolongado boom de consumo e investimento na velha economia. Para tanto, há um crescente déficit em Conta Corrente financiado pelo endividamento interno de famílias, empresas e também pelo ingresso de recursos externos.

1.3 - Brasil nos anos 90

Tratar sobre políticas de emprego no Brasil dos anos 90 exige, primordialmente, uma análise do ocorrido na economia brasileira ao longo da década. Torna-se necessário o estudo sobre a política adotada no período, discorrendo sobre seus efeitos na estrutura produtiva, econômica e social para melhor compreender o que aconteceu na gênese do emprego no decênio passado.

Marcada pela instituição do neoliberalismo na economia e sociedade brasileiras, a década de 90 mostrou-se uma “novidade” no que diz respeito ao tipo de inserção

econômica do país no contexto mundial. Não se afirma aqui que a posição, importância ou “especialidade” nacionais mudaram perante o resto do mundo. Reitera-se, entretanto, que o modo como o Brasil portou-se frente à outras nações e a si mesmo, no que diz respeito ao tipo de abertura (comercial e financeira), exercício da soberania, autonomia política e econômica, o papel como nação, nunca ocorrera antes. Jamais, na história brasileira, um governo teve tão pouca autonomia e margem de manobra para decidir interesses internos, sejam nas políticas fiscais, monetárias, sociais e de maneira geral, como na década pretérita. Isso trouxe implicações de ordem conjunturais e estruturais, principalmente no emprego, das quais trataremos a seguir.

Os efeitos da abertura generalizada, somada à política macroeconômica adotada, acarretaram resultados nefastos à indústria brasileira. Com a bandeira da estabilização, cujo objetivo principal centrava-se no rebaixamento do nível inflacionário que assolava o país desde o início dos anos 80, o governo FHC adota uma série de medidas para conter a variação dos preços. Dentre elas, as mais importantes foram: programa de estabilização monetária ancorada no dólar (valorização cambial), liberalização comercial e financeira, controle monetário e creditício, ajustes no padrão de competitividade (focalizando a especialização setorial em detrimento de um desenvolvimento generalizado do parque produtivo nacional) e alteração no sistema de proteção social, tudo “banhado” a uma taxa de juros das mais elevadas do mundo. Tais medidas trouxeram como consequência para o país, no curtíssimo prazo, dado o efeito conjunto da estabilidade de preços e abertura, o aumento do crédito ao consumidor e a ampliação da demanda, até então reprimida, de bens duráveis e de serviços.

A taxa de consumo entre 90/93 foi de 78,6%. De 96/97 foi de 81,3%. Comparada a 80/85, de 76,9% revela a farra das importações, possível pelo câmbio supervalorizado. Isso fez com que a poupança interna caísse de 22,4% do PIB em 89 para 14,8% entre 96 e 97. A poupança externa subiu de 0,2% para 7,6%. Esse “milagre” teve razões na entrada de recursos externos (dada elevada taxa juros), câmbio valorizado, abertura comercial, reforma financeira, desregulamentação dos fluxos de capitais forâneos e pelo movimento internacional de reestruturação e reconcentração privada do capital.⁴

⁴Fonte: Cano, 2000.

O cenário de abertura generalizada, com supervalorização da moeda nacional, estabilidade de preços e juros altos, propiciou determinado crescimento à economia brasileira, porém via consumo e não investimento. Essa é uma característica de economias cujos centros dinâmicos passam a ser a obtenção de rendimentos crescentes na esfera financeira e não na produtiva. De fato, a expectativa com ganhos em ativos intangíveis dissocia o comportamento do consumo da renda corrente. A comparação do preço entre ativos tangíveis e intangíveis ilustra a capacidade de crescimento do consumo independentemente, ao menos em parte, da dinâmica da renda. Os tangíveis têm seu valor fixado pelo custo de reposição (preço de oferta) ou capitalização dos rendimentos esperados (preços de demanda). Já os intangíveis, cujo custo de produção é inexistente (Carneiro, 2000), devem ter um valor fixado a determinada taxa de juros. Deste ponto em diante, seu valor oscila conforme interação entre oferta e demanda. Ele é calculado pela capitalização dos fluxos de rendimentos. Uma maior participação dos ativos financeiros no patrimônio das famílias e empresas influi na decisão de consumo e gastos de ambas. As decisões passam a ser feitas com base na variação dos preços dos ativos, e não mais na renda. Segundo Carneiro⁵ “... o gasto de consumo perde sua conexão imediata com a renda corrente e passa a se vincular prioritariamente com o preço dos ativos intangíveis”. O ciclo de ativos, baseado nas oscilações entre valorização e desvalorização, influi na propensão ao endividamento de empresas e na propensão a consumir das famílias e, assim, nos gastos correntes. Tal fato torna-se particularmente nocivo em períodos de reversão do ciclo destes ativos. A queda de seus preços faz com que famílias e empresas reduzam seus gastos, levando à diminuição no consumo corrente e investimento. Paralelamente, caso sejam afetados bancos e seus ativos, há redução de crédito e risco de *credit crunch* (retração do crédito), o que levaria a economia à uma forte recessão. O valor esperado do ativo e a taxa de juros paga pela obtenção de crédito têm importância crucial e ditam a dinâmica da economia e seu investimento, ainda que de forma parcial, não diminuindo entretanto sua importância relativa. Ressalta-se, neste contexto, que a disponibilidade de crédito é vital para a valorização da riqueza financeira, pois a oferta destes ativos é rígida no curto prazo.

Uma característica do atual sistema, apoiado na performance do mercado financeiro, é associar crescimento ao consumo. Entretanto, tal crescimento revela-se

⁵Fonte Carneiro, 2000, página 7.

insustentável no longo prazo dada a baixa taxa de investimento. Focado apenas o viés consumista, com pequena ou nenhuma ampliação da base produtiva instalada, o multiplicador da renda na economia torna-se diminuto. Seu efeito em cadeia restringe-se às fases finais da produção, afetando insipidamente setores chaves para um crescimento duradouro e sustentável, como o de bens de capital. A taxa de investimento na década, representada pela **Tabela I** - derivada da relação das séries reais entre a formação bruta de capital fixo – FBCF - e o PIB - revela seu ínfimo dinamismo. A **Tabela II** representa o estoque bruto de capital fixo, revelando sua retração no período, traduzindo-se em menor capacidade produtiva (e de expansão) da economia brasileira na década de 90.

Tabela I

Ano	FBCF / PIB
1991	19,4227
1992	18,2880
1993	18,5291
1994	19,9692
1995	20,6066
1996	20,2936
1997	21,4748
1998	21,3987
1999	19,6883
2000	19,6970

Fonte: IBGE
Taxa de Investimento como porcentagem
do PIB (preços de 1990)

Tabela II

Ano	EBCF
1991	1.101,5815
1992	1.116,9936
1993	1.122,8569
1994	1.120,6178
1995	1.113,2558
1996	1.109,6176
1997	1.110,6045
1998	1.104,3870
1999	1.110,5569
2000	1.108,8848

Fonte: IPEA, em R\$ valor real (milhões)
 Capital fixo - estoque bruto - máquinas e
 equipamentos (preços 1990)

Para “sustentar” o baixo investimento e altos coeficientes de importação, o consumo precisa ser expandido. O problema é resolvido pela entrada de recursos via Conta Capital, remunerados por uma taxa de juros capaz de cobrir o risco dos investidores financeiros ao adquirirem, principalmente, Títulos da Dívida Pública brasileira. São eles que escoram o consumo de famílias e empresas. Porém, ao primeiro sinal de reversão desses fluxos de capitais, multiplicam-se as chances de risco de quebra de empresas financeiras e desvalorizações cambiais. O característico comportamento de manada favorece a fuga em massa de recursos outrora necessários à continuidade do crescimento apoiado na ampliação do consumo. Para crescer, há que se importar bens e serviços. Necessita-se de maior entrada de capitais e conseqüente ampliação do endividamento e dependência. A contrapartida é um crescente risco de desequilíbrio cambial e financeiro, dada a possibilidade de saída destes capitais. Percebe-se, assim, a fragilidade e vulnerabilidade de um sistema cujo relativo crescimento baseia-se no alargamento do consumo sem contrapartida na expansão do investimento.

Na América Latina dos anos 80 e principalmente dos 90 foi o consumo, mais que o investimento, o impulsionador do crescimento. O PIB evoluiu pelo lado do consumo,

mediante queda no preço das importações e ampliação do crédito. É uma expansão de “vida curta”. Provavelmente, reside aqui a razão do descompassado e debilitado crescimento dos dois últimos decênios.

Dessa maneira, esgotada a capacidade de endividamento da maioria dos consumidores somada à escassez de crédito no sistema financeiro interno (que derruba a hipótese do governo FHC de que a abertura financeira ampliaria a oferta de crédito nacional), observa-se na octaetéride fernandista estagnação da renda per capita, queda da participação relativa do produto industrial no PIB, estancamento na taxa de investimento, elevação das importações, aumento do endividamento externo, elevação do subemprego com baixos rendimentos e informalidade (três formas tradicionais de exclusão social), aumento do desemprego aberto, ocupações atípicas e precarização das relações e condições de trabalho (recentes formas de exclusão social)⁶.

A novidade nos anos 90 é a trajetória do emprego independente da evolução do PIB. Na década, em períodos de expansão ou retração do PIB, o comportamento contracionista do emprego pouco se alterou, caminhando progressivamente à redução expressiva dos empregos regulares e regulamentados. Confrontado à década perdida (anos 80), embora a evolução do Produto Interno Bruto tenha apresentado pequenas diferenças, o emprego revelou significativas disparidades. Nos anos 80, diante da Crise da Dívida, o país (ao contrário de 90) fechou suas fronteiras com o resto do mundo e direcionou sua política macroeconômica ao objetivo de obter expressivos superávites comerciais. O drive exportador foi a solução para amenizar a escassez de financiamento mundial e possibilitar a rolagem da dívida, principalmente no triênio 81/83, permitindo com que o Brasil passasse de absorvedor de recursos externos para exportador de divisas. Os recursos entravam pela Conta Corrente, via Balança Comercial, e não pela Conta Capital. Neste sentido, surgiram e mantiveram-se uma série de empresas em variados segmentos, permitindo a manutenção de taxas satisfatórias de emprego. Tal política, somada à democratização e pressões sociais no fim do regime militar, contribuíram ainda para a geração de empregos nas três esferas governamentais. Entretanto, dado inexpressivo crescimento e taxa de investimento, houve rebaixamento da produtividade e remuneração. Somado a isso, os constrangimentos externos (Serviços da Dívida) e internos (baixo crescimento, retração do mercado interno e

⁶ Fonte: Pochmann, 1999.

hiperinflação) culminaram, entre outras coisas, em um infimo dinamismo econômico. O fator principal, porém, reside no fato de ainda que o emprego formal apresentou queda nos anos 80 (mesmo com o papel expressivo do setor público), a taxa de desemprego aberto praticamente permaneceu a mesma. Essa foi uma diferença fundamental entre ambas as décadas. Enquanto na década perdida as estratégias de manutenção das posições patrimoniais centravam-se na diversificação das atividades produtivas e no drive exportador, mantendo a demanda por mão-de-obra nacional, nos anos 90 a prioridade conferida à estabilização com recessão e abertura comercial agressiva tornaram as estratégias industriais concentradoras nas áreas mais competitivas, desnacionalizando expressiva parte da cadeia produtiva doméstica, permitindo a exportação de centenas de milhares de postos de trabalho. Em detrimento da diversificação, as indústrias nacionais desverticalizaram e focalizaram. Permitiram fusões e aquisições. Por fim, uma reestruturação produtiva baseada na racionalização econômica e reorganização administrativa acaba por sepultar o desempenho, já medíocre, do emprego na década de 90.

O ajuste feito pela Conta de Transações Correntes, via Balança Comercial, garantia certo dinamismo econômico capaz de manter níveis razoáveis de emprego na década de 80. Nos anos 90, o protagonismo da Conta Capital como ente estabilizador estagna a economia e destrói milhões de postos de trabalho. A conseqüência, descrita com maior clareza no Capítulo II, é um descompasso entre crescimento (ainda que desprezível) e geração de empregos entre as duas décadas, vale dizer, uma alteração na elasticidade emprego-produto. Segundo dados do DIEESE⁷, o período 84/86 apresentou crescimento médio anual do PIB de 6,9% e correspondente expansão do emprego regular de 4,9%. Já no triênio 93/95, o PIB cresceu em média 4,8% com contrapartida de ínfimos 0,1% de “expansão” no nível de empregos regulares.

Outro fator importante no comportamento do emprego formal nos anos 90 diz respeito ao processo de privatização que assolou o Brasil no período. Este, em total consonância com os preceitos neoliberais que afirmam, entre outros, a incapacidade das estatais em manter uma estrutura produtiva competitiva e simultaneamente superavitária sem intervenção pública, foi responsável pela extinção de milhares de empregos formais. Infelizmente, isso é apenas parte do problema referente às privatizações. A perda de

⁷ Fonte: Pochmann. 1999.

recursos decorrente da remessa de lucros ao exterior (no caso das adquiridas por empresas estrangeiras), somado ao papel fundamental das estatais no contexto de planejamento no interior de políticas macroeconômicas, contribuem à debilidade na geração de emprego e renda nacionais.

Examinemos com mais detalhe as políticas adotadas e seus efeitos na economia e sociedade brasileira, em especial na geração de emprego e renda.

1.3.1 - Programa de Estabilização Monetária ancorado ao dólar

Com o intuito de estabilizar os preços e frear a escalada inflacionária que por décadas assolava a economia brasileira, o governo FHC opta por aderir ao consenso imposto pelos organismos multilaterais que têm por hábito controlar os rumos de economias em desenvolvimento, destacadamente o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Com o diagnóstico ortodoxo de o problema inflacionário tratar-se de um excesso de demanda no interior da economia brasileira a recomendação do Fundo é, em primeira instância, baixar o nível de atividade econômica doméstica. Para tanto, há necessidade imediata de elevar-se a taxa de juros básica da economia por dois motivos principais: o dinheiro no mercado doméstico torna-se mais caro, o que diminuiria o número de transações mercantis esfriando assim a economia; uma taxa de juros com valor nominal acima da média praticada pelo mercado internacional atrairia uma quantidade considerável de recursos externos, em dólares, escassos à época no Brasil. Uma paridade quase-absoluta do Real perante o dólar garantiria uma não oscilação dos preços internos, sempre atrelados à moeda americana. Em tese, os preços aqui variariam conforme o movimento da moeda hegemônica, presente em todas as transações plurimonetárias mundiais. É um programa de estabilização baseado no compromisso de manter a taxa de câmbio nominal como âncora do processo de desinflação.

Como descrito acima, a ortodoxia primava por elevar a taxa de juros básica da economia. Desta maneira acolheríamos uma quantidade de moeda americana capaz de manter a quase-paridade entre ambas as moedas e, ainda, reduziríamos o nível de atividade econômica responsável pelo descompasso entre oferta e demanda doméstica que acarretava

as espirais inflacionárias pretéritas. Esse foi o diagnóstico do Fundo, amplamente difundido para diversos países da América Latina, cujo primeiro país a adotá-lo foi o Chile.

Determinado modelo, ancorado ao dólar, significa uma “quase dolarização”. Na verdade, é uma substituição monetária. Operações tipicamente feitas em moeda local passam a ser realizadas em dólar, por razões de confiança e segurança. Há três mecanismos de hedge que garantem a dominação da moeda americana: permissão de depósitos em moeda estrangeira em bancos ou instituições domésticas; contratos futuros de câmbio e emissão de títulos da dívida pública indexados à variação cambial (é o mais importante e mais seguro; possui sempre demanda; menor custo de transação, maior rentabilidade e liquidez perante investimentos no exterior)⁸. Ainda, maiores conversibilidades, volatilidades de capitais e taxa de juros acentuam ainda mais o processo de substituição monetária.

Os impactos na economia e sociedade foram diversos e bastantes heterogêneos, desfavorecendo mais do que beneficiando os setores produtivos e sociais que compõe a nação brasileira.

1.3.2 - Liberalização / Abertura Comercial

O processo de abertura comercial iniciado pelo Governo Collor em 1990 e aprofundado por FHC a partir de 1994 acaba por, na maioria dos setores, dismantelar o parque produtivo nacional. Embora enfatizada pelo discurso oficial como o caminho ideal para modernizar nossa protegida, antiquada e não-competitiva indústria, visando melhor inserção no acirrado mercado internacional, a abertura revelou-se desastrosa com respeito à manutenção da estrutura preexistente.

Realizada de uma maneira abrupta e descontrolada, a queda nas tarifas de importações e a permissão para entrada de produtos até então escorados pelo Estado não confere um *timing* apropriado às indústrias nacionais para se ajustarem aos novos padrões de concorrência. Impossibilitadas de se adequarem ao mundo “globalizado”, as empresas domésticas tentam da melhor maneira possível sobreviver no mercado. Poucas conseguem

⁸Fonte: Carneiro, 2000.

elevar sua competitividade e disputar em igualdade com os conglomerados transnacionais apoiados por seus próprios governos. Muitas são adquiridas por multinacionais ou desaparecem do mercado. Esse processo acaba por desnacionalizar a maioria das cadeias produtivas brasileiras, aumentando nossa dependência externa e fragmentando o parque produtivo interno, desnudando entraves estruturais difíceis de se reverterem. Prova desse desequilíbrio estrutural é revelado quando se observa que após a desvalorização, em janeiro de 99, o déficit comercial manufatureiro não foi eliminado, apresentando tal comportamento até meados de 2000.

Vejamos alguns dados referentes ao período em questão.

Entre 1991/00⁹, a taxa média de crescimento do PIB foi de 2,5% ao ano. Paralelamente, a da população foi 1,6% e da PEA 3,2%. Comparado à década perdida, cujo crescimento do PIB foi da ordem de 2,2%, percebe-se o baixo dinamismo dos anos 90. Tomado por setores, a indústria cresce 2,9%, o serviços 2,7% e a agropecuária 3,2%. Interessante notar que o crescimento pretérito dos serviços deveu-se mais ao desenvolvimento da indústria que por fatores endógenos.

No decênio passado, houve acentuada elevação do coeficiente importado sem contrapartida no crescimento das exportações. O comportamento da Balança Comercial revela esse descompasso: de 89 a 94, as exportações subiram 28%, enquanto as importações 81%. De 94 a 98, 16% para as exportações e 73% para as importações. De um saldo de 16 bilhões de dólares em 89, saltamos para um déficit de 6,4 bilhões em 98.

Outro problema referente ao processo de abertura dos anos 90 diz respeito não mais à participação do componente importado no total da produção, e sim à participação de empresas estrangeiras no interior da economia doméstica, ou seja, à desnacionalização da indústria brasileira. Tal fato é comprovado quando analisamos o comportamento do Investimento Direto Estrangeiro na década. A princípio, o IDE foi estimulado por dois motivos principais¹⁰: a estabilização da renda (até 1997) e pelas fusões & aquisições, sendo que a predominância de F&A norteou o IDE na década. Entretanto, geram poucas divisas, visto que 1/3 do IDE dirigiu-se ao setor de serviços. Até 1996, cerca de 55% do IDE foi

⁹ Fonte: Seminário apresentado pelo professor Cláudio Dedecca, em 4/11/02, no auditório do Instituto de Economia da Unicamp, no Ciclo de Debates "Políticas Econômicas para o Crescimento e o Emprego".

¹⁰ Fonte: Carneiro, 2000.

destinado à indústria. A partir de 97, 80% destes foram destinados aos serviços¹¹. As Fusões & Aquisições foram expressivas em serviços de utilidade pública, notadamente telecomunicações e energia elétrica. O setor financeiro também se inclui neste grupo. Neste contexto, no qual o IDE nada mais é que uma derivação do processo de privatização, perdemos por dois lados: os lucros antes aqui retidos migram para o exterior, pressionando nosso Balanço de Pagamentos, ao mesmo tempo em que setores estratégicos na formulação de políticas públicas passam a ser detidos por não-residentes, diminuindo o raio de ação do governo brasileiro.

Segundo Laplane¹², a década de 90 caracterizou-se pela redução da participação nacional em praticamente todos os setores. Com a abertura cresceu o coeficiente importado, sem contrapartida na expansão da exportação. Tais fatos traduzem-se em especialização e desnacionalização das cadeias produtivas, ao mesmo tempo em que exprimem a importância do mercado interno *vis-a-vis* o externo, dado que empresas estrangeiras migram para o país interessadas em abocanhar parte do mercado doméstico.

Seguem abaixo, com o intuito de ordenar as principais conseqüências na estrutura industrial nacional, os efeitos da abertura comercial no decênio passado¹³:

1. Setores muito afetados (desmantelados) foram os de meios de produção e de duráveis. O de bens de capital foi o mais atingido. Toda produção foi realizada por indústrias estrangeiras, que passam a dominar o mercado exportador.
2. Maior inserção de empresas estrangeiras diminui as relações intersetoriais no interior da economia brasileira entre empresas domésticas.
3. Perda de densidade das cadeias produtivas nos setores que usam mais tecnologias e capital e um impacto menor nos setores dependentes de mão-de-obra e recursos naturais.
4. A abertura traduziu-se na importação de bens intensivos em tecnologia e capital e exportação de intensivos em trabalho e recursos naturais. Retornamos aos padrões vigentes em 1930.

¹¹ Fonte: Mattoso, 1999.

¹² Fonte: Seminário apresentado pelo professor Mariano Laplane, em 4/11/02, no auditório do Instituto de Economia da Unicamp, no Ciclo de Debates "Políticas Econômicas para o Crescimento e o Emprego".

¹³ Fonte: Baseie-me principalmente em Carneiro (2000) e Seminário proferido por Laplane, em 4/11/02.

5. Mudança (relativa) nos parceiros. Maior relacionamento com Mercosul e América Latina em detrimento dos países desenvolvidos.
6. Estrutura das importações altera-se bem mais que a das exportações.
7. Comércio Exterior nos anos 90: importação maior que exportação; importações provenientes dos países desenvolvidos; exportações destinadas aos subdesenvolvidos; importações em bens de maior conteúdo tecnológico (insumos elaborados e bens de capital); exportações constituem principalmente commodities agrícolas e industriais. Na verdade, conclui-se que nas relações com os países desenvolvidos regredimos para um sistema do tipo centro-periferia.¹⁴ Com os subdesenvolvidos, foi o oposto.
8. Produtos exportados pelo Brasil são mais dependentes da conjuntura externa. Preço sofre maiores alterações, acarretando ajustes não em quantidades, mas em preços. Com produtos importados ocorre o inverso: são mais dependentes da conjuntura interna (não têm seu preço abalado pela conjuntura internacional), e seu ajuste é feito via quantidade, e não preço.
9. Ampliação dos setores intensivos em recursos naturais
10. Abertura tem efeito maior na estrutura de preços do que o valor da taxa de câmbio. Esta possui efeito cíclico, aquela permanente.
11. Imediatamente após a maxidesvalorização de 1999, houve crescimento no quantum exportado sem contrapartida no aumento do valor monetário. Tal fato reflete a concentração das exportações em commodities, principalmente agrícolas. (bastante dependentes dos ciclos de preços). “...no período de janeiro a maio de 1999, relativamente ao mesmo período do ano anterior, aumentou em 7,4% a quantidade de produtos básicos exportados, mas a variação em preço foi de -19,1%; a quantidade de semimanufaturados elevou-se em 14,4% e o preço caiu -20,5%. Com os manufaturados a situação é mais grave: caíram em quantidade (-10,8%) e em preço (-7,0%)” (Mattoso, 1999:36)
12. A abertura levou à transformação estrutural que modificou nossa trajetória dos fluxos internacionais de comércio. As variáveis cíclicas externas influenciam as exportações, muito mais via preços que via quantidades. As internas, nas

¹⁴ Fonte: Carneiro, 2000.

importações. “Como o ciclo externo está fora de controle, o ciclo interno torna-se a principal variável cíclica de ajuste do saldo comercial”¹⁵.

13. Desmonte do antigo padrão, assentado no tripé empresa estatal, empresa nacional privada e multinacionais. Conferiu-se maior protagonismo às multinacionais.

1.3.3 - Abertura Financeira

A política neoliberal adotada no Brasil dos anos 90, em especial após a eleição do Presidente Fernando Henrique Cardoso em 1994 valeu-se, por tratar-se realmente de uma política liberalizante, de uma consistente desregulação nos fluxos de capitais forâneos que constantemente entram e saem de nossas fronteiras. A total mobilidade dos recursos operantes em nosso mercado financeiro foi característica do período em questão, e o é até hoje.

Para justificar a abertura financeira foram utilizados argumentos do tipo eficiência, eficácia tecnológica e diminuição da intervenção estatal. Em poucas palavras, afirmou-se que o controle estatal dos recursos financeiros, em especial os creditícios, estariam em melhores mãos se conferidos à iniciativa privada. Até então, o volume e o custo dos recursos disponíveis para financiar a produção nacional e alavancar o investimento produtivo encontravam-se em nível insuficiente e com um custo de oportunidade¹⁶ acima do necessário para dinamizar nossa economia. Nesse sentido, uma abertura financeira profunda e descontrolada acarretaria na entrada de um montante de recursos financeiros que, decorrente de seu vultoso volume, provocaria uma queda no “custo do dinheiro”, ou seja, um barateamento dos empréstimos disponíveis. A retórica do novo governo era simples. Libera-se a entrada no mercado, a oferta aumenta e naturalmente o custo cai.

Entretanto, no que diz respeito à qualidade dos financiamentos domésticos, não houve alterações significativas. Grandes empresas e bancos foram os mais favorecidos,

¹⁵ Fonte: Carneiro, 2000, página 90.

¹⁶ Fonte: Conceito de custos utilizados por Marshall. Segundo esse conceito, os custos não devem ser considerados absolutos, mas iguais a uma segunda melhor oportunidade de benefícios não aproveitada. Ou seja, quando a decisão para as possibilidades de utilização de *A* exclui a escolha de um melhor *B*, podem-se considerar os benefícios não aproveitados decorrentes de *B* como *opportunity costs*, custos de oportunidade. (Sandroni, 2002)

como de costume. Por outro lado, a desnacionalização dos bancos e crescimento da conversibilidade não se traduziram em expansão do crédito nacional.

Um dos resultados foi o rápido crescimento do passivo externo, cujo desempenho está atrelado ao ciclo de crédito internacional. Aquele, passa a possuir significativa magnitude frente ao PIB, principalmente o passivo de curto prazo, referente a porta-fólios e empréstimos de curto prazo. Esse sim apresentou uma considerável expansão, por tratar-se de recursos em sua maioria destinados aos “investimentos” de curto-prazo no mercado financeiro, os já conhecidos investimentos especulativos.

A partir de 1995, quando oficialmente dá-se início ao Plano Real (parcialmente em curso desde 1994 com a criação da URV pelo então Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso), o processo de estabilização subsequente estimula a ampliação do crédito, em especial para o consumo de duráveis e não-duráveis. As classes menos abastadas, vítimas maiores da espiral inflacionária, utilizaram-se deste instrumento para alargar sua base de consumo. De fato, ao observarmos o comportamento da venda de não-duráveis no período imediatamente posterior ao início do Plano percebe-se a explosão na demanda por tais bens¹⁷. Entretanto, dado o efeito estabilizador, a tomada de empréstimos atinge a sociedade como um todo, permitindo que além de famílias, empresas e esferas governamentais passem a ser tomadores ativos de empréstimos. Essa expansão do crédito foi acompanhada por altas taxas de juros que, após o frenesi consumista, acabou por revelar um aumento na taxa de inadimplência, levando à falência expressivos bancos públicos e privados.

O que merece destaque no tocante à permissão de instituições estrangeiras operarem no sistema financeiro doméstico é a possibilidade ou não de ampliação de crédito interno e conseqüente retomada do crescimento econômico. O problema da maior participação estrangeira no setor bancário doméstico reside no fato da ocorrência de maior propensão ao endividamento externo e menor comprometimento com operações de crédito internas. Isso significa maior inadequação do financiamento com a expansão da capacidade produtiva e, em contrapartida, aumento da vulnerabilidade externa. O resultado é uma economia não direcionada ao crescimento e com sua dívida e dependência crescentes frente às nações credoras.

¹⁷ Fonte: Mautoso, 1999, página 35.

Bancos pouco contribuíram para o financiamento produtivo. Tanto os estrangeiros, quanto os grandes nacionais, obtiveram vultuosos lucros financeiros comprando e vendendo Títulos da Dívida Pública nacional. O aumento da concorrência bancária não diminuiu margens de lucro nem tampouco expandiu níveis de crédito. Na verdade, consolidou oligopólios pretéritos, o que desqualifica a Teoria Liberal (ao menos nesse caso) da queda no preço em decorrência do crescimento do número de concorrentes.

Além da ampliação do crédito de curto-prazo, da manutenção na “qualidade” dos empréstimos, da ampliação nos níveis de inadimplência e da consolidação dos oligopólios já existentes, conseqüências importantes e vitais no direcionamento do rumo tomado pela economia brasileira nos anos 90 ocorreram em virtude da abertura financeira praticada no período em questão. Vejamos as principais:

1. A progressiva entrada de dólares e o crescimento das reservas exigiu esterilização dos recursos excedentes, ampliando a dívida pública interna federal. Entre dezembro de 1993 a dezembro de 1995, a dívida interna subiu 86,7% em termos reais, passando de 8,5% para 16% do PIB. Em dezembro/97, era 28% do PIB (crescimento real de 276% em relação a dezembro de 1993). Em 1998, atingiu 320 bilhões de Reais, equivalente a 35% do PIB;¹⁸
2. Como descrito acima, o ingresso de capitais provoca expansão do passivo externo e das reservas do Bacen. Para evitar inflação, dado excedente de recursos, há esterilização e conseqüente aumento da dívida pública interna. Entretanto, quando há saída de capital, necessariamente os juros devem se elevar para manter os níveis de reserva, caso contrário a taxa de câmbio deprecia-se e um eminente risco inflacionário circunda a economia. A elevação dos juros internos, além da diminuição do dinamismo econômico, provoca crescimento da dívida. A conclusão parece bastante óbvia: a taxa de juros tornou-se o instrumento básico de manobra pelo qual a autoridade monetária controla o nível interno de inflação; esse “controle” possui limites difíceis de se transpor, que enquadra a economia em uma dependência constante por recursos em dólar e não possibilita margem para queda na taxa de juros, pois provocaria inflação. A economia encontra-se presa em uma armadilha na qual deve manter os juros altos e um

¹⁸ Fonte: Cano, 2000.

nível de reservas condizente com as metas inflacionárias, ao mesmo tempo em que seu crescimento é delimitado pelo próprio juro elevado.

3. Ampliação da conversibilidade da Conta Capital do Balanço de Pagamentos;
4. Substituição Monetária Parcial;
5. Desnacionalização de parte das empresas no setor financeiro, principalmente bancos;
6. Entradas e saídas de capitais. Conversão da moeda estrangeira em doméstica, para fins de Investimento e empréstimos;
7. Substituição da moeda doméstica por estrangeira em operações antes realizadas apenas pela primeira;
8. Ausência de prazo e praticamente eliminação do IOF (Imposto sobre Operações Financeiras) retratam uma ampliação concreta da conversibilidade;¹⁹
9. Investimentos em porta-fólios associados, em sua maioria, à valorização patrimonial. Tem pouco impacto no financiamento interno das empresas e na geração de postos de trabalho;
10. Bancos com participação estrangeira foram os que mais se endividaram no exterior, sem no entanto apresentar contrapartida na expansão do crédito interno. Significa que se endividaram para aquisição de ativos financeiros domésticos (títulos da dívida pública);
11. Endividamento bancário expandiu-se na forma de curto-prazo. É mais volátil, de maior reversibilidade. Direcionado, em sua maioria, ao financiamento para capital de giro das empresas para operações de arbitragem.

1.3.4 - Ajustes no Padrão de Competitividade

Para compreender os ajustes no padrão de competitividade feitos na indústria brasileira dos anos 90, é relevante entender a dinâmica do investimento no período em questão.

O investimento privado guia-se pelas expectativas de variação na demanda corrente, demanda esta intimamente associada ao direcionamento das iniciativas estatais. O comportamento do investimento estatal afeta o nível de demanda corrente por sinalizar aos

¹⁹ Fonte: Carneiro, 2000

diversos agentes econômicos o rumo conferido à economia em um futuro próximo. Entende-se por rumo o tipo de política adotada, os setores produtivos e extratos sociais beneficiados, excluídos ou marginalizados que acabam por guiar o comportamento da iniciativa privada. Quanto maior autonomia nas decisões estatais de investimento, maior poder destas em dinamizar a economia doméstica. Entretanto, dados os constrangimentos impostos pela política adotada, a soberania estatal em investir (ou tomar qualquer tipo de decisão unilateral) tornou-se muito baixa, praticamente nula. Nesse sentido, a menor participação estatal na economia reflete uma taxa global de investimento em franca decadência na década, revelando uma desarticulação entre os macrosetores econômicos.

Somado a esses constrangimentos, a velocidade e agressividade da abertura comercial e conseqüente concorrência externa, impossibilitando um *timing* de ajustamento ao parque produtivo nacional, ocasiona perda de mercado interno por parte das empresas domésticas, justificando menores taxas de investimentos. Em sua maioria, estes foram direcionados na remoção de gargalos produtivos, no aumento da produtividade e atualização tecnológica, sem adições substanciais na capacidade produtiva (e conseqüente geração de empregos).

Em setores cuja taxa de investimento foi acima da média, particularmente os direta ou indiretamente ligados aos bens de consumo, o indutor do investimento foi a expansão do mercado interno (o Real sobrevalorizado desestimulava a busca por mercados externos), particularmente os duráveis. O crescimento do mercado doméstico deu-se principalmente pelo ganho de renda decorrente da estabilização, expansão do crédito, da demanda previamente reprimida e barateamento desses bens em virtude do câmbio sobrevalorizado, visto que a abertura aumentou o coeficiente de importação das respectivas cadeias produtivas. Nestes setores - destacadamente o automobilístico, material elétrico e eletrônico - coexistiram algumas particularidades que contribuíram para a elevação do investimento. Dentre elas, destacam-se: entrada de um número considerável de concorrentes e aumento da proteção tarifária via instituição do regime automotivo. Entretanto, essa proteção destinou-se apenas ao produto final e não para peças e equipamentos, desnacionalizando e desestruturando as cadeias domésticas. Embora o produto acabado seja produzido internamente seus componentes são em grande parte importados, gerando uma dependência estrutural do mercado externo (Carneiro, 2000).

A escassez do investimento produtivo nos anos 90, descrita acima, reflete o baixo dinamismo e as descontinuidades estruturais sofridas, em especial, pela indústria brasileira no período. Entretanto, existe ainda um leque de conseqüências nocivas à indústria e ao nível de emprego decorrentes do modelo de ajuste competitivo praticado pelas empresas em geral.

Uma das principais diz respeito ao índice de produtividade alcançado no período. Esse índice elevou-se, em tese refletindo uma melhora na produção e a possibilidade de ascensão dos salários reais. Porém, ao analisarmos a fundo as causas desta elevação, percebemos que em sua maioria foram decorrentes de um processo de racionalização produtiva, reestruturação econômica, queda do emprego formal industrial e terceirização. Tal aumento de produtividade deu-se, em grande parte, pela diminuição dos postos de trabalho permitida por um novo reordenamento do processo produtivo capaz de produzir o mesmo que antes com um menor número de trabalhadores. Não houve um expressivo aumento da produção contratando ou mantendo constante o número de empregados. Ocorreu, sim, um pequeno acréscimo produtivo mediante um considerável decréscimo na quantidade de empregos formais. Essa é a explicação para o crescimento da produtividade nos 90. Ela é reflexo da modernização por racionalização e inovações organizacionais, demandantes de menores recursos financeiros, e não por inovações tecnológicas e investimentos em equipamentos. Em suma, uma modernização não geradora de empregos. Em 12 anos (89-00), a cidade de São Paulo perdeu 570.000 postos formais de trabalho. Foram fechados 4.000 estabelecimentos²⁰. “Todos os setores apresentaram recuo do emprego formal, embora a indústria de transformação (-1,6 milhão) e a construção civil (-322.000) sejam mais duramente atingidas. Ao longo dos anos 90, foram *queimados* cerca de 3,3 milhões de postos de trabalho formais da economia brasileira, sendo que desde que FHC assumiu em 1995 (até 1999) foi contabilizada a *queima* de nada menos de 1,8 milhão de empregos formais...” (Mattoso, 1999:18).

Uma questão central com respeito ao papel dos ajustes de competitividade e suas conseqüências no nível de emprego é a postura do Estado perante a indústria nos anos 90. Defendida pelo autor, a participação estatal é vital para um melhor reordenamento e coesão no interior do processo produtivo, bem como para criar expectativas positivas que

dinamizem o comportamento do mercado. Entretanto, a fragilidade do Setor Público e a ausência de um padrão de financiamento condizente com as necessidades produtivas, somada à elevada taxa de juros, dificultam a centralização e concentração, necessárias à maior liberdade de ação por parte do governo. Neste sentido, empresas são forçadas a adotar decisões individuais menos custosas em direção à modernização de sua estrutura e aumento de competitividade, visto que encontram-se desamparadas por um dos principais agentes catalisadores da economia. São estratégias baseadas principalmente na reestruturação, reorganização e racionalização produtiva, somada ao menor vínculo com o operariado, “de demissão de mão-de-obra sem maior compromisso com o empregado, de afastamento do sindicato e de redução do custo do trabalho” (Barbosa de Oliveira & Pochmann, 1995). Tais medidas contribuem pesadamente ao inchaço da taxa de desemprego no período.

Outro fator importante para explicar a dinâmica do emprego nos 90 pela ótica da competitividade refere-se as expectativas do empresariado frente ao comportamento do consumidor no período. O Brasil ajustou sua indústria sem perspectivas de ampliação de seu mercado interno, ao mesmo tempo em que a apreciação cambial dificultava o acesso ao externo. Nesse sentido, não criou nova capacidade produtiva. Um exemplo foi o setor de bens de capital, cuja retração atingiu 6,3%²¹.

1.3.5 - Alteração no Sistema de Proteção Social

Uma das principais “linhas de combate” exercidas pela teoria neoliberal diz respeito ao sistema de proteção social até então vigente. Amparados em sua maioria pela ação estatal, como a previdência, seguro-desemprego, sistemas de saúde etc..., ele passa a ser o grande responsável pelos vultuosos déficits pertencentes ao poder público. O *mainstream* exige sua reestruturação como forma de sanar as contas públicas e aumentar a confiança dos investidores financeiros no Estado brasileiro, vital para a aquisição e valorização dos Títulos da Dívida Pública nacional. Como esta operação (compra/venda de Títulos da

²⁰Fonte: Seminário apresentado pelo professor Márcio Pochmann, em 4/11/02, no auditório do Instituto de Economia da Unicamp, no Ciclo de Debates “Políticas Econômicas para o Crescimento e o Emprego”.

²¹ Fonte: Mattoso, 1999.

Dívida) passa a ser a principal porta de entrada de recursos externos no país, e o sistema de proteção social é um dos grandes empecilhos à sua execução, ele deve ser reformulado e racionalizado de modo a estimular o aporte de recursos financeiros. Neste sentido, o sistema de proteção social nacional sofre mudanças quantitativas e qualitativas, que o diferenciam de seu caráter estatal, centralizador e universal predominante no país desde a década de 30.

O sistema de proteção social, nos 90, caminhou para a focalização e assistencialismo a determinados “grupos” sociais, bem como à sua descentralização (propiciada pela Constituição de 1988 e aprofundada pelo modelo neoliberal – esse tópico é tratado no Capítulo II) e privatização, ainda que na década as taxas de desemprego tenham sido alarmantes, exigindo maior desenvoltura de tais políticas às classes excluídas do mercado formal de trabalho. Em um período cuja ação estatal deveria ser mais consistente, dada a conjuntura econômica caracterizada por baixa desenvoltura e aumento expressivo dos níveis de desemprego, o Estado opta por afastar-se da dinâmica mercantil e delegar o problema da atividade econômica e do desemprego às forças do livre mercado.

A estratégia neoliberal baseia-se na concentração de recursos destinados à população pobre e indigente (ainda que a maioria dos programas de transferência de renda às populações carentes, como o pagamento de pensões aos trabalhadores agrícolas, tenha sido efetuado preteritamente à dupla gestão de FHC), no repasse de fundos públicos para instituições privadas ou do terceiro setor e ainda na descentralização por meios de uma rede de múltiplos programas de atenção aos problemas sociais, geralmente com pouca coesão e conexão entre os variados tipos de programas e órgãos executores²². É uma estratégia que consiste em reduzir o papel do estado, principalmente o da esfera federal, na formulação e execução de políticas públicas destinadas à proteção social (na verdade, a qualquer tipo de política pública). Esse tipo de intervenção “minimalista” gera discontinuidades e debilidades no interior de tais políticas, enfraquecendo ainda mais seu raio de ação. A necessidade de uma política mais ativa, abrangente, bem formulada e de ação contínua e interligada fica clara na análise dos dados abaixo²³:

²² Fonte: Pochmann, 1999.

²³ Fonte: Cano, 2000

- A taxa de desemprego aberto, segundo o IBGE, para as Regiões Metropolitanas²⁴ (RMs) foi de 3,4% em 89, passando para 5,1% em 94, 7,6% em 98 e 8,1% em 99. Já para a cidade de SP, 3,4% em 89, 5,4% em 94, 8,6% em 98 e 8,9% em 99;
- Segundo o índice SEADE/DIEESE para as RMs, a taxa de desemprego aberto foi de 6,5% em 89, 8,9% em 94, 11,7% em 98 e 13,4% em 99;
- Enquanto em 89 somavam 1,9 milhão de desempregados nas RMs, em 98 atingiam o montante de 6,6 milhões;
- Entre Janeiro de 1990 e Fevereiro de 1999, 3,2 milhões de pessoas saíram do setor formal da economia;
- A relação assalariados com registro sobre a PEA ocupada era de 0,62 em 1989. Em 1998, cai para 0,46. Já a participação dos rendimentos dos empregados sobre o PIB cai de 0,453 em 1990 para 0,382 em 1997. O dos autônomos passa de 0,069 para 0,057.

Os dados acima refletem a periclitante situação do nível de emprego nos anos 90. O acréscimo de desempregados no decorrer da década traduz-se em milhões de trabalhadores sem renda, sem carteira assinada, sem direito ao sistema de proteção social garantido por Lei e, por tal motivo, carentes de recursos necessários a sua sobrevivência e dignidade. Justamente nesta situação, cuja intervenção estatal teria de ser mais intensa e consistente, tais problemas tornam-se secundários e relegados à mercê do livre mercado, historicamente incapaz de resolver questões de tamanha magnitude.

1.3.6 - Efeitos na Indústria brasileira nos anos 90

O escopo deste primeiro capítulo consiste em retratar o ocorrido na indústria brasileira nos anos 90, dado o modelo econômico adotado. Seu efeito na estrutura produtiva, na relação entre e intrasetorial, na composição da propriedade, na gênese do investimento e na escolha de direção a ser tomada na década foram decorrentes da conjuntura econômica no decênio, fatalmente influenciando o comportamento do emprego

²⁴ Salvador, São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Belo Horizonte, Curitiba, Recife

no período. O parque industrial passa por mudanças, nas quais seu peso e importância no interior da dinâmica econômica alteram-se de maneira a afetar de forma profunda o desempenho das demais variáveis econômicas.

O item seis deste capítulo elencará, de forma pontual e sem maiores detalhes, os principais efeitos na indústria brasileira dos anos 90, de modo a tornar claro ao leitor a dimensão do problema a ser enfrentado pelas autoridades em política industrial e de emprego nos próximos anos. Para tanto, este tópico foi baseado em Carneiro (2000), em Cano (2000) e seminário proferido por Laplane e Dedecca no Instituto de Economia, no dia 31 de outubro de 2002.

As principais decorrências da política econômica adotada nos anos 90, à indústria nacional, foram:

1. Internacionalização assimétrica (vulnerável) dada a maior dependência externa adquirida no decênio;
2. Desnacionalização (Plano Patrimonial), em virtude da maior participação estrangeira na estrutura proprietária;
3. No plano comercial: forte aumento da importação sem contrapartida em crescimento das exportações;
4. Maior eficiência com elevados custos de divisas, decorrentes do processo de privatização e da aquisição de empresas privadas por multinacionais;
5. Maior participação de filiais estrangeiras no comércio interno;
6. Fragilização das cadeias produtivas, visto que parte foi desnacionalizada e a dependência ao componente importado elevou-se bastante;
7. Fragilidade nos mecanismos de coordenação, dada a menor relevância estatal na dinâmica econômica;
8. Permanência de deficiências estruturais, principalmente baixa capacidade de inovação, fragilidade nos mecanismos de financiamento, dependência por recursos e componentes importados.

É importante confrontar o comportamento dos setores produtivos entre 89/98, antes da desvalorização do Real²⁵, para compreender a incapacidade na geração de empregos e renda frente à evolução no número de habitantes no período. Nesse, a população cresceu a uma taxa de 1,5% ao ano. Paralelamente, o ocorrido nos setores econômicos foi:

- Agropecuária cresceu a 2,6% ao ano, mantendo sua participação no PIB em 7,6%;
- Indústria extrativa mineral cresceu a 2,9%;
- Indústria de construção pífios 1,1%;
- Setor serviços 2,1%;
- Indústria de transformação 0,2%. A pior taxa de crescimento. Nos anos 80, foi de 0,9%.
- Não-duráveis foi um dos mais atingidos devido à abertura, principalmente os setores têxtil e de calçados. Cresceu em média 1,24%.
- O de bens duráveis foi o que mais se expandiu, dado efeito da estabilização e financiamento no início do plano. Entretanto houve grande desnacionalização na cadeia produtiva, dada a queda nos impostos e tarifas sobre insumos e bens de capital estrangeiros. Expandiu-se a 4,08% ao ano;
- Indústria de bens de capital sofreu impacto negativo dado alto coeficiente de importação. A desnacionalização de boa parte do setor foi a grande responsável. Seu desempenho foi de -0,63% no período;
- Bens intermediários cresceu a 0,79%;
- A renda per capita “evoluiu” a 0,57% ao ano.

²⁵ Fonte: Canc, 2000; Mattoso, 1999.

Capítulo II - Políticas de Emprego nos anos 90

2.1 - Introdução

Com o objetivo de contrapor a gênese das políticas públicas de emprego nos anos 90 com a gestão neoliberal incorporada no período, culminando no estudo de caso do município de Santo André, o presente capítulo aborda as brandas iniciativas implementadas pelo governo central na década passada no intuito de paliar os elevados índices de desemprego decorrentes do modelo político/econômico/social adotado. A intenção é relatar o posicionamento da esfera federal frente à problemática do emprego, dimensionando sua formulação de políticas públicas e as respectivas clivagens com estados e municípios no tocante a geração de emprego e renda no período. Para tanto, discorrer-se-á sobre a situação do emprego no decênio (sem maiores aprofundamentos, dada a discussão anterior no Capítulo I) e as conseqüentes medidas compensatórias e descentralizantes efetuadas pelo Estado na tentativa de amenizar os efeitos econômicos recessivos sobre o mercado de trabalho. Um panorama geral sobre as políticas de emprego na história brasileira faz-se necessário para contextualizar o sucedido nos anos 90.

2.2 - Políticas Públicas de Emprego

A gênese das políticas públicas de emprego no Brasil remonta a um passado próximo. Para compreendê-la, é interessante um paralelo com a conjuntura internacional que invariavelmente afeta o comportamento da política econômica (e social) nacional.

Acompanhando o movimento dos países centrais que, segundo Belluzzo²⁶, "particularmente nas décadas de 50 e 60, as altas taxas de crescimento do produto foram acompanhadas de rápidos incrementos de produtividade, elevação dos salários reais, reduzido desemprego, ampliação do consumo de massa e criação de abrangentes sistemas

²⁶ Fonte: Belluzzo, 1984

de proteção ao bem estar dos trabalhadores e cidadãos", a preocupação com o problema do desemprego no Brasil aflora a partir da crise dos anos 80 e seu agravamento nos 90.

Logicamente a dinâmica econômica, sua irradiação e os efeitos nos níveis de emprego e proteção social na Europa do pós-guerra não podem ser comparados aos do Brasil. Aqui não houve um sistema público de emprego como componente de uma complexa rede de benefícios que compunham o *Welfare State* europeu. O objetivo supremo da política social não era a manutenção do pleno emprego dada aceleração da atividade econômica. Entretanto, na crista da onda dos anos dourados, os trinta gloriosos²⁷, o Brasil, como a grande maioria dos países em desenvolvimento, apresentou taxas de crescimento relativamente elevadas que propiciaram um aumento global da renda, produtividade e do emprego. Tais fatos ocorreram principalmente com a saturação do modelo de crescimento baseado na reconstrução européia e japonesa, denominado Plano Marshall, que desloca para América Latina e Ásia consideráveis somas de recursos, investimentos e transferência tecnológica. Durante este período, a questão do emprego encontrava-se desfocada na política social brasileira. A economia aquecida permitia a incorporação de grande parte do contingente de trabalhadores. O quadro muda, entretanto, chegada a estagnação dos anos 70 proveniente²⁸, em maior grau, de um sobreinvestimento industrial e, em menor, da crise mundial decorrente do choque do petróleo, que culminariam na Crise da Dívida brasileira e latino-americana com a subida dos juros norte americanos em 1979.

Entre meados de 60 e início dos 70, países centrais enfrentam sinais de desaquecimento, diminuição da demanda agregada, saturação de mercados, aumento da capacidade ociosa e, conseqüentemente, diminuição dos postos de trabalho. Em contrapartida, governos são obrigados a intensificar seus esforços para manter um padrão de proteção social conquistado até então. Frente à queda de arrecadação por parte do Estado face a perda de vigor econômico, e a elevação dos gastos sociais como resposta à crise incipiente, as contas públicas se deterioram. Com elevadas taxas de inflação, baixa na dinâmica econômica e aumento do desemprego, o ciclo virtuoso keynesiano experimentado

²⁷ Entre meados dos anos 40 e 70.

²⁸ "Ja em 1974 isto se torna manifesto quando, mantido o ritmo global de acumulação de capital, por força de investimentos maciços na indústria de bens de capital e insumos estratégicos, a produção corrente industrial se desacelera, sobretudo a de bens de consumo...o crescimento deste ramo (bens-duráveis) passa por períodos de flutuação acentuada a partir de 1974 com um resultado médio negativo para a indústria automobilística entre 1974 e 1977 que seria inexorável independente da crise do petróleo" Tavares, 1996. Páginas 98 e 99.

pelos países desenvolvidos no pós-guerra é posto em xeque. A prioridade, antes centrada no pleno emprego e *welfare*, passa a ser o combate à inflação.

A preocupação com a saúde do orçamento e com o equilíbrio nas contas domésticas faz com que os governos centrais mudem sua linha de ação. Como afirma Azeredo (1998), a crescente crise fiscal e inflação obrigam os estados nacionais, impulsionados pela emergência neoliberal nos EUA e na Inglaterra, a reduzir custos e cortar gastos, diminuindo assim sua participação na economia. Neste contexto, diversos países são obrigados a buscar alternativas para amenizar a crescente debilidade estatal. Nasce as chamadas Políticas Sociais de Última Geração, cujos objetivos são claros: descentralização na prestação de serviços, ampliação da participação da sociedade e maior articulação público/privado. Percebe-se que o sistema de proteção social do pós-guerra transforma-se qualitativamente. Segundo Draibe (1996), o *Welfare State* passa por mudanças no plano dos gastos com redução, ou pelo menos queda na tendência de elevação, das despesas do governo na área social. Há, ainda, alteração no plano de valores, em que solidariedade é substituída pela eficiência e no plano da nova organização do trabalho e processo produtivo, em que Estado e trabalhadores, principalmente formais, têm sua importância reduzida gradativamente.

2.3 - Políticas de Emprego no Brasil

O debate sobre políticas públicas de emprego no Brasil é deveras controverso, principalmente com respeito a sua efetividade no combate ao desemprego. Segundo Pochmann (1993), o Brasil caracteriza-se pela inexistência de políticas explícitas e ativas de emprego e renda. O discurso sobre a constituição de um conjunto de medidas relativas ao mercado de trabalho encontra-se ainda em estágio inicial, e a qualidade²⁹ das políticas no tocante a problemática do emprego é bastante discutível. A posição de Pochmann é compartilhada pelo autor. Na trajetória brasileira, não se observa uma política pública de emprego e renda capaz de intervir ativamente na geração de novos postos de trabalho. Em sua totalidade, prestaram-se a atuar nos empregos já existentes, contribuindo infimamente à

²⁹ Por qualidade, subentende-se a classificação das políticas em ativas (atuam sobre a demanda de mão-de obra) ou compensatórias (incidem sobre oferta e manutenção dos postos já existentes). Pochmann, 1993.

absorção da população economicamente ativa progressivamente apartada do mercado formal de trabalho. Nos anos 90 não foi diferente e as únicas duas formas de manifestação política à problemática do emprego, o Planfor e o Proger, pouco contribuíram à incorporação da crescente parcela da população desempregada.

A dinâmica das políticas de emprego e renda no Brasil deve ser compreendida mediante estudo de quatro iniciativas nacionais que atualmente compõem o Sistema Público de Emprego: o Sistema Nacional de Emprego (SINE), o Seguro-Desemprego, o Proger (Programa de Geração de Emprego e Renda) e o Planfor (Plano Nacional de Formação Profissional). Essas iniciativas não foram as únicas presentes em toda história brasileira, mas podem ser consideradas como as primeiras que compõem um programa, ainda que relativamente precário, capaz de abranger todo o território nacional e compor um Sistema Público de Emprego. Dado o escopo do presente trabalho (iniciativas governamentais de geração de emprego e renda nos anos 90) centraremos a análise no Planfor e no Proger, discorrendo superficialmente sobre o SINE e o Seguro-Desemprego.

Uma política direcionada à resolução dos problemas do emprego, ainda que não implementada completamente, demorou a estabelecer seus primeiros passos revelando-se em meados dos 70 e principalmente nos 80, com o recrudescimento da crise. Até então, associava-se emprego à atividade econômica. A existência de taxas de desemprego relativamente elevadas (baixas se comparadas às dos anos 90) explicava-se pelo mau comportamento da economia em determinado momento. O quadro reverter-se-ia quando esta retomasse seu crescimento. Tal visão, entretanto, demonstrou-se falsa ao observar-se que, mesmo em períodos de expansão econômica, o efeito sobre o nível de emprego era baixo, senão desprezível. De acordo com Azeredo (1998), o rápido processo de industrialização ampliou e modificou estruturalmente o mercado de trabalho. Os setores modernos, que mais empregaram a partir da década de 50, fizeram uso da força de trabalho nos moldes fordista-tayloristas, de pouca exigência educacional, especialmente nos anos do milagre econômico. O setor baseado na forte divisão do trabalho e com tarefas rotineiras permitiu o alcance de níveis de produtividade setoriais empregando trabalhadores de baixa qualificação. Porém, a partir da década de 80, mas principalmente nos anos 90, surgem novos desafios relativos ao mercado de trabalho, uma vez que o crescimento da economia deixa de ser suficiente para a geração de novos empregos requeridos pela população

economicamente ativa em busca de ocupação. Embora houvesse taxas de expansão, mesmo que irrisórias frente aos anos dourados, os níveis de emprego revelavam-se insatisfatórios. O paralelo entre crescimento e emprego, ao menos na proporção do pós-guerra, deixa de existir na década de 90. Não que esta tenha apresentado taxas consistentes de expansão. Entretanto, os correspondentes índices de ocupação demonstraram-se ainda mais inexpressivos. Não se defende, nessa dissertação, que o crescimento não seja necessário à ampliação dos postos de trabalho. Entretanto, uma expansão baseada mais no consumo que no investimento contribui menos à problemática do desemprego. Na década de 80 e principalmente na de 90, cuja taxa de investimento sobre o PIB demonstrou-se estagnada, observa-se uma redução na “elasticidade emprego-produto” (diminuição da quantidade de empregos gerados para cada unidade de produto ou investimento realizado). Essa redução ocorre tanto no Brasil como em outros países, cujo crescimento econômico das últimas duas décadas, em especial nos anos 90, não se traduz em geração de novos empregos. É uma expansão apoiada em inovações tecnológicas e reestruturação produtiva (Dedecca, 1999), visando adequar-se ao competitivo mercado globalizado. Na mesma linha, o corte de custos via fusões e aquisições contribui ainda mais para o aniquilamento de milhares de postos de trabalho. Diferentemente do ciclo virtuoso do pós-guerra, atualmente as economias de mercado registram crescimento, mesmo que medíocre, com baixa geração de empregos.³⁰

A percepção tardia de que crescimento econômico *per se* não se traduz obrigatoriamente em incremento nos níveis de emprego pode ser uma das explicações da "demora" na adoção de políticas públicas de emprego no país. Mas não é a única, nem mesmo a mais importante. Existem outros fatores capazes de justificar a apenas recente formulação de tais políticas no Brasil. Um deles seria o fato da força de trabalho brasileira ser bastante heterogênea, marcada por uma dualidade no mercado de trabalho, cuja

³⁰ O argumento acima é fracamente legitimado, dado o curto intervalo de tempo que invariavelmente limita uma análise estrutural do comportamento das variáveis econômicas, quando comparamos dois períodos de crescimento no Brasil: 1983 a 1986, e 1993 a 1995. Segundo dados do DIEESE, o período 84/86 apresentou crescimento médio anual do PIB de 6,9%, implicando em uma taxa de expansão do emprego regular em 4,9%. Já no período 93/95 a taxa de crescimento do produto foi 4,8%, enquanto o crescimento do emprego regular foi de apenas 0,1%.

presença de um setor moderno com elevada produtividade, empregos formais relativamente estáveis e altos salários, paralelamente a um setor atrasado, de baixa produtividade e considerável informalidade, dificulta a formulação de uma estratégia nacional de combate ao desemprego. Essa idéia é defendida por Simonsen, em sua obra "*Salários, dualismo e desemprego estrutural*". Outro enfoque, referente a autores como Tavares (1981), Rangel (1981), Baltar (1985), destaca o precário estímulo à industrialização e à constituição do Estatuto do Trabalho como uma das causas para o rebaixamento do padrão de vida das classes trabalhadoras, que somado ao excesso de oferta de mão-de-obra e à heterogeneidade estrutural da base produtiva, acarretam em consideráveis níveis de desemprego. Ainda, não se deve esquecer a periclitante situação estrutural da rede de ensino brasileira, que dificulta qualquer tentativa de implementação de um sistema nacional de emprego devido a insuficiente integração com a esfera produtiva. Por último, o profundo atraso na relação capital/trabalho inviabiliza a formulação de mecanismos favoráveis à classe trabalhadora. Vejamos as principais políticas (compensatórias) de emprego no Brasil.

O SINE - Sistema Nacional de Emprego - foi instituído pelo Decreto nº 76.403, de 08.10.1975 e tem como Coordenador e Supervisor o Ministério do Trabalho e Emprego, por intermédio da Secretaria de Políticas de Emprego e Salário. Sua criação fundamenta-se na Convenção nº 88 da Organização Internacional do Trabalho – OIT - que trata da organização do Serviço Público, ratificada pelo Brasil. Essa Convenção disseminou a convicção de que os problemas do mundo do trabalho deveriam ser preferencialmente tratados em organismos de caráter tripartite. Organizações de trabalhadores e empresários atuariam em conjunto com representantes do governo, de forma a tornar mais democrática e ágil a formulação de novas políticas. Destina-se a prestação de serviços ao trabalhador com vistas à sua proteção e melhoria nas condições de acesso e permanência no mercado de trabalho. Atualmente, sua operacionalidade efetua-se com recursos do FAT mediante a execução de ações e programas desenvolvidos pelo MTE - Ministério do Trabalho e Emprego - nos Estados e Municípios, através da celebração de convênios de cooperação técnica e financeira que permitem oferecer ao trabalhador, gratuitamente, os seguintes serviços: Intermediação de mão-de-obra; Seguro-Desemprego; Qualificação Profissional; Geração de Emprego e Renda; Informação e Análise sobre o mercado de trabalho.

Além destes serviços, está entre os objetivos dos SINEs propiciar informação e orientação ao trabalhador quanto a escolha de emprego; prestar informações ao conjunto de empregadores sobre a disponibilidade de recursos humanos; fornecer subsídios ao sistema educacional e ao sistema de formação de mão-de-obra para elaboração de suas programações; estabelecer condições para a adequação entre demanda e oferta de postos de trabalho, em todos os níveis de capacitação.

O **Seguro-Desemprego** foi criado em 1986 pelo Decreto-lei nº 2.284 e regulamentado pelo Decreto-lei nº 92.608 do mesmo ano. Sua implementação foi impulsionada com a Constituição de 1988 e sua estruturação definitiva em 1990. Foi uma criação bastante tardia, face aos países desenvolvidos (a Inglaterra cria seu Seguro-Desemprego em 1911). Pertence ao conjunto da seguridade social. Seu objetivo principal é fornecer assistência financeira temporária ao trabalhador demitido sem justa causa. A legislação prevê o auxílio a todos os trabalhadores na busca por um novo emprego, por meios de programas integrados de orientação, realocação e qualificação profissional. Até 1990 a taxa de cobertura do seguro era baixa, abrangendo cerca de 5% dos trabalhadores demitidos do setor formal (aproximadamente 150.000). A partir de então, a Lei nº 7.998 adaptou o programa em conformidade com a Constituição Federal de 1988. Ela reduziu as exigências para o recebimento do benefício, ampliando a parcela dos trabalhadores contemplados. Já em 1990 a cobertura alcançou quase 40% dos demitidos, atingindo 2,8 milhões de trabalhadores.

A partir de 1994, com a Lei 8.900 de 30/6/1994, criam-se condições jurídico-institucionais que permitem ao governo coordenar um programa nacional mais abrangente de políticas públicas de emprego. Em 1994 cria-se o Proger e, em 1996, o Planfor. Ambos constituíram o cerne da política pública de emprego nos anos 90 após a criação do FAT³¹, ainda que sua efetividade seja discutível e polêmica frente aos elevados índices de desemprego no período.

³¹ A constituição do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) deu-se através da Lei 7998/90. Essa assegura que os recursos arrecadados via PIS/PASEP sejam destinados a esse fundo, constituindo-o a principal fonte de financiamento de Políticas Públicas de Emprego nos anos 90.

Tanto o Proger quanto o Planfor possuem algumas características comuns:

- Mesma fonte de recursos, provenientes do FAT e administrados pelo Codefat;
- Implementação descentralizada, em níveis estadual e municipal, porém sob acompanhamento e coordenação do MTE;
- O modelo institucional prevê a formação de comissões municipais e estaduais de emprego, tripartites, com funções definidas pelo Codefat, reproduzindo o modelo adotado pelo próprio conselho.

O **Proger** foi instituído pelo Codefat, através da Resolução Codefat nº 59 de 25 de março de 1994, com o objetivo de conceder linhas de crédito para setores com pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro convencional (cooperativas, micro-empresas, formas associativas de produção, iniciativas do setor informal). Entretanto, sua operacionalização efetiva deu-se com a Resolução Codefat nº 73, em 16/12/94, que dispõe sobre a alocação de recursos do FAT nos agentes financeiros do programa e aprova o Plano de Trabalho do Banco do Brasil. Inicialmente criado para a área urbana migra também à rural, acompanhado de programas de qualificação, assistência técnica e extensão rural, divididos em dois programas: o Proger Rural e o Pronaf (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar).

Do ponto de vista institucional, os projetos aprovados são fiscalizados pelas Comissões Estaduais de Emprego - órgãos colegiados de caráter tripartite e permanente - proporcionando articulação com a sociedade civil. Os recursos são provenientes do FAT e administrados pelos seus agentes financeiros no Proger, a saber: Banco do Brasil, Banco do Nordeste, BNDES, Caixa Econômica Federal, FINEP. Essas instituições apresentam Plano de Trabalho para aprovação do Codefat. O Plano define linhas especiais de crédito, montante de recursos e condições operacionais. A concessão do financiamento está vinculada a algumas condições básicas: o desenvolvimento de programas de capacitação técnico-gerencial, assistência técnica e acompanhamento dos empreendimentos beneficiados. Possui execução descentralizada e segue orientações, nos níveis estadual e municipal, das Comissões de Emprego. A partir das diretrizes do Codefat, as Comissões

definem a abrangência e as linhas prioritárias de ação dos Programas de Estados, assim como acompanham e fiscalizam seu desenvolvimento.

É importante destacar que o Proger não é uma concessão de linhas de financiamento comum, mas destinada aos indivíduos com dificuldade de acesso ao crédito no mercado ou mesmos instituições não-governamentais. A Missão do Proger, definida na Resolução 59 do Codefat em março de 1995, preocupa-se em diferenciá-lo de outras linhas de crédito ordinárias dos bancos. Na Resolução são impostas algumas condições para concessão de créditos, segundo Guimarães (1998), tais como:

- Ficam definidos os princípios de controle social local, por intermédio de Conselhos ou Comissões Estaduais e Municipais de Emprego, tripartites e paritárias;
- A operacionalização passa a ser descentralizada, por meio de agências de financiamento, em alguma medida concorrentes entre si, mediadas pelo Conselho Local;
- Admite-se a aplicação de recursos no setor informal da economia, mesmo que de maneira tímida.

Ainda com relação ao *modus operandi* do Proger deve-se destacar que, em sua versão urbana, as unidades produtivas beneficiadas devem contar com o apoio das Secretarias Estaduais do Trabalho/SINE e de entidades especializadas. Para tanto, foi determinado pelo Codefat a incorporação, no âmbito dos convênios do SINE com as Secretarias de Trabalho ou afins, recursos para apoio operacional do Proger. Esses recursos, como acima citado, diferenciam-se daqueles destinados, via depósitos especiais, às instituições oficiais para concessão de crédito. As transferências aos estados (secretarias) referem-se à promoção da assistência técnica ao empreendedor, bem como à realização de visitas de acompanhamento aos empreendimentos financiados. No tocante aos cursos de habilidades básicas, específicas e de gestão, devem ser utilizados os recursos transferidos às unidades da Federação no âmbito do Planfor.

Da mesma forma que os demais programas financiados pelo FAT, o Proger conta com a participação de representantes de entidades de empresários e trabalhadores em Comissões Estaduais e Municipais de Emprego. Essas, a exemplo do Codefat, são de

caráter tripartite e paritário, instituídas pelo poder público local. Seu funcionamento e estrutura administrativa ficam a cargo dos governos estaduais, que por sua vez são responsáveis também pelo estímulo à criação e funcionamento das Comissões Municipais de Emprego.

O **Planfor** foi elaborado em 1995 pelo MTE, através da Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (Sefor). O desenvolvimento da educação profissional, iniciado na década de 40 com o “Sistema S”³², amplia-se a partir de sua criação, mantendo entretanto um caráter compensatório dada a ausência de crescimento expressivo na década de 90. O público alvo é variado (trabalhadores formais e informais, jovens, micro-empresários, mulheres chefes de família...). A implementação dá-se de forma descentralizada, via Planos Estaduais de Qualificação, coordenados pelas Secretarias Estaduais de Trabalho. Os Planos são elaborados pelas Secretarias e submetidos às Comissões Estaduais para aprovação. Posteriormente, encaminhados à Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional do Ministério do Trabalho para análise técnica e aprovação do convênio, cujos recursos são provenientes do FAT.

Os Programas que integram o Planfor são de quatro tipos: Nacionais, Estaduais, Emergenciais e Especiais. Todos são divididos em módulos (habilidades básicas, específicas e de gestão), levando em conta as necessidades locais/regionais. Sua execução é operacionalizada de duas formas: a primeira são os PEQs, Programas Estaduais de Qualificação, dirigidos à qualificação e requalificação profissional, tendo como público alvo os beneficiários do Seguro-Desemprego, dos programas de geração de emprego e renda, os trabalhadores desempregados e com risco de perda de emprego, os trabalhadores autônomos e microprodutores do setor informal, os segmentos populacionais em risco ou desvantagem social - do meio urbano ou rural - com maior atenção para adolescentes, jovens e idosos. A segunda forma são as parcerias mediante convênios, termos de cooperação técnica, protocolos de intenção entre Ministério do Trabalho/Secretaria de Formação Profissional e a rede de educação profissional do país, que compreende: os sistemas de ensino técnico federal, estadual e municipal; universidades públicas e privadas; sistema “S”; sindicatos de trabalhadores, escolas e fundações de empresas; organizações não-governamentais. A clientela, como antes ressaltado, é diversificada, mas prioriza-se os

desempregados atendidos pela intermediação dos SINEs, trabalhadores na iminência de perda de emprego e outras populações em risco ou desvantagem social.

Apesar dos termos de cooperação, dos convênios assinados e assegurados, o Planfor tem sua abrangência limitada, em menor parte pela baixa integração com o mercado, principalmente instituições privadas, tornando difícil a incorporação do contingente qualificado ou requalificado pelos programas. Entretanto, a insuficiente atuação do Programa na geração de novos empregos repousa exogenamente sobre a recessão econômica característica dos anos 90, que inviabiliza o acesso de novos trabalhadores ao mercado formal e informal dada a inexistência de um crescimento sustentável. Nesse sentido, seu raio de ação é reduzido e permeado de críticas.

Tanto o Planfor como o Proger direcionam-se majoritariamente à população desempregada ou com risco de perda do emprego, revelando um caráter compensatório. Sua efetividade, quando muito, destina-se à manutenção de parte do contingente outrora empregado. Em nada contribuem à criação de novos postos de trabalho. Não há números disponíveis sobre a quantidade de empregos gerados pelo Planfor ou Proger. Entretanto, dada a taxa de desemprego desde sua implementação, infere-se que ambos demonstram-se irrelevantes no combate aos problemas do emprego.

Antes de abordar o processo de descentralização das políticas de emprego no Brasil (possibilitado pela Constituição de 1988 e decisivo para compreender como o município de Santo André auferiu autonomia para realizar suas políticas de geração de emprego e renda) cabe discorrer, dado o vínculo com sua formulação e execução, sobre as Comissões Estaduais e Municipais de Emprego. Essas Comissões são importantes canais de disseminação e implementação de tais políticas, facilitando a intervenção nos níveis estadual e municipal.

Comissões Estaduais de Emprego

As Comissões Estaduais de Emprego são órgãos ou instâncias colegiadas, de caráter permanente e deliberativo, constituídas de forma tripartite e paritária, com representantes

³² Fonte: O Sistema "S" é composto pelo SENAI, SESI, SENAC, SESC, SEBRAE, SENAR, SEST, SENAT, INCRA, DPC e Fundo Acroviário.

de entidades de trabalhadores, empresários e governo, aos moldes do Codefat. Pode-se agrupar suas competências em 4 grandes funções.

A primeira é a do conhecimento do mercado de trabalho que se objetiva intervir. As políticas do Ministério do Trabalho e Emprego são dotadas de flexibilidade e podem ser frutíferas nos diversos contextos em que são operacionalizadas. Mas é crucial que sua formulação esteja em fina sintonia com as particularidades de determinado mercado de trabalho. Compete às Comissões de Emprego articularem-se com instituições públicas e privadas, inclusive acadêmicas e de pesquisa, para obter subsídios para propostas ao Sistema Nacional de Emprego - SINE e ao Programa de Geração de Emprego e Renda - Proger, elaborar relatórios técnicos e criar o Grupo de Apoio Permanente, que pode constituir subgrupos temáticos.

A segunda é orientar a execução de tais políticas. Entre as competências aqui incluídas, propor ao SINE medidas que minimizem os efeitos negativos dos ciclos econômicos e do desemprego estrutural ou que aperfeiçoem as ações do SINE e do Proger; articular-se com os demais atores do Proger, inclusive no que diz respeito à questão da capacitação gerencial dos empreendedores; indicar áreas e setores prioritários para alocação dos recursos deste Programa e participar da elaboração e alocação de recursos, quando da formulação do Plano de Trabalho que será conveniado com o Ministério. Esta é uma das principais funções das Comissões Estaduais (e também municipais) de Emprego. Com efeito, elas parecem possuir mais do que os demais parceiros dos programas do MTE, competência e legitimidade para o exercício de orientar sua execução local, uma vez que contam com variados interesses dos atores sociais preocupados e diretamente envolvidos com a questão do desenvolvimento local - governo, empregadores e trabalhadores.

A terceira função refere-se ao controle de determinadas ações. Entre as competências aí incluídas estão as de fazer cumprir os critérios técnicos estabelecidos pelo MTE na alocação de recursos do convênio SINE; acompanhar a execução do Plano de Trabalho e examinar em primeira instância o Relatório de Atividades do SINE.

Por fim, há um importante papel de articulação institucional. As Comissões Estaduais devem aprovar o Regimento das Comissões Municipais; subsidiar as deliberações do Codefat quando necessário e promover o intercâmbio de informações com outras Comissões Estaduais e Municipais para orientação de suas ações.

Comissões Municipais de Emprego

As Comissões Municipais de Emprego constituem um espaço de aglutinação entre agentes e instância de decisão de interesses diversificados pouco utilizado pelos municípios brasileiros. Boa parte deles não dispõe ou não usufrui deste instrumento para formular, implantar e executar suas políticas públicas locais. Geralmente, servem de “fachada” para instituição de interesses corporativistas presentes nas autarquias municipais. Entretanto, tal fato não constitui uma regra, presenciando-se municipalidades que usam deste recurso para implantar de forma democrática, transparente e eficaz as decisões tomadas por empresários, trabalhadores e poder público.

A Comissão Municipal de Emprego (CME) é um órgão colegiado de caráter permanente e deliberativo, de composição tripartite e paritária, com representação de entidades de trabalhadores, empregadores e governo. É um espaço privilegiado da participação da sociedade civil organizada no estabelecimento de diretrizes e prioridades à implementação de políticas públicas de emprego e relações de trabalho, em âmbito municipal, visando cumprir a Resolução Codefat nº 80/1994.

A CME é composta de forma tripartite e paritária por, no mínimo, 6 (seis) e, no máximo, 18 (dezoito) membros, devendo contar com representação da área urbana e rural, em igual número, de trabalhadores, empregadores e representantes do governo. Ao poder público estadual está assegurada uma representação na Comissão Municipal de Emprego, sendo os demais membros dessa bancada designados pelo poder público do município.

O apoio e o suporte administrativos necessários à organização, estrutura e funcionamento das CMEs serão fornecidos pelo órgão da prefeitura responsável pela operacionalização das atividades inerentes ao Sistema Nacional de Emprego, na localidade. No caso das Comissões Estaduais, esta tarefa deve ser exercida pela Coordenação Estadual do SINE. As principais competências das CMEs, são:

1. Estabelecer, acompanhar e avaliar ações na área de emprego e relação de trabalho, no âmbito municipal, propondo medidas julgadas necessárias ao desenvolvimento produtivo à ocupação e renda.
2. Identificar e selecionar áreas prioritárias de atuação do Proger e do Programa de Qualificação Profissional.

3. Acompanhar a execução do Plano de Trabalho do Sistema Nacional de Emprego, do Programa de Geração de Emprego e Renda e do Programa de Qualificação Profissional.

2.4 - Descentralização das Políticas de Emprego

O escopo dessa dissertação consiste em confrontar a gênese das políticas (e dos problemas) de emprego no Brasil dos anos 90 com o modelo político/econômico/social adotado, culminando em um estudo de caso sobre o município de Santo André, região industrial altamente afetada mediante política macroeconômica incorporada pelo país no período. Essas políticas têm como uma de suas características principais a descentralização de atividades, responsabilidades e encargos preteritamente a cargo do governo federal. Entretanto, tal processo descentralizante, ainda que altamente utilizado pela ortodoxia na execução de suas políticas sociais, não é exclusivamente uma decorrência prática de seus pressupostos teóricos. Nem tampouco reflete a visão neoliberal quanto às políticas sociais. Enquanto a descentralização incorporada à Constituição de 88 mantinha o caráter universal e abrangente das políticas sociais constituídas desde os anos 30, as políticas sociais neoliberais, frutos da concepção de estado mínimo, caminham na direção oposta: são extremamente localizadas e focalizadas, visando simplesmente corrigir os desequilíbrios decorrentes de mínimas distorções advindas dos mecanismos de mercado. Em decorrência, as políticas sociais na década de 90 passam a ter duplo caráter: são operacionalizadas de forma descentralizada e direcionadas a determinados recortes populacionais. Confrontando o papel dessas políticas pré década de 90 com sua atuação após a incorporação do modelo neoliberal, depara-se com mudanças quantitativas e qualitativas em sua formulação e execução. Por tal motivo, a compreensão deste processo demonstra-se necessária para compreender a gênese de tais políticas nos anos 90. Nesse sentido, considera-se extremamente importante uma visão da descentralização das políticas sociais, em especial as de emprego e renda, para compreender sua trajetória na década passada e o porquê do estudo referente à cidade de Santo André. Segue, abaixo, um sucinto panorama do processo de descentralização das políticas sociais no Brasil.

Um retrospecto na gênese das políticas sociais no Brasil permite-nos observar que, desde os anos 30, seu desenvolvimento foi calcado sob a égide de Estados altamente centralizadores. A elevada concentração do poder decisório nas mãos do Executivo Federal moldou o contorno das políticas sociais no Brasil. Foi principalmente durante os dois ciclos autoritários nacionais, de 1930 a 1945 na primeira era Vargas, e de 1964 a 1984 no regime militar, que o Sistema de Proteção Social ganhou suas principais características. É compreensível, portanto, o caráter concentrador, burocrático, centralizador e clientelista das políticas sociais no Brasil.

Esse padrão, entretanto, sofre modificações durante os anos setenta e principalmente nos 80, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, "...ponto culminante de um processo que se iniciara em meados da década dos 70 e se aprofundara nos anos 80, com a aprovação da Emenda Constitucional Passos Porto, em 1983, e do projeto do Deputado Ayrton Sandoval, em 1985 (um projeto de minirreforma tributária)..."³³. A transformação centrava-se na descentralização (redistribuição) das competências tributárias, um dos pontos pioneiros na trajetória de mudança das responsabilidades intergovernamentais. A questão em torno da tributação é justificável na medida que, no interior de uma federação, como é o caso nacional, o federalismo fiscal é a espinha dorsal do sistema (Almeida, 1996). Como são gerados e distribuídos os recursos fiscais e parafiscais entre as esferas do governo é que define a relação e os arranjos federativos pertinentes à nação. Entretanto, não se pode entender a dinâmica descentralizadora, no Brasil, focando apenas o lado fiscal e tributário. Ela é fruto também de um processo de democratização que envolveu o país durante todo esse período.

No Brasil, e na América Latina em geral, a dissolvência dos regimes autoritários foi acompanhada pela perda de poder dos governos federais acentuada, posteriormente e de forma marcante, pela hegemonia do mercado sobre as demais instituições sociais decorrente da dominação do modelo neoliberal adotado no início da década de 90. A concentração e centralização nas decisões dão lugar à maior capilaridade direcionada às esferas subnacionais (estados e municípios), associada agora à democratização. A transição entre regimes conferiu *status* e poderes aos dirigentes de estado, vitais à solidificação da democracia brasileira. A incipiente (e ainda precária) formação de partidos, inerentes a uma

³³Fonte: Oliveira & Biasoto, 1997, página 19.

sociedade não autoritária, foi possível graças às clivagens políticas estaduais arquitetadas pelos governadores (Almeida, 1996), estimulados principalmente pela corrida eleitoral.

Na época de grandes transformações, a descentralização significava crescimento da democracia e aumento da participação popular. Maiores poderes aos estados e principalmente aos municípios, retratavam possibilidades de inserção política à população local. Era a chance dos cidadãos atuarem ativamente no processo político brasileiro, desejo frustrado por 20 anos de ditadura militar. Ainda, a descentralização iria contra um padrão de proteção social construído pelo autoritarismo, "hipercentralizado, institucionalmente fragmentado e inócuo do ponto de vista dos serviços e benefícios distribuídos" (Draibe, 1996). A derrota da centralização traduzia-se na esperança da universalização (fim do clientelismo) do acesso e do aumento do controle dos beneficiários sobre os serviços sociais. Seria o início de maiores oportunidades de contato e participação popular. Dessa maneira, democratização e crise fiscal foram os pilares do movimento descentralizador no Brasil. Apesar de contemporâneos, o primeiro foi mais relevante até 1988 e o segundo, mesmo que pioneiro, ganha maior importância com a disputa fiscal empreendida pelos estados e municípios após a Constituição de 1988, principalmente nos anos 90.

Um processo desta magnitude demanda consideráveis mudanças com respeito às relações entre as esferas governamentais e às atribuições de suas competências. Implica, necessariamente, em definições de novas regras e instrumentos de realocação e distribuição dos recursos, bem como nas fontes de origem e arrecadação. Não nos cabe, nessa dissertação, discutir ou analisar profundamente o conjunto de transformações nos três níveis de governo. Entretanto, considera-se importante a exposição de alguns dados e fatos que confirmem determinadas modificações.

Segundo Oliveira & Biasoto (1997), no período de 1988 a 1991, a participação de estados e municípios na despesa com o consumo corrente das administrações públicas aumentou de 54% para 65%. A do governo federal reduziu-se de 46% para 35%. Os gastos com pessoal passaram de 59% para 72%, enquanto na esfera federal caiu de 41% para 28%. A contribuição dos subnacionais na formação bruta de capital do Governo Federal foi de 67% para 82%. A do próprio, de 33% para 18%. Na área social (educação, saúde, saneamento, previdência...), em 1980 o Governo Federal gastava 65% do total, estados 24% e municípios 11%. Em 1992, as parcelas mudam respectivamente para 56%, 27% e 17%.

Em 1994, governos estaduais e municipais foram responsáveis por 56% da arrecadação e 71% da receita disponível (deduzidas transferências intergovernamentais, cujo montante - do federal para estados e municípios - é da ordem de 6% do PIB), com respeito às cobranças de impostos. No conceito de contas nacionais, que inclui as cotas previdenciárias, os subnacionais contribuíram com 32% da arrecadação e 41% da receita disponível. No tocante aos gastos, 61% do consumo governamental foi de responsabilidade de ambas as esferas, que também responderam por 78% do investimento público.

A análise superficial dos dados apresentados acima deixa claro que a Constituição de 1988 promoveu a descentralização dos recursos em prol de estados e municípios. Torna-se evidente a intenção de outorgar atribuições e responsabilidades às esferas subnacionais. Até a Promulgação da Constituição de 1988 o Município não era expressamente mencionado como parte integrante da Federação, embora fosse ponto passivo que esta compreendia, inclusive, os municípios. A Constituição promulgada no dia 5 de outubro de 1988 liquidou com esta questão inserindo, expressamente no seu art. 1º e também no art. 18, o Município como ente federativo.

A competência de cada uma das esferas governamentais está definida na Constituição Federal, que também estabelece o que lhes é vedado. Os arts. 21 e 22 enumeram as matérias de competência exclusiva da União. O art. 23 relaciona as matérias de competência comum. O art. 24 enumera os casos de competência concorrente. O § 1º do art. 25 confere aos Estados competência residual ou remanescente.

Quanto ao Município, sua competência está expressa nos artigos 29 e 30 da Constituição, que tratam da Lei que o rege e das matérias de sua competência. O Município é, pois, autônomo, como expressamente citado no art. 18. O primeiro ponto basilar de garantia da autonomia municipal está no art. 29: "...o Município reger-se-á por Lei Orgânica própria, ditada pela Câmara Municipal, que a promulgará". Rompeu-se, assim, com a interferência do legislador ordinário estadual em assuntos de organização do Município, generalizando a forma adotada pelo Rio Grande do Sul desde a Constituição de 1891. Em termos práticos, a autonomia do Município significa que o Governo Municipal não está subordinado a qualquer autoridade estadual ou federal no desempenho de suas atribuições exclusivas e que as leis municipais, sobre qualquer assunto de competência

expressa e exclusiva do Município, prevalecem sobre a estadual e a federal, inclusive sobre a Constituição Estadual em caso de conflito, como tem sido da tradição brasileira.

Em matéria de receita municipal, a Constituição transferiu ao Município o imposto sobre a transmissão de bens imóveis por ato praticado intervivos, antes de competência estadual; manteve na sua esfera o imposto predial e territorial urbano e sobre serviços de qualquer natureza, exceto transportes intermunicipal, interestadual e de comunicações, e a capacidade de cobrar imposto sobre a venda de combustíveis líquidos e gasosos, exceto o óleo diesel, posteriormente eliminado de forma homeopática pela Emenda Constitucional nº 3 de 17 de março de 1993. Foi mantida a participação do Município em 25% do produto da arrecadação do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços e em 50% do imposto sobre a propriedade de veículos automotores, ambos arrecadados pelos Estados. Vedou-se à União a Prerrogativa de instituir isenção de tributos de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, permitida na Constituição de 67.

Quanto à participação nas receitas da União, a Constituição determinou que pertencem aos Municípios (art. 158):

- o produto da arrecadação do imposto da União sobre a renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;
- 50% do imposto territorial rural, arrecadado pela União, ITR;
- 22,5% do produto da arrecadação dos impostos de renda e de consumo, constituindo o Fundo de Participação dos Municípios - FPM;
- 25% dos 10% do produto da arrecadação do imposto de produtos industrializados, transferidos aos Estados, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados, IPI.

Foi assegurada ainda aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a participação no resultado da exploração do petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou ainda compensação financeira por esta exploração.

A descentralização das receitas, possibilitada pela Constituição de 88, acarretou em descentralização dos encargos, com estados e municípios assumindo progressivamente responsabilidades na realização do gasto público e no atendimento às demandas sociais. Entretanto, para compreendermos a crescente atuação municipal nos anos 90 frente aos problemas sociais, é preciso entender também o “estímulo” conferido à descentralização por parte do modelo político/econômico adotado. Indiscutivelmente, mediante sua política de Estado mínimo, cuja participação estatal na dinâmica econômica e social é tida como maléfica ao bom funcionamento do mercado, o mainstream utiliza-se das possibilidades de descentralização constitucionalmente aprovadas para abster a esfera federal de obrigações historicamente pertencentes ao seu escopo. Em especial na formulação e execução de políticas sociais, o governo central paulatinamente delega funções aos estados e principalmente aos municípios, garantindo assim seu menor envolvimento. A retórica do *desenvolvimento local sustentável* legitima essa atuação minimalista federal, exacerbando o papel municipal.

O posicionamento menos ativo da esfera federal com respeito as políticas de trabalho e renda manifesta-se tanto ao analisarmos seus programas na década (Planfor e Proger), destacadamente descentralizados e efetuados basicamente pelos estados e municípios, quanto ao reconhecermos a importância conferida pelo mainstream às parcerias entre poder público local, iniciativas privadas e sociedade civil, exaltando o Terceiro Setor (nem público nem privado: privado de interesse público) como ente importante e necessário no combate aos entraves sociais, gradativamente exercendo funções preteritamente de responsabilidade estatal. O discurso neoliberal tem ganho tamanha ênfase, que atualmente falar em políticas sociais sem a presença de ONG's (organizações não governamentais) e entidades afins soa estranho. Indagações do tipo “só o Estado vai participar?” ou “não tem nenhuma entidade apoiando?” viraram rotineiras. Como manifestou-se uma vez o Professor Wilson Cano em sala de aula, “Tornou-se jurássico falar em protagonismo estatal, em ação do Estado nos dias de hoje”. A retórica dominante incrustou-se na sociedade, contagiando vários segmentos. Considerável parcela da população tem como pressuposto a certeza de que o Estado não tem condições de arcar com as atribuições e responsabilidades dos problemas sociais, seja porque é “incompetente” ou “porque não tem mais dinheiro”. Parece ser um fato socialmente consumado a abstenção econômica e social estatal. Nesse

quadro em que a relevância municipal é exaltada pela sobreposição de dois fatores principais – a descentralização possibilitada pela Constituição de 88 e a retórica neoliberal - estados e municípios, em associação ou não com entidades e órgãos da sociedade civil e de representação popular, tornam-se formuladores e executores das políticas sociais, em especial nos últimos dez anos. É no interior deste contexto que exporemos as políticas de geração de emprego e renda do município de Santo André. Antes, entretanto, no intuito de visualizar a relevância da ascensão municipal, inclusive no meio acadêmico, considera-se importante a leitura do texto exposto pelo economista Ladislau Dowbor (PUC-SP) em seu site na Internet:

A tendência para um reforço generalizado da gestão política nas próprias cidades representa uma importante evolução da democracia representativa, onde se é cidadão uma vez a cada quatro anos, para uma democracia participativa, onde grande parte das opções concretas relacionadas com as condições de vida e a organização do nosso cotidiano passam a ser geridas pelos próprios cidadãos.

Numa série de países com formas mais avançadas de organização política, como os países escandinavos, dois terços ou mais dos recursos públicos são geridos pela própria sociedade, de forma participativa, ao nível dos municípios. Isto implica, uma vez mais, mudanças institucionais: além do prefeito e de uma câmara de vereadores, as cidades passam a se dotar de formas diretas de articulação dos atores sociais do município, com a criação de um fórum de desenvolvimento, participação de empresários, de sindicatos, de colégios ou universidades e assim por diante.

Ultrapassando a tradicional dicotomia entre o Estado e a empresa, o público e o privado, surge assim com força o espaço público comunitário, e as nossas opções se enriquecem. Na excelente formulação do relatório das Nações Unidas, "Na prática, tanto o Estado como o mercado são frequentemente dominados pelas mesmas estruturas de poder. Isso sugere uma terceira opção mais pragmática: que o povo deveria controlar tanto o Estado como o mercado, que precisam trabalhar articulados, com as populações recuperando suficiente poder para exercer uma influência mais efetiva sobre ambos.

Em outros termos, a cidade aparece hoje como foco de uma profunda reformulação política no sentido mais amplo. Não que o nível local de organização política substitua transformações nas formas de gestão política que têm de ser levadas a efeito nos níveis do

Estado-nação e mundial: mas comunidades fortemente estruturadas podem constituir um lastro de sociedade organizada capaz de viabilizar as transformações necessárias nos níveis mais amplos. Não há democracia que funcione com a sociedade atomizada.

Capítulo III - Políticas de Geração de Emprego e Renda no Município de Santo André

3.1 - Introdução

A década de 90 no Brasil revelou-se aniquiladora de postos de trabalho. A opção por uma política econômica recessiva, priorizando a estabilidade de preços e ausentando gradativamente a participação do governo central na dinâmica econômica e na formulação de políticas sociais, afetou drasticamente o nível de emprego no período. Esses fatos estão relatados nos Capítulos I e II. Como a indústria - e a economia como um todo - foi abalada pela conjuntura econômica, decorrente em grande parte do modelo ortodoxo adotado no início da década, e as medidas paliativas efetuadas pela esfera federal relativas ao conseqüente desemprego, parecem suficientemente explicitadas em ambos os capítulos. Ainda, o processo de descentralização - possibilitado pela Constituição de 1988 e "estimulado" pelo viés neoliberal incorporado pelas duas gestões Fernandistas - que legitimou determinada emancipação a estados e municípios e delegou autonomia na formulação de suas próprias políticas sociais, também foi descrito.

A leitura do primeiro e segundo capítulos permite-nos observar que nos anos 90 os municípios iniciaram uma tentativa de solucionar seus próprios problemas sociais, visando atender as demandas preexistentes cujo apoio do governo central não mais recebiam. Nesse contexto, alguns lograram êxito e outros, fracasso. Este capítulo tem como objetivo destacar uma experiência municipal de sucesso na formulação de políticas sociais, em especial as de geração de emprego e renda, destacando seus condicionantes, limites e possibilidades. Não se afirma, nesse trabalho, que a condição de sucesso do município Santo Andreense tenha solucionado o problema do emprego e da renda na cidade. Como relatado adiante a dissertação demonstra que, em que pese o esforço municipal em contornar suas mazelas sociais acentuadas na década de 90 o município, individualmente, não tem condições de erradicar um problema dessas dimensões. A participação federal é essencial e deve, necessariamente, apontar para duas direções: aumento dos gastos sociais e

uma política macroeconômica objetivando o crescimento econômico, abandonando um viés recessivo, o que parece distanciar-se da atual conjuntura. Mesmo um município atuante, engajado na formulação de políticas públicas sociais e comprometido com o bem-estar e desenvolvimento da cidadania dos apartados de uma vida sócio-econômica decente, não consegue solucionar tamanho problema por enfrentar restrições estruturais (principalmente limitações orçamentárias e imposições relacionadas a ajustes fiscais) que escapam à sua vontade política. Embora o mainstream afirme enfaticamente que o poder local tem condições políticas e econômicas para tanto, justificando assim o distanciamento federal tão almejado por seus pensadores, infelizmente o município, por si só, não tem condições de resolver seus déficits sociais. Por tal motivo, visando confrontar o pressuposto ortodoxo de não intervenção central e exaltação da participação municipal na dinâmica econômica, optou-se por aprofundar o estudo do caso de Santo André; porque não há dúvida da idoneidade e do compromisso moral e político de sua prefeitura. Indiscutivelmente Santo André é um dos principais, senão o protagonista, dentre os municípios empenhados no enfrentamento de seus gargalos sociais. A literatura disponível, seja ela acadêmica ou advinda da mídia, demonstra a importância e o empenho da PMSA. Nesse sentido, a escolha por Santo André: se esse é um município, e sem dúvida o é, que se dedica ao máximo na solução de suas carências sociais, e mesmo assim não consegue erradicar o problema, simplesmente porque sozinho não tem condições de fazê-lo, o que será de outros cuja preocupação não atinge determinada proporção? A resposta, adiantada pelo autor e detalhada adiante, consiste basicamente em uma só: recrudescimento dos problemas sociais e econômicos pelos quais passam hoje considerável parcela da população brasileira.

Nesta direção, a contribuição desta dissertação: repensar o modelo político/econômico incorporado pela nação nos anos 90, em especial após 1994 com a adoção do Plano Real, e suas conseqüências à gênese das políticas sociais. Em que pese sua eficácia no combate à inflação, o Plano deixa muito a desejar no tocante a melhora dos índices econômicos e sociais tão necessários para livrar o país da condição de subdesenvolvimento. Seus pressupostos caminham na direção de um crescente distanciamento estatal frente às variáveis macroeconômicas, abandonando a economia e sociedade às vicissitudes do mercado. É um dos pilares do neoliberalismo em que se insere o Plano Real. Esse, infelizmente, além de não acrescentar nada à melhora nos índices

parece acentuar sua degradação. E o faz por diversas maneiras. Uma delas é delegar ao município a responsabilidade de curar suas feridas sociais. Mesmo Santo André, há praticamente três mandatos destacadamente empenhados na melhora da condição de vida de seus cidadãos, não consegue solucionar o problema por encontrar limitações que escapam às suas boas intenções. É claro que suas iniciativas e o já conquistado pelo município asseguram sua importância e legitimariam a disseminação e adoção de seu exemplo por todas as cidades brasileiras. Desconsiderar ou combater o já realizado seria retroceder em um avanço social incontestável. Mas para solucionar o problema, elas têm de estar inseridas em um esforço conjunto das três esferas governamentais. Não podem ser o principal foco de ação. Devem fazer parte de uma política mais abrangente, em que as forças federais, estaduais e municipais estejam conjugadas. Aqui reside a importância de iniciativas como as sucedidas em Santo André: de se tornarem uma base importante de apoio às políticas nacionais, que indubitavelmente necessitam da força municipal. Entretanto, elas não podem ser as únicas frentes de combate na erradicação de problemas dessa magnitude. Infelizmente, sozinhas, traduzem-se em limitações ao enfrentamento do abismo social e econômico acentuado no Brasil na década passada.

Nesse sentido, a tentativa dos municípios em contornar seus problemas sociais, ainda que insuficientes, merecem destaque tanto à compreensão do abandono da área social pela esfera federal quanto meio (e não fim) estratégico para arquitetar-se uma forma de combate à um problema de tamanha magnitude. Por tal motivo, antes de aprofundarmos o estudo detalhado sobre as iniciativas de Santo André, torna-se relevante discorrermos sobre o contexto teórico-político em que as políticas públicas locais se desenvolveram.

3.2 - Políticas Públicas Municipais

A ascensão da esfera municipal como relevante agente econômico e social no desenvolvimento das cidades é notória na década de 90. Sem dúvida alguma, o poder público local ganha crescente expressão como formulador e executor de políticas públicas nos anos 90, especialmente após a Constituição de 88 e o progressivo descaso da esfera federal frente às questões sociais que atingem a totalidade do território nacional. Como toda

“novidade”, a importância conferida aos municípios é permeada de críticas e elogios. Intelectuais, políticos e atores sociais de esquerda, centro e direita posicionam-se contra ou a favor, independentemente de sua origem ideológica. A municipalização não pertence a nenhuma escola de pensamento ou diretriz política, não significando, porém, seu descolamento da realidade, como uma bola lançada ao acaso e por vontade própria. Ela nasce como necessidade corrente em amenizar problemas políticos, econômicos e sociais que contam com débil apoio federal, em um contexto de retração econômica em que distúrbios como esses exacerbam-se.

O objetivo desse trabalho não consiste em um aprofundamento teórico sobre a origem, forma e conteúdo em que as políticas locais vêm se desenvolvendo nos últimos dez anos. Entretanto, considera-se importante contextualizá-las com o intuito de compreender a ideologia que as envolve e o sentido de sua aplicação no tempo presente. A base teórica utilizada para tal discussão apoiou-se principalmente em textos, artigos e entrevistas legadas pelo ex-prefeito de Santo André, Celso Daniel, além de outros trabalhos relevantes na discussão sobre municipalização.

O poder público local sabe das limitações de seu raio de ação. Se questionado, nenhum prefeito ou gestor público afirmará que o município possui condições de enfrentar de forma consistente seus entraves econômicos e sociais. Entretanto, essas limitações não podem traduzir-se em passividade. A situação pela qual passa o Brasil exige um esforço contundente direcionado à tentativa de combater o problema, e o município sabe da sua importância.

Alvos de um crescente abandono político-financeiro perante o governo central, as cidades encontram-se acuadas e com uma série de problemas a serem resolvidos. Sem apoio de terceiros, defrontam-se com o aumento das demandas sociais frente a um quadro de crise e vêem-se obrigadas a agir da melhor maneira possível visando amenizar a caótica instabilidade sócio-econômica. Uma posição passiva e conformista significa um recrudescimento dos problemas presentes. Municípios compromissados com seu desenvolvimento econômico e social têm obrigatoriamente que agir, aproveitando-se de vantagens presentes em uma esfera pública menor e mais próxima dos cidadãos.

Objetivando a criação de instituições públicas que contem com a presença da sociedade como um todo, legitimando as diretrizes políticas adotadas, a ação municipal é

direcionada na tentativa de mudar a correlação de forças dentro e fora da esfera política, alterando a relação entre público e privado, Estado e mercado. Possibilitando maior participação popular e confrontando heranças clientelistas e fisiologistas passadas de geração a geração no círculo político nacional, almejando que o conjunto dos cidadãos seja beneficiado, o município pode servir de exemplo para reformulações nos níveis estadual e federal. Dada a proximidade com a população, seus problemas e angústias, somado ao fato da maior correlação entre as secretarias existentes em uma prefeitura (se comparada a esfera estadual ou federal), o município, em princípio, consegue com muito mais facilidade trabalhar em parcerias, seja com a sociedade seja com a máquina burocrática estatal. Isso permite que as necessidades coletivas sejam percebidas e um esforço conjugado entre diversos atores sociais e as várias secretarias (emprego, desenvolvimento econômico, financeira...) possa ser empreendido e aplicado com maior coerência e continuidade.

Logicamente a ação municipal é bastante heterogênea e de difícil mensuração. No entanto, ela não é compulsória, no sentido de que não há obrigações legais que imponham uma ação do município. Embora tal fato seja negativo no que diz respeito a não garantia de uma prefeitura atuante, por outro lado expressa, quando há participação ativa do poder público, que ele o faz por um comprometimento moral, ideológico e político. E esse fato reflete maior qualidade e esforço na resolução dos problemas da cidade. É uma faca de dois gumes, em que existe a opção por não se fazer nada ou engajar-se no combate às mazelas acentuadas por um modelo ortodoxo adotado na década passada e que impera até hoje. Nas palavras de Celso Daniel “Parto da idéia de que está colocado, do ponto de vista da gestão municipal, diferentes alternativas de desenvolvimento local, de distribuição de renda, de participação da comunidade e assim por diante. Devemos nos contrapor, em nível local, às idéias neoliberais e a toda herança de autoritarismo e dependência que temos no Brasil. Devemos nos contrapor a um poder administrativo que se combina com clientelismo, que é uma tradição muito sólida no Estado brasileiro”³⁴.

A idéia por trás da municipalização de políticas públicas em uma cidade comprometida com seus cidadãos como Santo André, face ao descaso com que a esfera federal trata as questões sociais após a instituição do neoliberalismo no cenário político brasileiro, consiste na radicalização da democracia e na tentativa de uma inclusão social

³⁴ Fonte: Teoria e Debate, nº50, fev/mar/abr 2002, página 36

abrangente através de maior participação da sociedade. Essa participação é requerida pelo fato de que sem ela a identificação, formulação e execução de políticas é dificultada, dados os limites estruturais (restrições orçamentárias e débil controle das variáveis macroeconômicas) que está sujeito o poder público local. Para efetuar uma ação consistente, há que se ter necessariamente a presença do conjunto de atores (trabalhadores, empregadores, prefeitura, associação de bairros, ong's, sindicatos...). Essa participação coletiva remete à busca por ações consensuais e universais, contrapondo-se à focalização defendida pelo neoliberalismo. Políticas engajadas entre diversos setores políticos (secretarias), econômicos e sociais levam à substancialidade e continuidade de sua implementação, deixando de lado o caráter isolado, setorial, compensatório e passivo daquelas que primam pelo mercado. Mediante a criação de instâncias públicas e a exaltação da participação popular, objetiva-se atingir o conjunto dos cidadãos. Almeja-se um desenvolvimento inclusivo, contrapondo-se a ação exclusiva decorrente do modelo dominante. Na instância federal, ou mesmo estadual, conjugar essa diversidade de atores é pouco provável.

A preocupação com um novo modelo de gestão pública, em que as atividades internas e externas à prefeitura municipal sejam articuladas de maneira a engajarem-se com outras instituições que contem com a participação do conjunto da sociedade é um desafio consciente no qual as prefeituras combativas estão se empenhando. Tal postura é exclusiva da localidade, pois torna-se possível devido à proximidade e diálogo entre os vários agentes. Nesse sentido, a ação municipal vai contra um Estado centralizador e um estatismo puro, pois demanda o envolvimento da sociedade e inibe práticas fisiologistas e clientelistas, ao mesmo tempo em que combate os preceitos neoliberais do Estado mínimo, pois tem o poder público local articulando parcerias e tomando iniciativas. Indubitavelmente, é uma tentativa inovadora de gestão, que abarca setores políticos, econômicos e sociais e pode servir de exemplo aos outros níveis governamentais, respeitando logicamente suas especificidades. “Em suma, a idéia-força consiste em tomar como o fortalecimento das esferas públicas democráticas... com base numa gestão pública participativa, em articulação com a garantia de um fundo público... a produção de bens e serviços públicos... calcada no controle social completa um modelo de gestão pública que

contrasta tanto com o estatismo como, sobretudo, com o privatismo de inspiração neoliberal, fundando uma nova relação público privado” (Daniel, C. 1999:219).

Reside aqui a base ideológica em que se desenvolveu o protagonismo municipal na última década: há notoriamente um descaso por parte da esfera federal à resolução dos problemas sociais; por outro lado, dado o modelo adotado, há um recrudescimento desses problemas. Como a esfera municipal possui vantagens baseadas no diminuto porte, proximidade dos problemas e maior facilidade de diálogo na conjugação de esforços intra poder público e entre atores sociais, propiciando sinergia nas ações coletivas, busca-se empenhos conjuntos que amenizem esses problemas. Não há a pretensão da erradicação de tais mazelas. Nem tampouco abster-se da importância central. Entretanto, há a certeza de que a passividade exorbitaria, em muito, a já periclitante situação que traduz-se principalmente em extensão da exclusão social historicamente presente em nosso país. “É necessário salientar que o processo de inclusão social é multidimensional, envolvendo aspectos sociais, econômicos, urbanos e políticos. Nosso Programa de Governo leva em conta esses inúmeros aspectos, buscando incorporar e consolidar políticas voltadas ao combate da exclusão. Porém, esse é um problema estrutural do país, estando além das atribuições e responsabilidades municipais. No entanto, é possível desenvolver ações no âmbito local que contribuam para sua reversão parcial”.³⁵

De acordo com o proposto segue-se, abaixo, um minucioso relato das iniciativas efetuadas pela Prefeitura Municipal de Santo André. Antes, entretanto, com intuito de mensurar a problemática social principalmente no tocante a geração de emprego e renda vivenciada pelos municípios brasileiros na década de 90, o autor optou pela visualização do desempenho econômico da Região do ABC. Essa decisão é justificada na medida em que tal região, de natureza e tradição industriais, foi altamente afetada pelo modelo econômico dos anos 90. Afora isso, Santo André integra-se entre as sete cidades que compõe o Grande ABC e, invariavelmente, tem sua dinâmica econômica influenciada pelos rumos tomados pela região. O sucedido no município é um reflexo do ocorrido no ABC Paulista. Ainda, uma breve descrição dos gastos sociais federais na década passada torna-se mister para visualização da decrescente importância conferida, pela esfera central, às políticas sociais, demonstrando a primazia do mercado perante qualquer tipo de intervenção pública.

³⁵ Fonte: Programa de Governo (2001-2004), página 13.

3.3 - Dinâmica dos Gastos Sociais Federais nos anos 90

O comportamento do gasto federal social na década passada deixa claro a intenção do governo central em progressivamente abster-se dessa responsabilidade, considerada pela teoria dominante como dispendiosa e desvinculadora dos objetivos de estabilidade e crescimento apregoados pelo mainstream.

Antes da mais nada, é importante frisar como o Gasto Social é financiado. No Brasil, são duas as principais fontes de financiamento das políticas sociais: *a tributária e a das contribuições sociais*. Por tal motivo, optou-se pela apresentação dos dados abaixo. Vejamos as tabelas:

Arrecadação Total e Participação das Contribuições Sociais

Ano	Contribuições Sociais	Arrecadação Total	Contrib. Sobre Arrec. Total (%)
1995	29.799	84.040	35,45
1996	34.863	95.025	36,68
1997	44.314	112.689	39,32
1998	44.994	133.144	33,79
1999	60.790	151.517	40,12
2000	77.768	176.071	44,16

Fonte : Secretaria da Receita Federal

Obs. As Contribuições Sociais expostas nesse quadro referem-se às seguintes contribuições: CPMF, COFINS, PIS PASEP, CSLL, Contribuição para o Plano de Seguridade Social dos Servidores e Contribuição para o Fundaf.

Ao longo do período 1995-2000, o que se observa é que enquanto a Arrecadação Total do Governo Federal elevou-se 109,50 %, as Contribuições Sociais cresceram mais, atingindo um patamar de 160%.

Gasto Social do Governo Federal em comparação com a Despesa Total Efetiva e a Despesa não Financeira

Descrição	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1. Total do Balanço Geral da União	7.437	176.222	307.947	313.013	391.866	497.916
2. Transferências Intragovernamentais	1.544	35.737	66.677	24.809	1.287	-
3. Desp.Total Efetiva do Gov. Federal = (1-2)	5.893	140.486	241.270	288.204	390.579	497.916
4. Despesas Financeiras	2.960	70.999	113.279	136.442	226.348	315.131
▪ Juros da Dívida Interna e Externa	393	9.833	16.766	19.511	21.033	30.829
▪ Amortização Div. Interna e Externa	2.558	60.685	95.873	116.288	147.839	220.957
▪ Despesas do Banco Central	10	481	640	643	661	569
▪ Assunção da Dívida de Estados	-	-	-	-	56.816	62.776
5. Despesa Não Financeira = (3-4)	2.933	69.487	127.991	151.762	164.231	182.801
6. Gasto Social Federal	1.695	42.147	78.824	91.727	104.043	113.905
7. Despesas em outras Áreas = (5-6)	1.238	27.313	49.167	60.035	60.188	68.896
8. Gasto Soc. Relação à Desp. Não Financ. (%)	57,8	60,7	61,6	60,4	63,4	62,3

Desp. Financ. / Desp. Efetiva (%)	50,23	50,54	46,95	47,34	57,95	63,29
Gasto Social Federal / Desp. Efetiva (%)	28,75	30,02	32,67	31,83	26,64	22,8
Outras Áreas / Desp. Efetiva (%)	21,01	19,44	20,38	20,83	15,41	13,84

Fonte: BGU 1993 a 1997, SIAFI SIDOR para 1998 e IPDA DISOC para o gasto social - *apud* FERNANDES, M. A. . RIBEIRO, J. A. . p. 51, 1999.

*valores em R\$ milhões correntes

Na tabela acima é possível observar o crescimento das despesas financeiras da União, que correspondem a 63,29% da despesa efetiva total da esfera federal. O comprometimento com o pagamento do serviço da dívida faz com que o Gasto Social Federal diminua em relação à despesa total, passando de 32,67% em 1995 para 22,8% em 1998.

As tabelas acima refletem a prioridade política e econômica do governo federal: em que pese o crescimento das contribuições sociais na arrecadação total, o que em tese traduzir-se-ia na expansão dos gastos sociais, na verdade o que se observa é a concentração dos recursos nas despesas financeiras, fazendo com que o governo redirecione seus gastos. Os recursos teoricamente vinculados à composição das despesas relacionadas às políticas

sociais, mesmo aumentando durante o período, não estão sendo utilizados na área social, caso contrário essa acompanharia seu crescimento. Encontra-se uma razão para isso: a prioridade estatal com o comprometimento dos serviços da dívida e conseqüente remuneração de seus credores faz com que a quantia destinada aos gastos sociais seja utilizada para pagamento das despesas financeiras estatais, em constante ascensão dada a taxa de juros mantida em patamares elevados pelo governo passado. Tal fato prejudica, em muito, o desenvolvimento de políticas sociais condizentes com a realidade nacional.

3.4 - A Região do ABC nos anos 90

A relevância do ABC Paulista no contexto industrial nacional é indiscutível.

O Grande ABC³⁶, região localizada na passagem entre o Porto de Santos e a capital paulista tornou-se, a partir da década de sessenta, impulsionada pelo Plano de Metas de Juscelino Kubitschek na segunda metade dos anos 50, a região mais industrializada do país devido à implantação do setor automobilístico, das indústrias químicas e petroquímicas, de móveis, plásticos e produtos eletro-eletrônicos. A proximidade com o maior mercado consumidor nacional (SP), a facilidade de escoamento da produção (acesso ao porto de Santos pela ferrovia Santos-Jundiaí) e a abundância de mão-de-obra contribuíram ao seu dinamismo econômico³⁷. Possui uma população de 2.354.722³⁸ habitantes, distribuídos em 842 Km², dos quais 56% são áreas de proteção aos mananciais. É responsável por 13,8% da atividade industrial do Estado de São Paulo e 7% da nacional, propiciando uma renda per capita de US\$13.054,00³⁹. Constitui-se, dessa maneira, o quarto mercado consumidor nacional, atrás somente dos municípios de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte.

A importância relativa da região no cenário produtivo brasileiro manteve-se na década de 90⁴⁰. Entretanto o ABC, como todo o território nacional, sofreu bruscamente com os males de um modelo econômico incorporado no decênio passado que prima pelo

³⁶ A Região do Grande ABC é composta pelos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.

³⁷ Leite, 2002.

³⁸ Fonte: IBGE, 2001.

³⁹ Fonte: Revista Câmara do Grande ABC, 1999, página 8. Valor do dólar, segundo Banco Central, foi R\$1,8139 (média anual).

⁴⁰ Fonte: Caderno de Pesquisa nº 1, Agência Desenvolvimento Econômico do ABC, 1999.

rebaixamento da dinâmica econômica em detrimento de um adensamento das forças produtivas. Nesse sentido sua principal força motriz, o setor secundário, foi diretamente atingido, culminando em conseqüências nefastas à geração de emprego e renda na região. A tabela abaixo reflete a periclitante situação da produção industrial no período após a adoção do modelo dominante:

Município	Valor Adicionado(1993)*	Valor Adicionado(1999)*	Variação(%)
Diadema	3.310.973.777	2.263.016.270	-31,66
Mauá	2.458.646.661	1.885.333.863	-23,32
Ribeirão Pires	535.934.191	200.613.863	-62,57
Rio Grande da Serra	43.304.484	8.375.421	-80,66
Santo André	4.078.471.005	2.487.117.243	-39,02
São B. do Campo	11.138.433.140	7.248.580.845	-34,93
São Caetano	2.248.765.620	1.024.891.650	-54,43

* Em R\$ do ano de 2000 (Fonte: Fundação SEADE)

Os dados acima refletem uma média de 52,73% de retração no valor adicionado da indústria nos municípios que compõem o Grande ABC. Embora de difícil mensuração quanto aos efeitos de tamanho achatamento no nível de produção sobre o emprego e a renda na região, duas conseqüências podem ser inferidas: indiscutivelmente, houve um efeito negativo na geração de emprego e da renda, dada a primazia industrial na região. Tal fato pode ser detectado quando analisamos as tabelas a seguir, referentes ao comportamento do emprego formal, tanto na sua dinâmica intersetorial quanto em seu desempenho quantitativo (em relação a PEA):

Distribuição dos Empregados por Setor de Atividades, na Região do ABC

Setor/Ano	1989	1990	1999
Indústria	52%	51%	30%
Comércio	12%	13%	22%
Serviços	36%	36%	48%

Fonte: Sindicato dos Metalúrgicos do ABC – Subseção DIEESE

Taxa de desemprego em relação à PEA

ano	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
taxa	9,9	9,7	13,1	14,1	9,3	14,6	10,9	12,5	16,0

Fonte: Instituto Municipal de Ensino Superior (IMES), São Caetano do Sul

Pelo comportamento do emprego em ambas as tabelas, percebe-se que o número de postos de trabalho na indústria diminuiu em relação à PEA, e somente uma parcela foi incorporada pelos setores comércio e serviços. Se assim não o fosse, manter-se-ia a taxa de desemprego frente à PEA. A evolução do subemprego na região, que segundo dados do IMES⁴¹ cresceu 9,7 pontos percentuais entre agosto de 1994 e agosto de 1998, traz à luz uma nova reflexão: além da insuficiência dos postos gerados, houve uma deterioração na qualidade dos “novos empregos”. Com respeito à cidade de Santo André, a situação mostrou-se igualmente preocupante, ao analisarmos a evolução do emprego formal (em números absolutos) total no período abaixo⁴²:

Evolução da taxa de emprego formal em Santo André

Ano	1985	1990	1995	2000
Emp. Formal	122.895	137.535	119.559	115.552

Fonte: MTE, RAIS

A distribuição setorial na cidade de Santo André demonstrou o mesmo comportamento do Grande ABC⁴³:

Distribuição setorial do emprego em Santo André

Setor	1985	1990	1995	2000
Indústria	54,9%	47,8%	37,9%	26,3%
Comércio	14,3%	19,3%	19,1%	20,2%
Serviços	30,8%	32,9%	43%	53,5%

Fonte: MTE, RAIS

⁴¹ Instituto Municipal de Ensino Superior

⁴² Fonte: MTE (Ministério do Trabalho e Emprego)

⁴³ Idem

Outra questão que contribui ao agravamento da situação do emprego no ABC diz respeito à quantidade de insumos e/ou produtos finais importados após a valorização do Real. Analisando o comportamento do saldo comercial nacional na indústria automobilística imediatamente após a apreciação do câmbio, imaginar-se-ia o impacto negativo sobre o setor nos anos seguintes. Essa análise é importante no entendimento da dinâmica econômica no ABC e seus efeitos no emprego e na renda, pois somente as divisões “montagens de veículos automotores, reboques e carrocerias” respondiam por 38,6% do valor adicionado industrial e empregavam 27,4% do pessoal ocupado em 1996⁴⁴ na região. Segundo dados do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC em 1990 o Brasil importava 6.100 veículos, equivalente a 0,3% do mercado interno. Já em 1995, esse número subia para 420.000 unidades, constituindo 30,9% da frota automotiva nacional. Em bilhões de dólares, significou passar de um superávit de 2,6 para um déficit de 2,2.

Ainda, 2 anos após adoção do Plano, mesmo comparado a números referentes a década perdida, o panorama do mercado de trabalho já demonstrava sua performance negativa e sua capacidade futura na destruição de empregos formais: no setor metalúrgico do Grande ABC, o número de pessoas ocupadas caía de 196.729 em 1987 para 125.426 em 1996 (variação de -36,25%). No setor de base em geral, excetuando-se São Caetano, o número de postos de trabalho declinava de 202.853 em julho de 1987 para 117.350 em dezembro de 1996 (retração de 42,16%)⁴⁵.

A situação parece não haver melhorado desde então. Segundo dados do DIEESE, a taxa de desemprego na região, em dezembro de 2002, encontrava-se na seguinte situação: desemprego oculto 6,8%; aberto 11,3% e total 18,4%. Em 2001, a PED para o grande ABC apontava para 18,2% de desemprego total, enquanto no município de São Paulo era de 16% e na região metropolitana de São Paulo (RMSP) indicava 17,5%. Ainda, segundo o DIEESE, o ABC teve seu pico de desocupação em setembro de 1999, quando atingiu a marca de 23% de desemprego total.

Várias são as explicações para o aumento do desemprego no ABC e no Brasil de maneira geral. Entretanto, duas se destacam: a ausência de um crescimento contínuo e sustentado (decorrente da diminuição do investimento produtivo) e a escassez de investimentos sociais. Ambas as razões derivam, em maior ou menor grau, do modelo

⁴⁴ Fonte: Caderno de Pesquisa nº1, Agência Desenvolvimento Econômico do ABC, pag. 8.

político/econômico adotado no período. Com relação ao crescimento, pode-se argumentar que foi negativo para a maioria dos países durante a década de 90, independente da conjuntura política. É um argumento parcial que desconsidera dois aspectos: a decrescente taxa de investimento produtivo por parte dos governos nacionais (fruto do modelo econômico incorporado) e a constatação de que países cujos governos tem decisiva participação na economia, como China e USA (mesmo que preguem o Estado mínimo, é sabido que o governo norte-americano participa ativamente de sua dinâmica econômica, seja praticando subsídios, protegendo seus mercados ou concedendo créditos e facilidades inexistentes em outras nações), apresentaram taxas positivas de expansão na década pretérita. No tocante à redução dos investimentos sociais, não há o que contra-argumentar: essa é uma decisão decorrente de uma crise fiscal e financeira incorporada por governos crentes (ou dizem ser) na negatividade econômica da ampliação dos gastos sociais. Estes seriam prejudiciais ao livre caminhar do mercado pois, além de causarem um aumento nos gastos governamentais e conseqüente elevação nos níveis de inflação, retiram a eficiência alocativa do mercado e sua decorrente perfeita utilização dos fatores de produção disponíveis. Tais pressupostos infiltraram-se na maioria dos governos nacionais, derivando-se por todas as suas esferas. A região do ABC não foi exceção, e sofreu suas conseqüências.

Seguindo a diretriz proposta no início desse capítulo, após uma breve descrição dos gastos federais sociais e do comportamento das variáveis econômicas referentes ao ABC, o passo seguinte, no intuito de atingir o objetivo dessa dissertação, é mergulhar no estudo de caso do município Andreense. Nesse sentido, iniciar-se-á uma análise das políticas de trabalho e renda efetivadas pela Prefeitura de Santo André.

3.5 - Breve Histórico do Município de Santo André

“Santo André moderna nasce como distrito do município de São Bernardo, criado em 1889 e que à época englobava a região hoje pertencente ao Grande ABC. Já nesse período inicia-se um incipiente processo de industrialização, composto em sua maioria por

⁴⁵ Sindicato dos Metalúrgicos do ABC. 1996.

indústrias ligadas aos setores químico, têxtil e móveis. O distrito de Santo André, - oficializado em 1910 - por possuir a Estação São Bernardo que facilitava o dinamismo produtivo, foi favorecido na instalação de fábricas e indústrias. A expansão industrial remonta ao final do século 19, mesmo antes da conclusão da estação, caracterizando-se por muito tempo como um misto de produção industrial e artesanal. A primeira indústria foi a Tecelagem Silva Seabra & Cia, conhecida também como Fábrica Ypiranguinha, por estar sediada na região conhecida por esse nome. Foi inaugurada em 1885 e produzia brim de algodão. Operou até a década de 70. Outra tecelagem instalada ainda no século 19 foi a Bergman, Kowarick & Cia que iniciou suas atividades em 1889 e confeccionava casimiras. A primeira fábrica de móveis foi a Companhia Streiff de São Bernardo, inaugurada em 1897 e produzia, principalmente, cadeiras.

Além disso, outras tecelagens menores foram se instalando no início do século 20, como a Fiação e Tecelagem Santo André (1908), a Fábrica de Tecidos de Algodão (1920), a Fábrica de Tecidos São Geraldo (1926), o Jutificio Maria Luiza Ltda. (1933) entre outras. Essas empresas eram, em sua maioria, pequenos empreendimentos gerenciados por seu proprietário. Todas já desapareceram, em grande parte por não conseguirem se impor às inovações tecnológicas após a década de 1950. Outras, entretanto, fundadas nesse mesmo período, modernizaram-se, como a Companhia Química Rhodia S/A e a Companhia Brasileira de Seda Rhodiaseta”⁴⁶.

Santo André abrigava na década de 30 várias indústrias importantes, possuía a Estação de São Bernardo por onde era transportada grande parte dos produtos produzidos e tinha entre seus moradores vários políticos influentes. Tal situação levou à transferência da sede da cidade de São Bernardo para Santo André, em 1939, elevando-a ao status de município. Toda a região do Grande ABC, composta por vários distritos passou, então, a ser denominada pelo nome Santo André. Entretanto, nos anos 40 iniciam-se determinados movimentos emancipacionistas e os distritos tornam-se municípios. Em 1945 foi a vez de São Bernardo do Campo, em 49 São Caetano do Sul e em 53 Mauá e Ribeirão Pires. A partir de então Santo André passou a ter uma área de 174,38 quilômetros quadrados, contando com os seguintes distritos: Sede, Capuava e Paranapiacaba.

⁴⁶ Fonte: Site da PMSA. Redigido por Suzana Cecília Kleeb, historiadora do Museu de Santo André.

Ao final da década de 50 o tripé investimento estatal, capital estrangeiro e capital privado doméstico possibilita a expansão dos setores automobilístico, mecânico, metalúrgico e de material elétrico. Santo André passou a abrigar numerosas indústrias de autopeças. Com o adensamento da industrialização no Brasil nas décadas de 60 e 70 Santo André, assim como toda a Região do ABC, reafirma sua importância no cenário produtivo nacional. Em 1974, à luz da formulação do II PND, o Ministro da Indústria e Comércio, Severo Gomes, afirma “...a participação do ABC no desenvolvimento econômico nacional não deve ser considerada apenas como importante. Ela foi, é e continuará sendo fundamental, até mesmo indispensável...como ministro do Governo Ernesto Geisel, cumprimento industriais e industriários de Santo André, São Bernardo, São Caetano, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra pela consolidação industrial alcançada dentro do consenso nacional. Como paulista, torno claro o orgulho que tenho pelo ABC, ao mesmo tempo em que me associo ao júbilo de todos pelas vitórias obtidas.”⁴⁷

3.6 - Geração de Trabalho e Renda

O município de Santo André tem se destacado, em nível nacional e internacional, por suas políticas locais de desenvolvimento econômico e social. A preocupação com um desenvolvimento sustentável, baseado na inter-relação entre as esferas pública, privada e da sociedade civil, tem assegurado o bom andamento da implementação e coordenação de tais iniciativas. Nosso objetivo é destacar e analisar a geração de trabalho e renda na cidade. Elas fazem parte de um conjunto de políticas que englobam as diversas áreas sociais (educação, saúde, saneamento, desenvolvimento da cidadania...). Através do PIIS (Programa Integrado de Inclusão Social), cujo objetivo consiste em “...promover ações articuladas de saúde, educação, geração de emprego e renda e urbanização...”⁴⁸ a PMSA visa inserir socialmente parcela considerável da população que não tem acesso a serviços básicos nem tampouco possui condições mínimas de sobrevivência, não podendo assim ser consideradas cidadãs. O Programa possui dimensões urbanas, econômicas e sociais, e conta

⁴⁷ Tolex do Ministro da Indústria e Comércio, Severo Gomes, ao Diário do Grande ABC, DGABC, Suplemento Especial, 26/5/74, in Antônio Almeida 1992.

⁴⁸ Programa de Governo (2001/2004) página 14.

com o apoio financeiro da PMSA (51% dos recursos) e de seus parceiros – Comissão Européia, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a ONU, através do Programa de Gestão Urbana – que são responsáveis pelos 49% dos recursos restantes. Nesse sentido torna-se pertinente, quando necessário, ao relatar as iniciativas de geração de emprego e renda discorrer, ainda que de forma superficial, sobre o conjunto das políticas sociais executadas.

Santo André é uma cidade com 649.331⁴⁹ habitantes, cuja população é 100% urbana.

Isoladamente, gera um PIB de 3,040 bilhões de dólares, aproximadamente 0,40% do PIB nacional, propiciando uma renda per capita de US\$ 4.682,00⁵⁰. Possui uma receita orçamentária de R\$ 394.117.162,54⁵¹ e uma despesa de R\$ 402.673.520,99⁵². A composição quantitativa de seus setores econômicos, bem como os respectivos empregos gerados, é descrita a seguir:

1. 1.022 Estabelecimentos Industriais, com 26.265 empregados⁵³;
2. 9.391 Estabelecimentos Comerciais, com 29.941 empregados⁵⁴;
3. 13.247 Estabelecimentos Prestadores de Serviços, com 46.048 empregados⁵⁵;
4. 286 Instituições Financeiras, com 2.868 empregados⁵⁶;
5. 28.602 Profissionais Liberais⁵⁷.

Por localizar-se em uma região industrializada, dependente economicamente da dinâmica e dos processos do setor secundário, Santo André, assim como todo o Grande ABC, sofreu pesadamente os males da conjuntura econômica atual. O processo globalizante que implicou, entre outras, uma excessiva abertura econômica e intensa reestruturação

⁴⁹ Fonte IBGE,2001

⁵⁰ Fonte: Prefeitura Municipal de Santo André, 2002. Valor médio do dólar, segundo Banco Central, foi de R\$2.9203.

⁵¹ Fonte: GCFO/SP/PMSA-2001

⁵² Idem

⁵³ Fonte: Gerência de Tributos Mobiliários/SP/GPU/DDU/SDU/PMSA

⁵⁴ Idem

⁵⁵ Idem

⁵⁶ Idem

⁵⁷ Idem

produtiva, penalizou o trabalho em favor de profundas inovações tecnológicas. Tal fato traduziu-se na dissolução de milhares de empregos, em sua maioria industriais.

A nova ordem vigente, além de aniquilar inúmeros postos de trabalho, significou também a diminuição da participação do governo central na esfera municipal. Como consequência "natural" da globalização, visível em todas as economias contemporâneas de mercado, o crescente abandono da esfera federal na formulação de políticas, principalmente as sociais, acentua ainda mais o processo de descentralização e a heterogeneidade sócio-econômica caracteristicamente histórica em nosso país. Neste contexto os municípios tentam, cada qual a sua maneira, proteger-se e formular suas próprias políticas, resultando em êxitos ou fracassos. Santo André é considerado um caso de sucesso na implementação de políticas objetivando o desenvolvimento econômico local, ainda que o problema esteja distante de ser solucionado na cidade. A seguir analisaremos um subconjunto de tais iniciativas, as de geração de emprego e renda.

Os programas em execução no município de Santo André, apesar de incentivados pela prefeitura municipal, contam com ampla participação da sociedade civil, do empresariado e de inúmeros atores sociais. Esse arranjo foi possível não pela imposição do poder público ao conjunto da sociedade, ainda que este tenha desempenhado um papel fundamental. Na verdade, o advento destas parcerias foi possibilitado, em grande parte, pelo amadurecimento institucional dos respectivos segmentos sociais, muito provavelmente devido à história de organização sindical, de empregadores e da sociedade como um todo que acompanhou o processo industrial na cidade. Não por acaso, a cidade elegeu um prefeito do Partido Comunista Brasileiro em 1947⁵⁸. Atualmente, a pré-disposição ao diálogo dos mesmos e a constatação da necessidade de que os problemas têm de ser enfrentados por todas estas instituições confere ao poder público, no desenho institucional desta organização, o papel de facilitador do diálogo e do encaminhamento destas questões.

O atual governo municipal, do Partido dos Trabalhadores, possui um programa de governo cujas diretrizes seguem uma lógica já incorporada pelos governos anteriores (89-92; 97-00), focalizada em: "apoio às pequenas e médias empresas, favorecendo sua competitividade no mercado globalizado; apoio aos desempregados, oferecendo-lhes oportunidades de requalificação profissional; apoio às atividades econômicas informais no

⁵⁸ Fonte: Leite, 2002.

sentido de garantir sua inserção no mercado formal; incentivo ao desenvolvimento de atividades econômicas ligadas à preservação ambiental e compatíveis com a vocação da área de proteção aos mananciais; desenvolvimento de parcerias do poder público municipal e regional com as entidades da sociedade civil, tendo em vista ações comuns de valorização da região e da busca de alterações no quadro econômico e social; buscar novos arranjos institucionais, em parceria com os demais municípios do ABC, que sejam flexíveis e contem com a participação da sociedade civil, possibilitando desenvolver ações conjuntas no enfrentamento dos problemas comuns; desenvolvimento de marketing regional, visando o fortalecimento e a valorização da identidade local do ABC, inclusive internacionalmente⁵⁹. No interior destas diretrizes, encontra-se um conjunto de iniciativas relacionadas à geração de emprego e renda. São programas em execução que valem-se de associações com a sociedade civil, instituições públicas e privadas. A Prefeitura Municipal de Santo André, através da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Trabalho, vem desenvolvendo tais parcerias e beneficiando considerável parcela da população. O arranjo exercido pela PMSA e a concreta participação de atores relevantes na formulação e implantação de políticas públicas direcionadas à promoção do emprego e renda no município é favorecida, além das vontades próprias dos determinados agentes sociais, pela atuação da CME (Comissão Municipal de Emprego) que engloba os seguintes segmentos⁶⁰:

Poder Público na Comissão Municipal:

- PMSA - Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Trabalho e Secretaria de Educação e Formação Profissional;
- Governo do Estado de SP - Secretaria de Emprego e Relações de Trabalho e Secretaria de Ciência e Tecnologia.

⁵⁹ Fonte: Programa de Governo para a Gestão 1997/2000, pp. 17-18.

Trabalhadores na Comissão Municipal:

- Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Químicas e Farmacêuticas do ABC;
- Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas do ABC;
- Sindisaúde;
- Sindicato dos Servidores Públicos Municipais;
- Sindicato dos Borracheiros;
- Sindicato dos Padeiros;
- Sindicato dos Empregados de Empresas de Refeições Coletivas.

Empregadores na Comissão Municipal:

- ACISA
- ANAPEMEI
- CIESP
- SETRANS
- SINDUSCON

A Secretaria Executiva da CME é exercida permanentemente pelo Departamento de Geração de Trabalho e Renda, responsável pelas tarefas técnicas e administrativas, cujo atual diretor é Jorge Gouvêa.

Os programas destinados à geração de trabalho e renda são operacionalizados sobre quatro bases principais (o resumo abaixo foi retirado do web site da PMSA):

- **Empreendedor Popular:** programa de assessoria e capacitação de empreendedores, para despertar e desenvolver suas competências empresariais, promovendo a melhoria dos negócios existentes, o incentivo à criação de novos negócios e o fortalecimento da cultura empreendedora no município. Utilizando metodologia criada especificamente para a gestão de micro-empreendimentos, os cursos oferecem

⁶⁰ Fonte: Web Site da PMSA

aos participantes a oportunidade de vivenciar o ambiente empresarial e o papel empreendedor. Os cursos oferecidos são: Capacitação Empreendedora, Diagnóstico de Negócios, Viabilidade Econômica e Mercado, Economia Solidária e Criação de Novos Negócios. O programa oferece ainda um serviço de assessoria em gestão para os empreendedores que participaram dos cursos.

- **Banco do Povo:** desenvolvido em parceria com atores locais como SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, Caixa Econômica Federal, ACISA - Associação Comercial e Industrial de Santo André, SETRANS - Sindicato da Empresas de Transportes de Cargas do ABC, Sindicato dos Bancários e Sindicato dos Metalúrgicos do ABC. A iniciativa busca democratizar o acesso ao crédito, possibilitando a pequenos e micro empresários - formais ou não -, muitas vezes alijados do setor formal de crédito, a obtenção de financiamentos em condições justas e acessíveis. Desenvolve-se assim um mecanismo de fortalecimento dos empreendedores, que encontram no acesso ao crédito um dos fatores vitais ao desenvolvimento de seus negócios.
- **Central de Trabalho e Renda (CTR):** unidade física estruturada e orientada para atender trabalhadores e empregadores em geral. A Central é uma iniciativa que operacionaliza conjuntamente ao Sistema Público de Emprego, CUT e demais parceiros ações de qualificação profissional, intermediação de mão-de-obra e sistema de informações sobre o mercado de trabalho. A CTR apresenta-se assim como instrumento fundamental no auxílio dos pequenos e micro empresários em questões relativas à contratação de pessoal e ao mundo do trabalho.
- **Incubadora de Cooperativas Populares:** programa voltado para a organização e fortalecimento de cooperativas de trabalho e/ou produção no Município de Santo André. As principais atividades desenvolvidas são: sistema de auxílio na montagem de cooperativas e associações, acompanhamento sistemático para consolidação das cooperativas e associações, consultoria e assessoria às cooperativas atendidas e realização de cursos de formação profissional e de gestão.



No presente relatório discorreremos sobre essas bases. Entretanto, antes de focalizarmos esses programas, é pertinente expor um quadro geral sobre os recursos alocados pela cidade de Santo André na geração de emprego e renda no município. O intuito é observar a dimensão conferida a esses programas pelo Governo Municipal e sua relevância ao desenvolvimento local. Segue, ainda, um breve perfil do público alvo destes programas:

Público-alvo⁶¹

- **Empreendedor Popular:** Iniciado em julho de 2000, foram abertas 61 turmas com 1.297 inscritos, até maio de 2003.
- **Banco do Povo:** 3.377 créditos concedidos entre 19/05/98 e 31/05/03, num montante de R\$ 7.357.935,73 com um valor médio de R\$ 2.178,00.
- **Incubadora de Cooperativas:** até junho de 2003, foram organizadas 8 cooperativas, legalizadas e em franca operação, num total de 420 cooperados, com cerca de 200 mulheres.
- **Central de Trabalho e Renda(CTR):** No período de agosto de 1999 a junho de 2003, 30.000 trabalhadores foram recolocados pela Central de Trabalho e Renda, na Região do Grande ABC.

⁶¹ Informações concedidas pelo Departamento de Geração de Trabalho e Renda da PMSA.

Etapas

Reflexo da orientação apresentada, todos os programas destacam-se como ação permanente e, assim, estendem-se durante toda a gestão atual, de 2001 a 2004.

Recursos Envolvidos

Os recursos envolvidos nos programas no período de 1998 a 2000 foram:

Programa	Recursos
Banco do Povo	850.000,00
Incubadora de Cooperativas	1.100.000,00
CTR	720.000,00
TOTAL	2.670.000,00

Fonte: PMSA

O Orçamento de 2001 da PMSA para os programas foi:

Programa	Recursos
Empreendedor Popular	167.000,00
Banco do Povo	100.000,00
Incubadora de Cooperativas	477.000,00
CTR	360.000,00

Fonte: PMSA

Para o período de 2002 a 2004, os recursos orçamentários previstos foram⁶²:

Programa	2002	2003	2004
Empreendedor Popular	260.000,00	260.000,00	260.000,00
Incubadora de Cooperativas	548.000,00	648.000,00	776.000,00
CTR	360.000,00	360.000,00	360.000,00
TOTAL	1.168.000,00	1.268.000,00	1.396.000,00

Fonte: PMSA

⁶² Efetivamente, para o ano de 2003 foi destinado R\$1.274.000,00.

3.6.1 - O Banco do Povo de Santo André : O Crédito Solidário⁶³

Origem e contexto

O desenvolvimento do microcrédito, mediante a expressão “Banco do Povo”, constituiu parte do Programa de Governo do PT de Santo André à disputa eleitoral de 1996. Coube à Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Emprego e, especificamente, ao Departamento de Geração de Emprego e Renda, assumir a responsabilidade de formular um programa de microcrédito no município como parte da política mais geral de geração de trabalho e renda que, por sua vez, concebeu-se integrada ao desenvolvimento econômico do Município e da Região do Grande ABC.

Os dados disponíveis no período (1998) apontavam que sessenta mil andreenses encontravam-se desempregados. As questões relativas ao desenvolvimento econômico e à geração de trabalho e renda constituíam, à época, uma novidade para as políticas municipais. As demandas requeridas pela população à arena municipal e os novos cenários desenhados pela globalização contribuíram para que aflorasse uma nova problemática social no âmbito local e despertassem novos desafios à agenda municipal.

Nesse contexto, as primeiras reflexões centraram-se na idéia de que as ações de geração de trabalho e renda e a política de desenvolvimento econômico deveriam caminhar interligadas. De forma geral, atribuiu-se ao desenvolvimento econômico o principal potencial da geração de emprego e renda. “Naquele momento, combater o desemprego implicava em elaborar uma política de desenvolvimento econômico. Reconheceu-se nessa área que os municípios não possuíam governabilidade política sobre poderosos instrumentos da política macroeconômica, como a política cambial, a faculdade de determinar a taxa de juros e outros meios de política econômica mas, em todo caso, decidiu-se agir ativamente e aglutinar forças no intuito de dinamizar a economia”⁶⁴.

A conjuntura recessiva e o recrudescimento dos problemas sociais demandavam políticas e ações concretas de geração de emprego e renda. Dentre elas, o Banco do Povo destacou-se como um dos primeiros projetos a ser desenvolvido. Foi criada uma equipe de trabalho que encarregou-se de fazer as pesquisas, estudos iniciais e de elaborar um

⁶³ Fonte: Garcia, Somckh, Gouvêa & Pereira, 2001.

⁶⁴ Idem

anteprojeto. A partir desse momento, pôde-se contar com a parceria e a cooperação técnica da GTZ-Sociedade Alemã de Cooperação Técnica, que foi fundamental não só no período de elaboração do projeto como durante toda a trajetória do Banco do Povo.

O modelo institucional

Um dos primeiros desafios consistiu em definir o formato institucional e jurídico do Banco do Povo. Algumas alternativas se apresentavam, mas a experiência internacional e a natureza da tarefa - conceder crédito de forma desburocratizada e ágil para os empreendedores sem acesso ao mercado de crédito no sistema financeiro - sinalizavam a preferência pelo formato de entidade auto-sustentável e autônoma em relação ao poder público. Várias qualidades se apresentavam nesse desenho, dentre as quais se destacavam: maior ausência de possíveis interferências e das alterações estratégicas que costumam suceder às mudanças políticas, o que daria maior estabilidade à instituição; operacionalização profissionalizada dos agentes e do comitê de crédito que contribuiria para a agilidade operacional e para a despolitização da concessão do crédito; possibilidade de envolvimento dos parceiros da sociedade civil, contribuindo à maior solidez, credibilidade externa e fortalecimento institucional.

Após estender o convite à participação do projeto a outras organizações civis, o Banco do Povo foi fundado em maio de 1998, no formato de ONG ou Associação Civil, com as seguintes entidades associadas e respectivos aportes financeiros:

Sócios do Banco do Povo de Santo André

Sócio	Aporte Financeiro (em R\$)
Prefeitura de Santo André ⁶⁵	850.000,00
ACISA – Associação Comercial e Industrial de Santo André	50.000,00
SETRANS – Sindicato das Empresas de Transporte de Carga do ABC	50.000,00
Sindicato dos Metalúrgicos do ABC e Sindicato dos Bancários do ABC	50.000,00
Total dos aportes financeiros	1.000.000,00

Fonte: Banco do Povo de Santo André: O Crédito Solitário

⁶⁵ Os recursos foram aportados em duas parcelas, a primeira, de R\$400.000,00, no momento da formação do Banco do Povo e a segunda de R\$450.000,00, no ano seguinte.

Deve-se mencionar em relação ao quadro de sócios que, o SEBRAE-SP, diante das dificuldades legais para constituir-se como um dos fundadores na época, colaborou assumindo custos de implantação no valor de R\$ 50.000,00, optando por estabelecer-se como representante permanente no Conselho de Administração. Por sua vez, o Banco do Povo desenvolveu uma parceria de apoio na administração de recursos, no início de seu funcionamento, com a Caixa Econômica Federal. Hoje em dia, tal parceria é realizada com o Banco do Brasil.

Dessa forma, o Banco do Povo de Santo André foi fundado sob o formato institucional de ONG ou associação civil. Mais tarde, após a rápida disseminação de bancos solidários no Brasil, surgiu nova legislação englobando as instituições de microcrédito⁶⁶, diante da qual era necessário optar por uma nova configuração do modelo institucional. Após reflexão sobre as possibilidades abertas pelo novo marco regulador decidiu-se adotar o modelo de OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - obtendo em 13 de Janeiro de 2000 o Certificado do Ministério da Justiça.

O microcrédito e a geração de trabalho e renda

A respeito da relação do microcrédito com a geração de trabalho e renda, considera-se que ela contribui significativamente à manutenção de postos de trabalho, muitos deles em situação de risco. Em não poucos casos consegue, ainda, geração de novos empregos em virtude do crescimento do empreendimento facilitado pela concessão de crédito. Dessa forma sua contribuição à diminuição do desemprego, embora circunscrita à escala da sua implementação, não é desprezível. As estimativas iniciais a partir dos créditos concedidos

⁶⁶ Destacam-se as principais ocorrências: A Medida Provisória 1914-3 de 29 de Junho de 1999 estabelece que apenas podem conceder crédito as instituições do sistema financeiro, as SCM-Sociedades de Crédito ao Microempreendedor e as OSCIP-Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. O Banco Central, por meio da Resolução 2627, de 02 de Agosto de 1999, regulamenta as SCM-Sociedades de Crédito ao Microempreendedor. São instituições que precisam de autorização do Banco Central para operar. Devem constituir-se como companhias fechadas, como sociedades por quotas de responsabilidade limitada. Sua finalidade é lucrativa e delas não pode participar o poder público. Lei Nº 9790, de 23 de março de 1999 dispõe sobre as condições e requisitos para que as associações civis ou pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos (ONGs) possam qualificar-se como OSCIP-Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. O Decreto 3.100 de 30 de Junho de 1999 regulamenta a Lei Nº 9790.

ponderaram que em torno de cada empreendimento que obteve crédito há aproximadamente quatro postos diretos de trabalho a ele vinculados.

O Departamento de Geração de Trabalho e Renda defende a idéia de para que o microcrédito desenvolva adequadamente seu potencial, ele deve articular-se com diferentes programas de geração de trabalho e renda, uma vez que as carências do público alvo são pluridimensionais, não se referindo apenas à exclusão do acesso ao crédito mas a um conjunto de privações, como a formação, capacitação, assessoria especializada além de problemas mais amplos, como acesso a educação e serviços básicos. Assim, busca-se articular os diferentes programas de geração de trabalho e renda e de inclusão social com o microcrédito.

O microcrédito e o desenvolvimento econômico

Por último deve-se mencionar, além do já expressado nas considerações iniciais, que a relação do microcrédito com o desenvolvimento econômico deve ser pensada de uma forma relativa, limitada ao montante geral de recursos concedidos aos microempreendedores e os efeitos diretos e indiretos por eles causados. Contudo, destaca-se seu alto potencial de utilização de postos de trabalho frente ao capital empregado em cada empreendimento, seu caráter de inclusão, integrando muitos tomadores de microcrédito na economia, inclusive na formal, e suas potencialidades de se inserir na economia solidária⁶⁷.

Novos desafios: expansão regional e crédito de inclusão social

Houve no ano de 1997 a idéia de formar um Banco do Povo regional, sendo levada essa proposta à Câmara Regional do Grande ABC, na época não logrando o acordo necessário para sua implantação. Entretanto, a partir de 2002, a Prefeitura de Mauá

⁶⁷ Ver SINGER, Paul. "Economia solidária: Um modo de produção e distribuição" In SINGER, Paul e SOUZA, Ricardo de (Orgs.) *Economia Solidária no Brasil. A autogestão como resposta ao desemprego*, Contexto, São Paulo, 2000.

formaliza sua associação à instituição. No momento, está em curso um processo de expansão do Banco do Povo para os municípios de Diadema e Ribeirão Pires.

A implementação de uma linha de crédito específica para as pessoas na situação de forte exclusão e contempladas, também, em algum programa de inclusão social constitui, sem dúvida, o desafio mais nobre. Trata-se não apenas de conceder crédito, inclusive para início do negócio, mas de desenvolver uma metodologia específica em que todas as fases da concessão do crédito, desde a divulgação até o acompanhamento da carteira, passando pelo comitê de crédito, possam contar com variadas formas de participação da comunidade e dos agentes dos diferentes programas de inclusão social.

Esta necessidade surgiu após o desenvolvimento de um programa específico de concessão de crédito para beneficiários do programa de Renda Mínima e de cooperativas em processo de consolidação na Incubadora de Cooperativas Populares. Percebeu-se, nessa experiência, dificuldades especiais a serem superadas na concessão creditícia de forma mais adequada do ponto de vista social, econômico e cultural a esse público alvo. O programa terá dois âmbitos de atuação, com metodologias semelhantes. Um deles será o PAPD – Programa de Apoio à População Desfavorecida - contemplando os núcleos de favela: Sacadura Cabral, Tamarutaca, Capuava e Quilombo, que conta com recursos provenientes da União Européia. O outro engloba o município como um todo, tendo como destinatários os beneficiários do Programa Integrado de Inclusão Social e o Programa Mais Igual, com recursos oriundos da Prefeitura de Santo André.

3.6.2 - Incubadora de Cooperativas Populares⁶⁸

Trata-se de desenvolver um conjunto de atividades denominadas genericamente como atividades de incubação de cooperativas populares.

O ponto de partida da incubação é constituído por desempregados individualmente considerados, grupos de desempregados com algum grau de identidade coletiva construída ou trabalhadores de empresas em processo de falência. O objetivo da Incubadora de Cooperativas Populares de Santo André consiste em organizar institucional e juridicamente

⁶⁸ Fonte: PMSA

tais grupos de trabalhadores com intuito de torná-los empresas cooperativas, devidamente formadas e legalizadas, a caminho da consolidação de sua viabilidade econômica, inserindo-os na dinâmica mercantil e permitindo-os competir em igualdade de condições com empresas ou outras formas de associação preestabelecidas.

O vínculo entre o ponto de partida e o resultado final é constituído por um conjunto de atividades, descritas a seguir, de organização, formação, capacitação, acompanhamento, assessoria, consultoria, apoio e busca de fomento para que esses desempregados e/ou trabalhadores, assimilando e aprendendo tudo o relativo ao seu desenvolvimento humano, empreendedor, cooperativista e empresarial, tenham condições de enfrentar os mercados e assegurar por esses meios seu próprio trabalho e sustento, garantindo assim sua sobrevivência.

Esse tipo de arranjo viabiliza-se pela inter-relação entre os agentes envolvidos no programa, constituindo um *modus operandi* contínuo, permanente e viável ao longo do tempo. A Organização Institucional, fruto de um convênio entre a Fundação Santo André e a Unitrabalho (iniciado com o suporte técnico da ITCP da Universidade Federal do Rio de Janeiro), com fundamental apoio da PMSA, permite que os parceiros do projeto constituam um programa coeso e coerente com as necessidades de desempregados apartados do mercado formal e informal de trabalho. Mediante a interface com as Secretarias e seus respectivos Programas – Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Emprego (Programas Banco do Povo, PAT e Incubadora de Empresas), Secretaria de Serviços Municipais (Programa Coleta Seletiva e Parque-Escola), Secretaria de Educação e Formação Profissional (Cursos Profissionalizantes, MOVA, SEJA), Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (Urbanização de Favelas com Geração de Emprego e Renda), Secretaria de Cidadania e Ação Social (Renda Mínima) – são realizados cursos de Iniciação ao Cooperativismo, Associativismo, Montagem de Cooperativas e Associações, Projetos de Viabilidade Econômica, Aperfeiçoamento e Gestão e Cursos Profissionalizantes.

Ainda, ao ser iniciado, o processo de incubação conta com Assessorias nas seguintes áreas: Jurídica (legalização, participação em licitações, estatuto, criação de fundos); Administrativas (vendas e marketing, gerência e administração de negócios); Contábil (auxílio na contabilidade e balanço); Econômica (estudo de viabilidade); Relações Pessoais; Montagem de Apostilas e Cursos; Organização de Feiras e Eventos.

O processo de incubação percorre uma metodologia coerente com o estabelecimento, fortalecimento e formação da cooperativa, culminando na viabilidade econômica e financeira que garanta aos cooperados “caminharem com as próprias pernas”, permitindo com que sequenciem suas atividades, após o término do período de incubação, sem o apoio, de qualquer natureza, do poder público ou da sociedade civil. Abaixo as etapas⁶⁹:

Etapa I: A Organização e a Apresentação dos Grupos

A primeira etapa, denominada **organização do grupo**, inclui ações de organização e indicação de grupos potencialmente habilitados para incubação. É importante destacar que o fato desencadeador de todo o processo é a solicitação de incubação por parte de grupos ou indivíduos, como decorrência de ações de divulgação da prefeitura ou de outros atores.

Dessa forma, os grupos interessados em organizar-se para exercer atividades econômicas na forma de cooperativas populares procuram ou são contatados pelo Departamento de Geração de Trabalho e Renda da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Trabalho da Prefeitura Municipal de Santo André, que apresenta ao grupo o Programa Incubadora de Cooperativas Populares com as suas diretrizes e objetivos. Em seguida, faz uma avaliação preliminar do seu potencial e viabilidade, elaborando e apresentando um dossiê para apreciação na Unidade de Monitoramento. Com o aval da Unidade de Monitoramento, o grupo é encaminhado à Incubadora de Cooperativas; sem o aval, o grupo será orientado para preencher os requisitos necessários à entrada no processo de incubação.

Etapa II: A Pré-Incubação dos Grupos

A segunda etapa, denominada **pré-incubação do grupo**, corresponde às atividades iniciais do processo de incubação. Basicamente consiste em três ações: elaboração de um

⁶⁹ Fonte: Transcrito do documento informativo oferecido pelo Departamento de Geração de Trabalho e Renda da PMSA.

perfil dos participantes do grupo; assinatura do Termo de Compromisso de Incubação e a realização do estudo de viabilidade econômica do empreendimento.

O *estudo do perfil do grupo*, ao possibilitar um primeiro conhecimento sistematizado das histórias e trajetórias pessoais e profissionais dos seus integrantes, é peça fundamental no planejamento das atividades futuras de incubação e na própria organização e construção da identidade do grupo. O prazo para realizar esta atividade é de até 10 (dez) dias após o aval da Unidade de Monitoramento.

O *Termo de Compromisso de Incubação* consiste num instrumento de formalização das relações entre o grupo em incubação e o Programa Incubadora de Cooperativas Populares. Trata-se de um documento que normatiza as obrigações das partes, durante todo o processo de incubação a partir desta segunda etapa. No caso, por parte do Programa a obrigação de disponibilizar os serviços de incubação e, por parte do grupo que está sendo incubado, a obrigação de cumprir as orientações e tarefas que lhe sejam recomendadas. Essa regularização do relacionamento entre as partes é de importância fundamental pois ficam explícitas e transparentes as responsabilidades de ambas as partes. Ao tempo, o grupo consegue situar-se e auto observar-se nesse processo, o que facilita a sua compreensão do mesmo. O prazo para realizar esta atividade é de até 05 (cinco) dias após o término do estudo de perfil do grupo.

O *estudo de viabilidade econômica* deve ser desenvolvido de forma participativa, isto é, mediante o envolvimento dos participantes do grupo. Assim, os trabalhos começam com a definição das tarefas que competem ao próprio grupo em incubação para a realização do estudo de viabilidade econômica. Nesse sentido, a cooperativa ganha mais vida enquanto grupo ao se integrar, montar e organizar sua atividade econômica, unindo a teoria à prática. Uma pesquisa de campo, feita também de forma participativa pelo próprio grupo, faz-se mister para melhor definição de um projeto de viabilidade econômica. Integra parte desta pesquisa o levantamento de dados acerca da concorrência que o grupo enfrentará ao objetivar seu projeto, a definição de um parâmetro para o preço e o próprio *locus* e raio de ação. Detectado o potencial de sucesso econômico do grupo pela Incubadora, o mesmo é encaminhado para continuidade do processo de incubação. Caso a viabilidade econômica se mostre negativa, o grupo é encaminhado para uma redefinição de seu projeto. O prazo para realizar esta atividade é de até 20 (vinte) dias após o término do estudo de perfil do grupo.

Etapa III: A Incubação dos Grupos

A terceira etapa, denominada **incubação do grupo**, consiste em três ações: planejamento estratégico do processo de incubação do grupo; realização de cursos; acompanhamento e assessoria ao processo de legalização da cooperativa.

O *planejamento estratégico das atividades de incubação*, desenvolvido de forma participativa com cada grupo, tem por objetivo definir a programação das atividades de incubação - os conteúdos, o cronograma de realização, os responsáveis e os recursos necessários. O resultado deste *planejamento estratégico* deve ser monitorado e avaliado periodicamente, de forma a possibilitar que sejam feitas as necessárias correções de rota ao longo da incubação. O prazo para realizar esta atividade é de até 20 (vinte) dias após o término do estudo de viabilidade econômica.

São cinco os *cursos básicos*, a saber: Cooperativismo (32 horas); Análise de Viabilidade Econômica (12 horas); Gestão (12 horas); Administração e Contabilidade (12 horas) e Segurança no Trabalho (12 horas). Dentre estes, destaque-se a importância fundamental do curso básico de Cooperativismo para o futuro destes empreendimentos solidários. Neste curso os participantes, além de adquirir conhecimentos teórico-históricos sobre o cooperativismo autêntico, devem ser incentivados a praticar de imediato nos seus grupos os valores do cooperativismo, sem os quais é impossível o desenvolvimento de verdadeiras cooperativas solidárias e autogestionárias. O prazo para realizar todos os cursos é de até 150 (cento e cinquenta) dias após o término do estudo de viabilidade econômica, observando-se que o curso básico de cooperativismo deve ser realizado em até 30 dias após o encerramento da atividade de planejamento estratégico.

Uma vez realizado o curso básico de cooperativismo tem início, de fato, o *acompanhamento e assessoria ao processo de legalização da cooperativa*. Com este objetivo são realizadas reuniões e outras atividades formativas/organizativas para discutir e elaborar o Estatuto Social e o Regimento Interno, preparar a Assembléia de Fundação e a eleição da diretoria da Cooperativa. Uma vez cumpridos todos os pré-requisitos, parte-se para a legalização da cooperativa: registro na Junta Comercial, cadastro na Receita Federal e cadastro na PMSA. O prazo para realizar esta atividade é de até 12 (doze) meses após a assinatura do Termo de Compromisso de Incubação.

Etapa IV: A Consolidação e a Graduação das Cooperativas

A quarta etapa, denominada **consolidação e graduação da cooperativa** consiste, principalmente, no acompanhamento e num conjunto de assessorias, a saber: Registro e Legalização das Atividades; Assinatura de Contratos; Orientações sobre Questões Tributárias; Elaboração de Projetos de Viabilidade Econômica de Empreendimentos; Orientações e Práticas de Contabilidade e Administração; Orientações e Práticas de Segurança no Trabalho.

Trata-se de, em conjunto com os cooperados, discutir, planejar e orientar as suas práticas concorrendo assim para o fortalecimento institucional e a viabilização econômica da cooperativa. É importante observar que muitas destas atividades são realizadas desde a terceira etapa (a incubação), na medida em que muitos grupos já vêm exercendo atividades econômicas antes mesmo da sua legalização. Além disto, na mesma linha do fortalecimento institucional, deve ser incentivada a filiação das cooperativas às organizações, redes e federações de cooperativismo.

Por último, quando a avaliação do Programa Incubadora de Cooperativas Populares considerar que a cooperativa está suficientemente amadurecida para enfrentar o mercado sem o seu auxílio, ser-lhe-á concedido o diploma de cooperativa graduada. O prazo para realizar esta atividade é de até 24 (vinte e quatro) meses após a assinatura do Termo de Compromisso de Incubação.

3.6.3 - Empreendedor Popular⁷⁰

O Programa Empreendedor Popular foi criado com o intuito de despertar e capacitar cidadãos e cidadãs de Santo André para a perspectiva de êxito no pequeno e micronegócio como forma de superar as limitações e restrições impostas pela ordem econômica vigente.

Mediante parceria entre a Rede Local de Economia Solidária Politeuo, a Prefeitura Municipal de Santo André e a Comissão Europeia, o Programa visa incorporar parte da

⁷⁰ Fonte: Transcrito do documento informativo oferecido pela Associação Politeuo – Rede Local de Economia Solidária.

população com dificuldade ou impossibilitada de acesso ao mercado formal e informal de trabalho.

Através de cursos capacitação, apoio especializado e assessoria técnica, empreendedores populares qualificam-se almejando inserção no competitivo mercado contemporâneo. Os cursos de capacitação, divididos em módulos, além dos explicitados na página 6, são: *Aprendendo a ser empreendedor* (carga horária de 18 horas); *Empreendedorismo e cidadania* (9 horas); *Números, palavras e questões que o empreendedor deve saber* (9 horas); *Uma agenda moderna dos empreendimentos populares* (21 horas); *Novas oportunidades, novos valores para o empreendedorismo popular* (18 horas) e *Empreendedorismo no contexto empresarial* (21 horas). Além dos cursos, os empreendedores contam com uma assessoria permanente que atua como apoio, suporte e facilitador na elaboração, execução e tomada de decisões nos empreendimentos em andamento. A assessoria compreende várias áreas: jurídica, produção, administração, estudo de mercado, marketing e contabilidade.

Objetivo

O objetivo do Programa consiste em desenvolver a competência pessoal dos micro e pequenos empreendedores visando o êxito do negócio que ele já possui ou pretende criar.

Público Alvo

Cidadãos e cidadãs andreenses que desejam montar um negócio ou, ainda, melhorar um empreendimento já em funcionamento.

A parceria entre a PMSA e o Politeou na Execução do Programa Empreendedor Popular

A parceria entre ambas instituições, juntamente com a Comissão Européia, confere ao programa um caráter pluriinstitucional capaz de garantir seu bom andamento, independentemente da conjuntura política e econômica. Além dos recursos financeiros provenientes da Europa, da execução efetuada pelo Politeou e da coordenação exercida pela prefeitura, o vínculo firmado entre os agentes permite continuidade no programa mesmo que o poder público seja destituído ou cambiado. Essa é, inclusive, uma das principais preocupações da PMSA na formulação de programas sociais, sejam eles quais forem: a permanência dos programas em exercício, caso contrário sua efetividade torna-se diminuta ou até mesmo irrelevante.

A Associação Politeou – Rede de Economia Solidária é uma sociedade civil de direito privado, sem fins lucrativos, com finalidade pública, não partidária, democrática, pluralista, com atuação em todo território nacional com sede na cidade de São Caetano do Sul, SP⁷¹. “É um espaço de reflexão, formação, informação e mobilização visando articular projetos que busquem ampliar o acesso à cultura e educação, estimular a qualificação e competências profissionais, gerar emprego e renda e intermediar no mercado formal e informal de trabalho, objetivando a ampliação e elevação da cidadania de pessoas menos favorecidas social e economicamente. Seu objetivo principal é contribuir à promoção do desenvolvimento econômico sustentável, fortalecendo o processo democrático, de cidadania, de inclusão social, política e econômica, preferencialmente à população da região do ABC”⁷². Vejamos alguns resultados⁷³:

Entre janeiro e dezembro de 2002, 822 pessoas participaram dos cursos de qualificação do programa Empreendedor Popular. Elas estão inseridas nas seguintes modalidades de negócios: comércio em geral; comércio de alimentos e bebidas; serviços gerais; artesanato; ramificações industriais; cooperativas em geral; cabeleireira e estética; confecção; autônomo em construção civil; reciclagem e ambulantes. Destas modalidades,

⁷¹ Fonte: Estatuto Social da Associação Politeou, página 7.

⁷² Fonte: Estatuto Social da Associação Politeou, página 9.

⁷³ Fonte: Associação Politeou, Resultados Preliminares do ano de 2002. Relatório de atividades apresentado pela Associação à PMSA.

as que possuem maior participação nos cursos são comércio de alimentos e bebidas, com 21% dos participantes e serviços em geral, com 20%.

Durante esse período 38% dos negócios estão operando no mercado, 2% se reestruturando e 60% em fase de planejamento. Do total de negócios, 67% estão com o plano de negócios em andamento para apresentação ao Banco do Povo e recebimento de empréstimo; 15% não realizaram ainda seu plano de negócios; 14% enviaram e 4% já foram aprovados.

A composição dos empreendedores por gênero encontra-se bastante homogênea: 51% de homens e 49% de mulheres. O índice de aprovação entre os participantes dos cursos foi de 78%.

3.6.4 - Central de Trabalho e Renda⁷⁴

A Central de Trabalho e Renda tem por objetivo orientar e atender trabalhadores e empregadores em geral. É uma iniciativa de natureza não estatal, que operacionaliza as ações do Sistema Público de Emprego, baseadas na qualificação profissional, intermediação de mão-de-obra, seguro-desemprego, programas de geração de ocupação e renda e sistema de informações sobre o mercado de trabalho. Foi desenvolvida por iniciativa da parceria entre a Prefeitura Municipal de Santo André e a CUT - Central Única dos Trabalhadores, contando com o apoio do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE e da Secretaria de Emprego e Relações do Trabalho de São Paulo - SERT.

O intuito é contribuir para a inserção ou reinserção do trabalhador no mercado de maneira integrada e articulada, visando o fortalecimento da cidadania. Isso é possível pelos serviços ofertados (descritos abaixo) e pelo encadeamento da Central com outros Programas executados pela PMSA.

Para viabilização de seus objetivos, a CTR atuará como Agência Pública de Empregos, ofertando um conjunto de serviços integrados, cujos públicos são o trabalhador e o empregador. Através de informações relativas ao seguro-desemprego (o trabalhador

desempregado receberá todas as informações referentes ao seguro-desemprego e, caso ele tenha direito ao benefício, será habilitado para recebimento das parcelas), cursos de qualificação profissional, intermediação de mão-de-obra (o trabalhador que buscar uma ação de emprego será inscrito em banco de candidatos no momento da inscrição; havendo compatibilidade entre o perfil do trabalhador e o perfil da vaga existente no sistema, o trabalhador será encaminhado ao serviço de recrutamento e seleção; constatada a compatibilidade do candidato com a vaga, ele será encaminhado ao empregador; a partir desse momento, a Central fará o acompanhamento para checar se o trabalhador foi aceito ou não pelo empregador), programas de orientação para o trabalho (palestras, análise de perfil e interesse executadas por consultores especializados em orientação profissional), parceria entre a CTR, o Programa de Cooperativas Populares e o Banco do Povo; programa de palestras referente a informações e prospecção de mercados e empregos; Serviço de Teleemprego (via Ctr-0800) e Serviço de relacionamento com o empregador, em que a CTR disponibiliza profissionais dedicados à recepção de empregadores na Central ou que contatam os mesmos para verificar a necessidade de demanda ou não por trabalhadores inscritos em algum programa oferecido pela CTR.

3.7 – Entrevista

Esse capítulo teve como objetivo descrever o esforço da Prefeitura Municipal de Santo André em gerar trabalho e renda na cidade. Mediante exposição de sua ação individual e atuação conjunta com instituições civis e atores sociais relevantes, pretendeu-se demonstrar a preocupação do poder público local com o problema. Para completar de forma consistente tal escopo, o autor transcreve aqui uma entrevista realizada em 9 de junho de 2003 com Jorge Gouvêa, Diretor do Departamento de Geração de Trabalho e Renda da PMSA e gestor público das políticas locais de geração de trabalho e renda. A entrevista (abaixo) com o gestor deixa claro os mecanismos de atuação e o compromisso político e filosófico que suporta as atividades da PMSA, bem como suas possibilidades, limites e condicionantes.

⁷⁴ Fonte: Transcrito de documento informativo oferecido pelo Departamento de Geração de Trabalho e Renda

D - A partir de quando a Prefeitura Municipal de Santo André (PMSA) começa a se tornar mais atuante e formular políticas sociais, em especial as de geração de trabalho e renda?

JG - Começa na segunda gestão do Celso Daniel, em 97. Temos que associar esse fato (prefeituras atuantes) à origem desse bloco político que vem ganhando a prefeitura de cidades médias e eventualmente grandes nos anos 90. A origem desses blocos é marcadamente sindical, de movimentos sociais, marcadamente no campo político progressista, pegando setores do PT, mais PC do B, PSB, PPS, PDT... e, na vanguarda, o PT. O que se observa é que a base social, a base de apoio, os parlamentares que vêm juntos, todos têm essa origem, ou seja, a origem que remonta a luta pela democracia. Nos anos 90 a luta caminha na direção da necessidade de se ter para o país um projeto de nação. Ai, quem são as pessoas que assumem o poder: sindicalistas, intelectuais de esquerda, economistas etc... pessoas ligadas ao movimento social, e isso dá um “caldo” fundamental para chegar lá. E eles assumem na esfera municipal, na esfera local. As possibilidades que eles enxergam então são muito limitadas, mas percebem sua necessidade.

D - Essa inserção local que eles possuem foi possibilitada como? Pela Constituição de 88, pelo processo de descentralização e juntamente com isso o fato de nos anos 90 os municípios sentirem uma pressão do governo federal para que eles se tornassem mais atuantes, para que eles resolvessem os “seus” problemas sociais? Houve pressão de cima para baixo para que os municípios se tornassem mais atuantes?

JG - Eu acho que a pressão houve em outras esferas, por exemplo na área da saúde (centralizam de fato e de direito, e pressionam pela ação municipal), na educação, mas nesse campo (geração de trabalho e renda) não. O mais próximo que se chegou foi o Planfor com as CME. Mas efetivamente nesse campo não. O que ocorre daí é um movimento que acho que tem que ser percebido também como uma ausência de um sistema público de emprego no Brasil, cuja construção – com exceção da formação profissional do Sistema S, especialmente o Senai - vem da metade dos anos 80 para cá. É só vermos o Seguro-desemprego que foi criado no Plano Cruzado, 40 e tantos anos após a social democracia europeia ter sinalizado isso, muito por influência de economistas do PMDB

ligados ao Ulisses Guimarães, como, Maria da Conceição Tavares, Belluzzo. E também tem outro aspecto. Pensando a representação do movimento sindical, dos movimentos sociais e a discussão da intelectualidade de esquerda, a hegemonia da discussão sobre mercado de trabalho era a manutenção do valor real do salário. A preocupação fundamental comum era a inflação. Quer dizer, o tema do desemprego por exemplo, da geração de emprego e renda não entrava muito na agenda política, só a partir dos anos 90, mesmo na academia. Você tinha trabalhos muito esparsos nos 80, mas não tinha como hoje um escopo de instituições como a, Unicamp com um mestrado em economia social e do trabalho, a PUC de Minas, a USP, várias outras universidades que abriram cursos de especialização nesse tema. O trabalho entra na agenda também do movimento sindical nos anos 90. As pessoas estão migrando do movimento sindical para o político-partidário, para o campo institucional, ao mesmo tempo em que há uma mudança na agenda dos debates, em que a questão do emprego e desemprego ganha relevância. Então, esse contexto de mudança da agenda, o histórico dos atores que vão se colocando na esfera municipal, e a ausência do governo federal contribuem para isso. Aí você tem razão. O governo federal, principalmente quando FHC assume, passa a dizer que o emprego é um problema do trabalhador – a chamada empregabilidade –, num reflexo claro de uma posição que principalmente o pessoal da PUC/RJ (José Márcio Camargo) trouxe para o debate. Assim, ao dizer que o problema não estava no número de empregos mas na sua qualidade e na baixa qualificação dos trabalhadores, o governo federal se desresponsabiliza de tudo. Agora, ele não cobra.

D - Ele simplesmente não faz nada?

JG - Ele não faz. A esfera municipal percebe esse descaso e pensa “o que a gente pode vir a fazer?”. E aí é uma construção também que vem aliada com a construção de um novo pacto no nível municipal e regional que incorpore outros atores. Pegando a exemplo de Santo André, as políticas de desenvolvimento local de trabalho e renda.

D - Sempre articulada pela PMSA?

JG - Sempre, mas ela é legitimada até certo ponto com a participação de instituições empresariais, como no caso do banco do povo e de várias outras iniciativas apoiadas por essas instituições. Até na participação da CME. Então, de certa forma, essa participação legitima o trabalho que a PMSA faz. Se você observar o projeto da Cidade

Futuro, havia representantes das principais empresas do município, ou seja, mais da metade do PIB da cidade tinha representantes nas comissões desse projeto e você vê que os temas que eles colocam - aumento do emprego com carteira assinada, valorização dos programas de cooperativas, de formação e apoio a pequenos negócios, valorização dos canais de financiamento, são os objetos da política em desenvolvimento. Esses atores enxergam a possibilidade desses programas, até para não desagregar o tecido social que acaba sendo prejudicial para sua própria empresa. Assim, sintetizando, o somatório desses vários elementos, quais sejam, a ausência do governo federal, o histórico do bloco político que chega ao poder, a mudança na agenda pública em favor do emprego e a construção desse pacto, são os fatores que explicam a possibilidade de efetivar o protagonismo municipal. E isso vai passando para o país. Você tem Santo André, Porto Alegre, Blumenau, Londrina, várias cidades em que o PT tem duas ou três gestões, começando a fazer coisas parecidas - banco do povo, incubadora de cooperativas, apoio a empreendedores - aí você vai trocando experiências e construindo essa massa de conhecimento.

D - Pelo que você mesmo está afirmando, há a ausência federal, há participação da sociedade, mas isso é mais fácil, mais viável, em uma região como a do ABC que já possui uma tradição (cultura) de organização social, de trabalhadores, patronais etc...que diferencia ela das outras?

JG - Com certeza. Essa tradição, essa presença marcante do movimento sindical, especialmente cristalizada nos metalúrgicos do ABC, dá a essa discussão uma legitimidade, um espaço na agenda pública regional muito grande, ou seja, dificilmente você vai ver em um foro regional ou municipal algum ator social fazendo um discurso conservador nessa questão da geração de emprego e renda, até pelo respeito à prática e ao espaço político conquistado pelos trabalhadores nessa região. Você não vê empresário falando besteira, ninguém responsabilizando o trabalhador pelo desemprego. Mesmo empresários da CIESP têm um discurso crítico à empregabilidade, é um discurso muito crítico com relação aos limites que a formação profissional coloca. Da forma como está sendo feita. Não é uma mentalidade conservadora. Nas reuniões da CME, nosso inimigo público nº1 sempre foi a SERT, a forma como ela conduz o programa, isso contando com

apoio da CIESP e de outros empresários representantes na CME. Então a SERT sempre ficou isolada, sempre “apanhou” dentro da CME.

D - Então você acha que não teve uma transferência clara de atribuições? O governo federal não chega e diz “vôces tem que fazer isso ou aquilo”, simplesmente ele acaba tratando com certo descaso e a prefeitura que achar que deve assumir assumi. A que acha que não deve,

JG - Veja bem. A responsabilidade existe no Planfor, quando você faz uma estrutura que em tese descentraliza a operacionalização do programa. Só que ao mesmo tempo em que ela parece que transfere à esfera municipal, ela centraliza as decisões na estadual, o que incomoda muito aos gestores municipais, porque pelo fato de essa descontinuidade político administrativa que você tem na federação brasileira e o comportamento das nossas burocracias, dos nossos governantes que é um comportamento muito persecutório, muito hostil a quem não é do mesmo bloco partidário, isso acaba dificultando o funcionamento. Nesse sentido, houve clara descentralização por parte da esfera federal. Agora no caso do microcrédito foi o contrário. O exemplo foi da esfera municipal à federal. Quem foi vanguarda foi o município a partir da criação da Portosol em Porto Alegre, Blusol em Blumenau, e os bancos do povo de Londrina, Santo André, Ribeirão Preto, coincidentemente todas prefeitura petistas. A partir daí o governo federal monta um programa de microcrédito no BNDES. Depois ele passa a apoiar, porém com um controle que às vezes atrapalha em vez de ajudar a execução dos programas. Mas chegaram depois. Outros programas como apoio às cooperativas ou capacitação de empreendedores, o governo federal não tomou nenhuma atitude nessa direção. É exclusivamente municipal. Ele nunca possibilitou ou criou facilidades para isso. Esses programas são todos executados com recursos municipais.

D - Comente a questão dos recursos. Já que o governo não faz nada, ao menos deveria delegar (transferir) algum recurso ou tributo aos municípios. Você vê nos anos 90 uma transferência maior de recursos da esfera federal à municipal destinada à execução de políticas sociais?

JG - Tem a chegada de recursos do FAT, para o Planfor, só para o Planfor. Os outros programas são executados com recursos municipais ou de parceiros articulados pela PMSA.

D - Ou seja, ela “sacrifica” seu orçamento para executar políticas. É uma opção política?

JG - Exatamente. É uma opção política de colocar dinheiro nisso. Microcrédito, depois de criado aqui, o governo federal passou a colocar recursos, mas financiados (são do FAT via BNDES – para o microcrédito), não transferidos. Nós pegamos um financiamento em 99. Mas, no momento da fundação os recursos foram nossos (PMSA) e dos demais atores, mostrando seu envolvimento. Foram captados pela esfera municipal. Sem auxílio federal. Teve até, posteriormente, recursos da comunidade europeia.

D - Efetivamente, os recursos que o governo passa são do FAT (via BNDES) pro Planfor?

JG - Para o Planfor e agora pro microcrédito;

D - Nada mais? E os outros programas?

JG - Nada mais. O resto é a nosso cargo. O Proger o Pronaf que vão à esfera municipal tem como órgão executor os bancos federais, e aí efetivamente não funciona. É uma vergonha o número e montante de operações feita aqui para Santo André.

D - É totalmente insuficiente?

JG - Na verdade quase não existe. São pouquíssimas operações.

D - A CME funciona aqui?

JG - Funciona, mas há alguns problemas. O não cumprimento do pacto operacional da SERT acaba inviabilizando o papel da CME, que ainda não conseguiu ser porta voz de uma política pública municipal de qualificação profissional. Ela acaba sendo uma gestora de recursos do FAT, o que é diferente. Os recursos vêm no começo do ano. O estado vem e diz que você tem direito a tantas vagas (calcula sobre a pea - 2% pea) e manda o dinheiro, juntamente com a relação de cursos que ele está disposto a oferecer, muitas vezes fora do contexto municipal. Você faz as escolhas e envia para SERT, que geralmente muda tudo. Ela dá a palavra final, geralmente atravessando o trabalho e o papel da CME. Por exemplo, ela insistiu muito em telemarketing, que hoje em dia não gera muito emprego. A SERT seleciona algumas instituições para darem os cursos. Houve um caso clássico o ano passado da associação de odontólogos que deu um curso de reforma predial. Acredita? Virou motivo de piada...

Com relação à formação profissional, o município tem uma política ativa própria. Tem o Departamento de Educação do Trabalhador da Secretaria de Educação e Formação Profissional, como uma opção política, com recursos nossos. Nós estamos fazendo uma coisa inovadora, que é combinar formação profissional com elevação de escolaridade. Existem cursos de elevação da escolaridade combinado com formação profissional (por exemplo, supletivo de primeiro grau com informática). O interessante é que as Secretarias de Educação e de Desenvolvimento trabalham muito juntas. Essa ligação é importante na formulação e execução de programas. . . Muito dos integrantes das cooperativas e muitos empreendedores populares fazem cursos de formação profissional. Os programas são interligados.

D - É um esforço totalmente municipal, que conjuga diversas secretarias? Tem algum tributo que o governo federal transfere ao município, como forma de obtenção de recursos para execução desses programas?

JG - É um esforço municipal. Nenhum tributo foi transferido depois da Constituição de 88. É uma opção da PMSA.

D - Quer dizer que o problema do emprego virou uma questão de opção municipal nos anos 90?

JG - É. Virou. De qualquer modo acho que todo mundo, de uma forma ou de outra, está entrando nessa. A maioria das grandes cidades, com mais de 300.000 habitantes, acaba tendo esta preocupação. Agora o modo como fazem...O importante de tudo isso, e espero que esse governo perceba, é reconhecer a importância das iniciativas e começar a federalizá-las. Hoje é mais que oportuno pensar em uma iniciativa de microcrédito federalizada, que venha de cima e respeitando e incentivando o município a exercer seu papel fundamental. A formação profissional também. A geração de trabalho e renda é exitosa. Precisa do apoio federal e da ação municipal, porque nós estamos ao lado do problema. É mais ágil o espaço decisório municipal.

D - A política na qual Santo André e todas as cidades estão inseridas, fruto do modelo incorporado pelo país (de recessão, restrição orçamentária, busca pelo superávit primário), acaba restringindo a ação municipal. Algumas prefeituras podem optar por não realizar nada pois devem seguir os preceitos ortodoxos. Isso influencia muito a decisão de formular e executar políticas?

JG - Você tem uma restrição orçamentária forte. Por mais que a gente fale hoje que estamos fazendo geração de trabalho e renda com recursos próprios, o que é verdade, dada as restrições, infelizmente são recursos pequenos. É uma parcela pequena do orçamento. Acaba atuando como fim em algumas coisas, mas na maioria como atividades meio. É um limitador, pois o orçamento é bastante engessado. O fato é que temos um orçamento restrito, principalmente após a queda na arrecadação decorrente da diminuição da atividade industrial. A ação mais fica restrita.

D - Você teve nos anos 90 um retração econômica forte. Uma diminuição do valor adicionado, uma perda real de renda considerável no período. Isso significa queda na arrecadação, menor capacidade de tributação (dado o ambiente já em recessão) . Isso afetou muito a ação municipal?

JG - Afeta, porque as pms (prefeituras municipais) são muito sensíveis com relação a esse tema (recessão econômica). Você tem que ficar brigando pela participação no bolo. Felizmente, nós temos conseguido manter, porque a PMSA dá importância a isso. Não somos objetos de ajuste e cortes aqui. Mas sem dúvida, a estagnação econômica e queda na arrecadação prejudica em muito o protagonismo municipal nos programas de trab. e renda. É prejudicial para sua continuidade. As demandas aumentam, e restrições orçamentárias significam retroagir nos programas. É um medo constante o corte de recursos. Na verdade, precisaria de muito mais recursos para ampliar o escopo dos programas.

D - Há possibilidade de em caso de mudança para outra gestão, os programas acabem?

JG - Alguns sim. Mas a maioria dos programas são independentes. O banco do povo, por exemplo, é uma OSCIP. Tem vida própria. O interessante é que os programas acabaram servindo para despertar a cidadania das pessoas, gerando mais consciência, e fica difícil acabar com os programas nesse contexto, em que as pessoas vão reclamar. Isso é bom. Os cooperados participam do Orçamento Participativo (OP). Possuem delegados e ativamente exigem seus direitos e lutam por recursos. Assim, fica difícil acabar com os programas, porque as pessoas estão participando ativamente. Há uma razoável sustentabilidade. As pessoas envolvidas no programa sabem que o governo pode mudar e

se preparam para isso, organizando-se visando a manutenção e continuidade dos programas independentemente do poder público. Buscam caminhos alternativos próprios.

D - A crise nos 90 aumenta. Há perda real de renda. Há elevação das demandas sociais. Justamente em um contexto recessivo, em que deveriam aumentar as ações sociais, o gov. federal se abstém. Mas Santo André está fazendo. Você acha que as políticas aqui são defensivas, contra o furacão econômico que está devastando o país?

JG - É uma política pró-ativa, que busca mudar as condições efetivamente. Não é assistencialista. É emancipatória de fato. A articulação com os programas sociais tem o objetivo de dar sustentabilidade e condições de retirar as pessoas de onde estão. Não é assistencialista. Tentamos emancipar as pessoas. Estimular sua organização, participar no O.P. Tentamos buscar formar cidadãos e emancipá-los economicamente. É um diferencial. É pró-ativa.

D - O governo federal estimula o discurso do desenvolvimento local, parcerias com setor privado e terceiro setor, legitimando assim sua própria abstenção com a responsabilidade social que desde a década de 30 pertenceu a seu escopo. Esse discurso combinado com a crise, dificuldades financeiras e falta de apoio central, acaba fazendo com que apenas os municípios compromissados com o social façam alguma coisa. Ou seja, o problema da geração de emprego e da renda (nos 90) acaba ficando a sorte de quem está no poder. Não é uma coisa garantida por lei. Recursos não são garantidos por lei. Não há mais garantias legais dessas políticas. Dependem de vontades políticas locais. Você concorda?

JG - É verdade. É só ver o programa de comunidade solidária. É um programa que só entra em regiões conservadoras. Aqui não entrou. Tem muito da fachada de responsabilidade social de empresas, e é um conjunto de ações muito focalizadas. Foi a única coisa que fizeram. O resto depende das vontades municipais.

D - Essa (comunidade solidária) é uma política tipicamente neoliberal?

JG - Exatamente, e é um exemplo do que você está falando. O que eles fizeram foi profundamente assistencialista e preconceituoso com os municípios, nada de emancipatório. Cursinho aqui, cursinho ali. Nada de efetivo. Só assistencialismo.

D - Você acha então que o problema da geração de trabalho e renda está virando uma questão opcional? Depende da filosofia, da ideologia política do governo municipal em combatê-lo ou não?

JG - É. É isso aí. Tem outro aspecto. Essas políticas nossas, infelizmente são limitadas. Não tem como enfrentar e resolver todo o problema. A esfera municipal tem que saber o seu limite, e reconhecer a importância e a determinação dos quadros macroeconômico e político-institucional. É aí que mora o problema. Contudo, isto não deveria ser motivo para dizer, como muitas prefeituras, que não dá para fazer nada, e simplesmente nada fazer. Isto é uma posição conformista..

D - Esse é um dos problemas de tornar o município tão relevante? Muitos nada fazem, e daí nada é feito. Você concorda?

JG - Sim. Se o prefeito fala que não é um problema dele, o estado também, e a união não tá preocupada... acaba sendo de quem? Do desempregado mesmo.

D - E aí nada mais liberal que isso. O problema é a própria incompetência do cidadão. É sua inaptidão.

JG - Exatamente.

D - Dentro desse contexto, quais são as vantagens e desvantagens, os avanços, retrocessos e limitações de se ter o município como protagonista dessas políticas?

JG - Eu acho que a responsabilidade deveria ser compartilhada entre as instâncias, tanto em recursos, institucionalidades como recursos humanos. Um cenário ideal seria aquele em que o governo federal instituisse um programa e definisse suas diretrizes e aspectos. Desenha o programa lá em cima, desce para o estado e depois ao município. Um esforço conjugado. Há o aspecto da co-responsabilidade. Isso é o ideal, com a federação monitorando. A vantagem do município é a proximidade. Em tese o município conhece seu território. Porém, nem todos têm um esquema de informação viável. Assim, não dá para deixar que uma CME não informada tome decisões. O governo federal deve estimular elas a se preparem, se qualificarem para isso. Ele tem que dar um suporte. Infelizmente, a maioria dos municípios não conhece seu mercado de trabalho. Aqui nós conhecemos bem. Mas não é a maioria. Isso pode ser uma vantagem mas para a maioria acaba sendo uma dificuldade. Outro aspecto é a qualificação de gestores. Até que ponto eles são qualificados? Pela própria novidade do tema nos anos 90, não há muita gente qualificada.

Se você observar, a maioria dos gestores acaba sendo pessoas ligadas ao movimento sindical, que têm maior participação histórica nessa área, conhecem o mercado de trabalho (nem todos) e podem contribuir nisso. Mas mesmo assim, boa parte não está amplamente preparada. Mas a maioria dos municípios não tem isso. A preparação de gestores teria que ter uma participação federal ativa, um apoio institucional. Não se constrói política pública só com discurso ideológico. Tem que saber utilizar ferramentas, instrumentos, fazer a operacionalização etc... Outra dificuldade é na hora de implementar os programas. As pessoas com que você está trabalhando. As políticas de geração de trabalho e renda na verdade fazem parte de uma estratégia de inclusão social. Por isso que você consegue ser mais exitoso quando tem uma ação articulada entre as várias secretarias – educação, desenvolvimento, saúde, inclusão social e habitação etc - como aqui em Santo André. Mas isso é raro em outros municípios. É uma dificuldade.

Estamos conseguindo dar passos grandes graças à integração dos programas. Gerar trabalho e renda é inclusão social no Brasil, e isso em Santo André está muito claro e facilitado pela articulação da ação de algumas secretarias. É difícil enfrentar o problema se você não tiver essa clareza e esse apoio, entendimento institucional. A política de trabalho e renda em Santo André é integrada e cria facilidades. Ela está articulada com o desenvolvimento. Aí que está uma coisa importante. Os municípios foram protagonistas de uma coisa: aquela discussão de que tem que crescer o bolo para depois dividir, ou dividir crescendo. Muitos municípios já não pensam nisso separado. Desenvolvimento econômico e geração de trabalho e renda são idênticos sobre a ótica da justiça e equidade social. Não dá para pensar separado. E os municípios foram pioneiros na medida que criaram secretarias de desenvolvimento econômico, desenvolvimento e emprego, geração de trabalho e muitas outras. Acabaram colocando todas juntas, fazendo atividades relacionadas ao emprego. E isso não se vê na esfera estadual e muito menos na federal. A distância entre ministérios é bastante grande. Uma ação do ministro da fazenda ou do Copom pode destruir tudo que o ministério do trabalho está fazendo. Ele (ministro trab.) não participa da decisão do outro, cuja ação pode comprometer todo seu trabalho. A separação é perniciososa à sustentabilidade das políticas. A esfera municipal não tem isso. Ela consegue fazer políticas conjugadas entre as várias secretarias, produzindo uma

política pública comum. A integração é mais fácil. Não há tanta segmentação dos trabalhos.

Uma outra dificuldade da esfera municipal está relacionada com os programas em si. O tamanho do problema, o nível insatisfatório de competência dos gestores e a questão do trab. e renda como inclusão social, quando você junta essas três questões para realizar um programa surgem uma série de problemas. Resulta em programas que institucionalmente demoram a se consolidar. São “capengas” em algumas dimensões (ou na operacional, ou na avaliação e monitoramento). Mesmo aqui em Santo André há dificuldades de informações corretas, esse tipo de coisa. Isso é uma deficiência da política pública. Para os programas serem efetivos, eficazes e eficientes, deveriam ter um operacional seu, um avaliativo seu, um monitoramento seu com muito mais bagagem conceitual, teórica e de recursos para estarem fazendo isso. Aqui em Santo André, conseguimos empregar em torno de 3.500 a 4.000 pessoas. É um número considerável, importante, mas temos em torno de 60.000 desempregados.

D - Mas dentro desse contexto, quais são os avanços que podem ser destacados em Santo André?

JG - Os avanços são: percepção de que a política tem que ser integrada entre os vários programas e secretarias, tem que haver conversa entre eles. A Segunda é a percepção clara da inclusão social como estratégia, integrando a geração de trabalho e renda a um projeto maior de cidadania. Outra coisa é a percepção da necessidade de construção de projetos maiores na geração de trabalho e renda. Através de projetos integrados, estruturantes de algumas atividades, formalizadas ou não, estamos induzindo a criação e/ou consolidação de novos mercados esses trabalhadores, como o programa Reciclarede que visa consolidar uma cadeia integrando a coleta, triagem, comercialização, beneficiamento, reuso e reciclagem de resíduos sólidos, e que ao ser viabilizado acaba criando uma nova demanda e novas oportunidades de ocupação e renda em cima disso. Aí nós conseguimos consolidar esses empreendimentos. Tentamos coordenar mais amplamente. Outro avanço é que estamos começando a fazer o monitoramento dos programas e a partir daí identificar problemas, diagnosticá-los e corrigi-los.

O último avanço é a consolidação de uma formação de banco de dados para dar uma resposta mais efetiva dos programas ao público alvo e melhor direcionamento dos

programas. Ainda, trabalhar junto com os demais programas da Secretaria de Desenvolvimento leva de fato os programas andarem de forma mais eficiente, coesa e completa.

D - Existe uma diferença entre políticas federais e municipais. Há um “gap” entre elas em que o município tem que se moldar e adequar à sua formulação e execução. Ele tem que mudar seu comportamento. Há uma defasagem temporal de adaptação dos municípios para se tornarem competentes nesse sentido. Você acha que é viável a disseminação do protagonismo municipal para o conjunto das cidades brasileiras? Demanda muito tempo para que os municípios se tornem aptos a formular e executar tais competências? O exemplo de Santo André pode ser disseminado, dada a grande heterogeneidade entre os municípios brasileiros?

JG - Veja bem. Eu acho que leva tempo para que os municípios menores venham a fazer isso, pelos motivos (debilidades) que já citei: ausência de gestores, tamanho do problema, articulação entre setores, ausência de estratégias de desenvolvimento e inclusão social, falta de experiência, ausência de bloco de poder que construa isso...Então leva bastante tempo. Daqui para frente, caso haja um papel ativo do governo federal, ainda assim levará um pouco de tempo. Há necessidade de maior envolvimento dos cidadãos, gestores capacitados, sistemas de informação, blocos políticos compromissados com isso...Leva um certo tempo ainda. Há dificuldades estruturantes. A hegemonia política na maioria dos municípios brasileiros traduz-se em um comportamento muito conservador de suas elites, não havendo preocupações reais com essa problemática, muito em função da lógica própria do clientelismo. Mesmo em cidades grandes há políticas assistencialistas e bastante fisiologismo, o que dificulta a mudança da agenda e do comportamento dos governos. Acrescente-se que as dificuldades já mencionadas para construir programas sustentáveis de geração de trabalho e renda, faz com que em várias cidades que tiveram gestões progressistas, tudo se perca em caso de mudança no bloco político no poder... Não anda por falta de vontade política. Apenas pequena parcela da sociedade civil faz, mas é muito limitado. As elites são conservadoras. A esfera política e a correlação de forças têm muito peso, muita presença nisso. O protagonismo é do gestor, mas um gestor que é provocado e é sustentado por uma base social de apoio. Isoladamente não faz nada. É a

origem dele, quem está com ele no poder e quem cobra isso. Aqui a sociedade cobra, tem noção dos direitos.

D - Na execução dos programas, qual é o papel da PMSA? É protagonista? Formula e busca parceiros, ou há espaço para que esses formulem iniciativas?

JG - Todos os programas ela sempre tomou iniciativa. Todos partiram da PMSA, mas com participação de seus atores. Mas a iniciativa é da PMSA. Na execução, e aí é um problema sério, dado o desmonte ocorrido no estado brasileiro, a execução acaba sendo feita pelos parceiros, com monitoramento e acompanhamento da PMSA. É uma supervisão política e conceitual do programa. É nossa responsabilidade. O crivo final dos programas é nosso. Os parceiros têm que seguir nossas diretrizes. Eles executam mas a supervisão, a responsabilidade, a diretriz política e conceitual do programa é nossa.

D - Você tem alguma consideração final?

JG - Eu acho que os municípios hoje conquistaram um espaço político. Começou com a questão do SUS, depois da educação, e agora com a geração de trabalho e renda. Do ponto de vista do pacto federativo é muito importante. Alguns municípios tiveram a possibilidade de transferir experiências para os estados e para a União, provocando mudanças nas relações das políticas públicas, cutucando e mostrando que podem fazer coisas diferentes. Despertaram esse lado. Eu acho que para a federação isso foi muito positivo. Resta saber como será aproveitada essa energia daqui para frente. Se aproveitada, as possibilidades que se abrem para os municípios serão maiores ainda: para os que não sabem fazer aprender, e para os que já sabem qualificar ainda mais o que já é feito.

Considerações Finais

Um dos intuitos dessa dissertação consistiu em demonstrar que o problema na área social, em especial o do emprego, tanto em sua dimensão política quanto econômica, degradou-se consistentemente na década de 90.

Essa degradação decorreu, em grande parte, do modelo neoliberal adotado. Suas premissas em nível político e econômico, baseadas principalmente na instauração de um Estado mínimo e na abertura comercial e financeira sem precedentes, banhada a uma taxa cambial e de juros superdimensionadas, repercutem negativamente na quantidade e qualidade dos empregos nacionais.

Legitimando o não envolvimento estatal nas mazelas sociais, sejam elas quais forem, a retórica dominante institui o distanciamento governamental da sociedade como uma virtude a tornar-se reverenciada. Dia após dia, o número de fiéis crentes na incapacidade e do não dever estatal em combater a caótica situação econômico-social pela qual passa considerável parcela da população eleva-se rapidamente. Uma nova mentalidade, precursora de uma cultura já não mais incipiente, incrusta-se nos diversos tecidos sociais. Exalta-se a isenção do poder público na economia e sociedade brasileiras. A confiança no Estado Nacional é desestimulada pelo próprio Estado Nacional. O respectivo agente parece não confiar em si mesmo.

A aparente desconfiança, na verdade, justifica seu afastamento e dissimula sua real intenção: concentrar-se nas questões e problemas do mercado, não o produtivo, mas o financeiro, hoje virtual. O compromisso assumido com organismos multilaterais guiados por interesses hegemônicos, aliado ao suprimento de interesses dos credores internacionais, não confere espaço a outro tipo de preocupação. Inúmeras são as decorrências da postura federal. Uma delas diz respeito ao objetivo dessa dissertação: demonstrar que, embora a retórica dominante exalte o desenvolvimento sustentável local como importante meio de combater o desemprego, legitimando a postura minimalista central, ele está longe de solucionar o problema.

Em que pese o esforço empreendido pelo poder público local e a sociedade civil, a resolução de tamanha problemática esbarra em dois pontos principais: restrição orçamentária, decorrente de uma crise fiscal e financeira, e a impotência em promover crescimento econômico, essencial à geração de emprego e renda, pelo fato da localidade

não possuir controle sobre variáveis macroeconômicas necessárias ao dinamismo produtivo.

As duas condicionalidades exigidas à expansão do emprego encontram-se engessadas pelo modelo político adotado. A ausência de crescimento deve-se à política estabilizadora/recessiva incorporada. A restrição dos gastos sociais decorre da postura minimalista, e também estabilizadora (visto que gastos sociais são um dos grandes vilões inflacionários, segundo a ortodoxia dominante), do estado neoliberal.

Cenário posto, tragédia em ação. Um modelo recessivo, hostil ao desenvolvimento econômico e social, está em prática. O parque produtivo nacional é dilacerado, parte extinguido, parte em mãos de não residentes, parte operando com baixíssima capacidade. Produção, emprego e renda declinam. Elevam-se as demandas sociais. No roteiro, nada refere-se ao suporte estatal. É um problema mercantil. A sociedade local é encorajada a mobilizar-se pois, próxima e em contato direto com *seu* problema, tem melhores condições de resolvê-lo. Delega-se informalmente deveres e atribuições e formalmente restringe-se recursos aos municípios. Aqueles que decidirem combater o problema sacrificando o já restrito orçamento, que o façam, ainda que paliativo à resolução dos déficits econômicos e sociais. Mesmo Santo André, indiscutivelmente engajada na promoção do desenvolvimento local sustentável, consegue criar aproximadamente 6,7% dos postos de trabalho necessários à erradicação do número de andreenses desempregados (4.000 dos 60.000 desempregados). O problema do emprego no Brasil dos anos 90 virou questão de opção e de sorte. Na verdade, dupla opção e dupla sorte. Caso o cidadão tenha tido a sorte (primeira) de nascer em um município que optou (primeira) por eleger um governo que opte (segunda) por exercer uma postura ativa no enfrentamento de seus problemas sociais, e este mesmo cidadão tenha tido a sorte (segunda) de incluir-se na diminuta parcela beneficiada pela atuação municipal (já que ela é restrita), aí sim, ele será um trabalhador. Caso contrário, não.

Nesse sentido, por combater o modo como a questão do emprego vem sendo tratada na última década, com descaso e simplicidade sem precedentes, foi elaborada essa dissertação. Antes que a mentalidade anti-estatal abarque todo o conjunto da sociedade, contribuindo ao total desmantelamento desta, fica aqui mais um recado, dos inúmeros já existentes e cada vez mais esquecidos e desprezados. A presença estatal é vital para a

harmonia econômica e social. Nenhum país desenvolvido possui um Estado ausente. Ao primeiro sinal nesta direção, a sociedade avançada mobiliza-se e busca afastar tal possibilidade. A sociedade não pode depender das vicissitudes mercantis. É por isso que deveríamos lutar no Brasil. É para isso que essa dissertação pretendeu contribuir.

Bibliografia

AFFONSO, R.B.Á., SILVA, P.L.B. (Orgs). *Descentralização e Políticas Sociais*. FUNDAP. São Paulo, 1996.

ALMEIDA, A. *Movimentos Sociais e História Popular – Santo André nos anos 70 e 80*. Ed. Marco Zero. São Paulo, 1992.

ALMEIDA, M.H.T. *Federalismo e políticas sociais*. In: AFFONSO, R.B.A., SILVA, P.L.B. *Descentralização e Políticas Sociais*. FUNDAP. São Paulo, 1996.

ARAÚJO, E.A. *Carga Tributária: Evolução Histórica – uma tendência crescente*. Informe-SF, nº 29. BNDES, 2001.

ARRETCHE, M., RODRIGUEZ, V. (Orgs). *Descentralização das Políticas Sociais no Brasil*. IPEA. São Paulo, 1999.

AZEREDO, B. *Políticas Públicas de Emprego : A Experiência Brasileira*. Associação Brasileira de Estudos do Trabalho – ABET. São Paulo, 1998.

AZEREDO, B & DUNCAN, P.G. (Orgs.). *A experiência da área de desenvolvimento social no período 1996/2002*. BNDES. Rio de Janeiro, 2002. -

BALTAR, P. *Salário e preços: esboço de uma abordagem teórica*. IE/Unicamp. Campinas, 1985.

BARBOSA, A.F., AMILTON, M. *Políticas de Emprego e Proteção Social*. Associação Brasileira de Estudos do Trabalho – ABET. (Coleção ABET – Mercado de Trabalho, v.1). São Paulo, 1998

BELLUZZO, L.G & COUTINHO, R (Orgs.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil : ensaios sobre a crise*. Ed. Brasiliense. São Paulo, 1984. –

BELLUZZO, L.G. & TAVARES, M.C. *Desenvolvimento no Brasil: Relembrando um Velho Tema*. Campinas, 2001. mimeo, 17p.

BORGES, L., PAULINO, A.Y. (Orgs). *Políticas de Emprego, Políticas de População e Direitos Sociais*. Ed. Educ. São Paulo, 1997.

BRASIL. *Constituição, 1988*. Constituição da Republica Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 1988. 123 p.

BRESCIANI, L. *Os desejos e o limite: reestruturação industrial e ação sindical no complexo automotivo brasileiro*, in LEITE, M. (org.). *O trabalho em movimento*. Papirus.Campinas, (1997).

Cadernos de Pesquisa nº 1. *A atividade econômica nos anos 90 no Grande ABC*. Agência de Desenvolvimento Econômico do ABC. Santo André, 1999.

Cadernos de Pesquisa nº 2. *A atividade econômica nos anos 90 no Grande ABC*. Agência de Desenvolvimento Econômico do ABC. Santo André, 2000.

CANO,W. *Soberania e Política econômica na América Latina*. Ed. Unesp. São Paulo, 2000.

CARNEIRO, R. *Reformas Liberais, estabilidade e estagnação (a economia brasileira na década de 90)*. Campinas, SP: [s.n.], 2000.

CASTRO, J., MORAES, M., SADECK, F., DUARTE, B., SIMÕES, H. *Análise da Evolução e Dinâmica do Gasto Social Federal: 1995-2001*. Texto para Discussão n°. IPEA. Brasília, 2002.

DANIEL, C. *A gestão local no limiar do novo milênio* in MAGALHÃES, I.; BARRETO, L.; TREVAS, V. (Orgs). *Governo e Cidadania: Balanço e reflexão sobre o modo petista de governar*. Ed. Fundação Perseu Abramo. São Paulo, 1999.

DANIEL, C. *Uma experiência de desenvolvimento econômico local: a Câmara Regional do Grande ABC* in GUIMARÃES, N.A.; MARTIN, S. (Orgs). *Competitividade e Desenvolvimento: Atores e Instituições Locais*. Ed. SENAC. São Paulo, 2001.

DANIEL, C. *Desenvolvimento local e socialismo* in *Revista Teoria & Debate*. Ed. Fundação Perseu Abramo. São Paulo, n° 50, fev/mar/abr 2002.

DAIN, S. *Federalismo e Reforma Tributária* in AFFONSO, R.B.A. & SILVA, P.L.B. *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. Fundap, 1995.

DAIN, S. *O financiamento público na perspectiva da política social* in *Economia e Sociedade*, n° 17, IE/Unicamp, 2001.

DEDECCA, C. *Racionalização Econômica e Trabalho no Capitalismo avançado*. IE/Unicamp. Campinas, 1999.

DEDECCA, C. *Anos 90: A Estabilidade com Desigualdade*. ANPOCS. Caxambú, 2001.

DIEESE (Org). *Emprego e Desenvolvimento Tecnológico; Brasil e o Contexto Internacional*. DIEESE. São Paulo, 1998.

DRAIBE, S.M. *Novas formas de política social*. NEPP/Unicamp. Campinas, 1996.

FERRO, J.R. *International Competition and Globalization Challenging in the Brazilian Automotive Industry*. Santiago, Chile: Eclac/IDRC, 1995.

FREIRE, A., SPINA, R., TREVAS, V. *Cinco desafios – entrevista com Celso Daniel* in *Revista Teoria & Debate*. Ed. Fundação Perseu Abramo. São Paulo, n° 33, nov/dez96/jan97.

GARCIA, J.C.D., SOMEKH, N., GOUVÊA, J., PEREIRA, A.C. *O microcrédito como política integrada de geração de trabalho e renda e de inclusão social: a experiência do Banco do Povo de Santo André: o Crédito Solidário*. PMSA. Santo André, 2001.

GOMES, E.N. *Planejamento Econômico Local, Desenvolvimento e Participação Social: a experiência das cidades do Grande ABC Paulista*. São Paulo: PUC-SP, 1997. Dissert. Mestrado.

GUIMARÃES, I.G.R. *Políticas públicas e o emprego: tendências internacionais e experiências brasileiras*, in OLIVEIRA, M.A. (Org). *Economia & Trabalho: textos básicos*. IE/Unicamp. Campinas, 1998.

LEITE, M. *Trabalho e Sociedade em Transformação*. Tese Livre Docência. Campinas, SP: [s.n.], 2002.

LOPREATO, F. *Um olhar sobre a política fiscal recente*. Texto para Discussão nº111. Unicamp, 2002.

MAGALHÃES, C. *Os Trabalhadores na formulação de Políticas Públicas: o caso da Câmara Regional do Grande ABC*. X Congresso Brasileiro de Sociologia. Fortaleza, setembro 2001.

MATTOSO, J. *O Brasil Desempregado*. Ed. Fundação Perseu Abramo. São Paulo, 1999.

MURPHY, R. *Descentralización Fiscal y Política Macroeconómica*. Serie Política Fiscal, 87. CEPAL, 2002.

ODA, N.T. *Educação, Formação Profissional e Ação Sindical: da Teoria à Prática*, in LEITE, M.P. & NEVES, M.A. *Trabalho, Qualificação e Formação Profissional*. Ed. Alast. São Paulo, 1998.

OIT & MTE. *Brasil: Abertura e Ajuste do mercado de Trabalho no Brasil*. Brasília, 1999.

OLIVEIRA, F.A., BIASOTO JR, G. *Balanço e perspectivas da descentralização das políticas sociais no Brasil*. Fundap/Iesp. mimeo. Relatório de Pesquisa do Projeto "Balanço e Perspectivas da Descentralização das Políticas Sociais no Brasil". Coord. IPEA; Coord. Técnica Fundap. São Paulo, 1997.

OLIVEIRA, M. A. (Org) , *Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil*. Campinas, Unicamp. IE, 1998.

POCHMANN, M. *Políticas do trabalho e de garantia de renda no capitalismo em mudança : (um estudo de casos de caráter não comparativo das experiências da França, Inglaterra, da Itália e do Brasil desde o segundo apos-guerra aos dias de hoje)*. Campinas, SP: [s.n.], 1993.-

POCHMANN, M. *Desemprego e políticas de emprego: tendências internacionais e o Brasil in Economia e Trabalho: textos básicos*. IE-Unicamp. Campinas, 1998.

POCHMANN, M. *O trabalho sob fogo cruzado : exclusão, desemprego e precarização no final do século*. Ed. Contexto. São Paulo, 1999.

POCHMANN, M. *Globalização e Emprego: o Brasil na nova divisão Internacional do Trabalho*. Unicamp. Campinas, 2000.

POSTHUMA, A.C. (Org). *Abertura e Ajuste no Mercado de Trabalho no Brasil: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade*. OIT & MTE. Ed. 34. São Paulo, 1999.

PT, *Programa de Governo para a gestão 1997-2000*. PMSA. Santo André, 1997.

PT, *Programa de governo para a gestão 2001-2004*. PMSA. Santo André, 2001.

QUADROS, W. *Crise do Padrão de Desenvolvimento no Capitalismo Brasileiro – Breve Histórico e Principais Características*. Cadernos do CESIT. Texto para Discussão nº 6. Campinas, 1998.

QUADROS, W., ANTUNES, D. *Classes sociais e distribuição de renda no Brasil dos anos 90*. Cadernos do CESIT nº 30. Campinas, 2001.

RANGEL, I. *A inflação brasileira*. Ed. Brasiliense. São Paulo, 1981.

RAMOS, L., REIS, J. *Emprego no Brasil nos anos 90*. Texto para Discussão nº 468. IPEA. Rio de Janeiro, 1997.

Revista Câmara do Grande ABC. *A Região Encontra Soluções*. Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC e Câmara do Grande ABC. Santo André, 1999.

RIBEIRO, J.A.C. & FERNANDES, M.A. *Gasto Social Federal: considerações metodológicas e resultados gerais para os anos 90* in *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, ano I, nº1. IPEA. Brasília, 2000.

SANDRONI, P. *Novíssimo Dicionário de Economia*. Ed. Best Seller. São Paulo, 1999.

SIMONSEN, M. *Salários, dualismo e desemprego estrutural*. RBE, ano 8, num.4. Rio de Janeiro, 1963.

Sindicato dos Metalúrgicos do ABC. *Globalização e Setor Automotivo: A Visão dos Trabalhadores*. São Paulo, 1996.

TAVARES, M. *Problemas de industrialización avanzada en capitalismo tardios y periféricos*. Economía de América Latina, num.6. CIDE. México, 1981.

TAVARES, M.C. *(Des) ajuste global e modernização conservadora*. Ed. Paz e Terra. Rio de Janeiro, 1996.

TAVARES, M.C. *A Retomada da hegemonia norte americana* in FIORI, J.L. &

TAVARES, M.C. (Orgs.) *Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização*. Ed. Vozes. Petrópolis, 1997.

TAVARES, M.C. *Desenvolvimento com justiça social*. Ed. Dinheiro. São Paulo, 2002.

Teoria & Debate, nº 33, nov/dez 96/jan 97. Ed. Fundação Perseu Abramo. São Paulo, 1997.

Teoria & Debate, nº 50, fev/mar/abr 2002. Ed. Fundação Perseu Abramo. São Paulo, 2002.

VAZQUEZ, D., HÖFLING, D., CAJUEIRO, J., MONFREDINI, M. C. *Política Econômica e Política Social no Brasil na década de 90: possibilidades, limites e condicionantes*. Campinas: 2001, mimeo. 46p.

Web Sites

www.bacen.gov.br

www.dieese.org.br

www.ibge.gov.br

www.imcs.edu.br

www.ipca.gov.br

www.ppbr.com/ld

www.mte.gov.br

www.mpas.gov.br

www.pt.org.br

www.rais.gov.br

www.receitafederal.gov.br

www.santoandre.sp.gov.br

www.seade.gov.br

Anexos

Município & Ano	Diadema ano 1990	Diadema ano 1999	Variação (%)
Total da Receita (2)	208.017.456	244.043.314	17,32
Investimentos per Capita (2)	206	26	-87,38
Total de Despesas (2)	213.834.769	245.147.031	14,64
Desp. Encargos da Dívida* (2)	1.312.212	1.308.500	-0,28
Total Desp. Investimento (2)	61.182.664	9.261.701	-84,86
Desp. Inversões Financ. (2)	282.689	4.058.086	1335,53
Desp. Amortização Dív.* (2)	2.023.368	5.240.594	159,00
Desp. Habit. e Urbanismo (1)	51.246.819	25.624.154	-50,00
Desp. Ind. Com. e Serv. (1)	—°—	221.704	—°—
Desp. com Trabalho (1)	1.322	—°—	—°—

* Interna e Externa

(1) Em R\$ de 2000

(2) Em R\$ de 2001

(3) —°— (desconhecido)

Município & Ano	Maná ano 1990	Maná ano 1999	Variação (%)
Total da Receita (2)	154.235.195	181.451.317	17,65
Investimentos per Capita (2)	170	43	-74,71
Total de Despesas (2)	208.205.820	193.449.580	-7,09
Desp. Encargos da Dívida* (2)	3.591.217	9.039.830	151,72
Total Desp. Investimento (2)	48.267.488	15.254.972	-68,39
Desp. Inversões Financ. (2)	276.971	202.198	-27,00
Desp. Amortização Dív.* (2)	13.407.092	2.152.316	-83,95
Desp. Habit. e Urbanismo (1)	20.175.932	32.871.836	62,93
Desp. Ind. Com. e Serv. (1)	—°—	106.681	—°—
Desp. com Trabalho (1)	4.703.065	2.426.160	-48,41

* Interna e Externa

(1) Em R\$ de 2000

(2) Em R\$ de 2001

(3) —°— (desconhecido)

Município & Ano	Ribeirão Pires ano 1990	Ribeirão Pires ano 1999	Varição (%)
Total da Receita (2)	42.285.923	53.644.125	26,86
Investimentos per Capita (2)	281	57	-79,72
Total de Despesas (2)	59.077.281	54.355.964	-7,99
Desp. Encargos da Dívida* (2)	1.674.392	1.060.948	-36,64
Total Desp. Investimento (2)	22.982.891	5.829.225	-74,64
Desp. Inversões Financ. (2)	—°—	29.888	—°—
Desp. Amortização Div.* (2)	799.366	745.333	-6,76
Desp. Habit. e Urbanismo (1)	23.622.356	9.565.849	-59,51
Desp. Ind. Com. e Serv. (1)	—°—	—°—	—°—
Desp. com Trabalho (1)	—°—	—°—	—°—

* Interna e Externa

(1) Em R\$ de 2000

(2) Em R\$ de 2001

(3) —°— (desconhecido)

Município & Ano	Rio G. da Serra ano 1990	Rio G. da Serra ano 1999	Varição (%)
Total da Receita (2)	12.227.743	10.191.141	-16,66
Investimentos per Capita (2)	199	39	-80,40
Total de Despesas (2)	15.162.208	12.588.472	-16,97
Desp. Encargos da Dívida* (2)	173.699	198.560	14,31
Total Desp. Investimento (2)	5.720.364	1.399.715	-75,53
Desp. Inversões Financ. (2)	—°—	—°—	—°—
Desp. Amortização Div.* (2)	333.563	—°—	—°—
Desp. Habit. e Urbanismo (1)	—°—	2.322.052	—°—
Desp. Ind. Com. e Serv. (1)	3.608.544	—°—	—°—
Desp. com Trabalho (1)	—°—	—°—	—°—

* Interna e Externa

(1) Em R\$ de 2000

(2) Em R\$ de 2001

(3) —°— (desconhecido)

Município & Ano	Santo André ano 1990	Santo André ano 1999	Varição (%)
Total da Receita (2)	373.289.969	410.391.464	9,94
Investimentos per Capita (2)	262	79	-69,85
Total de Despesas (2)	559.947.201	444.348.713	-20,64
Desp. Encargos da Dívida* (2)	2.137.033	730.738	-65,81
Total Desp. Investimento (2)	159.733.125	51.056.726	-68,04
Desp. Inversões Financ. (2)	28.941.792	---°---	---°---
Desp. Amortização Dív.* (2)	3.721.011	1.570.103	-57,80
Desp. Habit. e Urbanismo (1)	83.235.470	50.880.681	-38,87
Desp. Ind. Com. e Serv. (1)	111.109	227.544	104,79
Desp. com Trabalho (1)	---°---	2.333.127	---°---

* Interna e Externa

(1) Em R\$ de 2000

(2) Em R\$ de 2001

(3) ---°--- (desconhecido)

Município & Ano	São Ber. Campo ano 1990	São Ber. Campo ano 1999	Varição (%)
Total da Receita (2)	575.598.272	831.435.820	44,45
Investimentos per Capita (2)	181	146	-19,34
Total de Despesas (2)	568.158.076	821.394.477	44,57
Desp. Encargos da Dívida* (2)	4.088.451	7.603.404	85,97
Total Desp. Investimento (2)	100.013.726	99.972.049	-0,04
Desp. Inversões Financ. (2)	9.306.277	33.933	-99,64
Desp. Amortização Dív.* (2)	14.703.710	2.431.103	-83,47
Desp. Habit. e Urbanismo (1)	84.001.399	147.186.946	75,22
Desp. Ind. Com. e Serv. (1)	---°---	1.145.300	---°---
Desp. com Trabalho (1)	2.964.509	780.779	-73,66

* Interna e Externa

(1) Em R\$ de 2000

(2) Em R\$ de 2001

(3) ---°--- (desconhecido)

Município & Ano	S. Caetano do Sul (1990)	S. Caetano do Sul(1999)	Varição (%)
Total da Receita (2)	146.205.336	227.187.952	55,39
Investimentos per Capita (2)	231	213	-7,79
Total de Despesas (2)	141.847.023	224.118.957	58,00
Desp. Encargos da Dívida* (2)	9.911.387	3.192.977	-67,78
Total Desp. Investimento (2)	34.678.097	30.146.132	-13,07
Desp. Inversões Financ. (2)	2.413.273	—°—	—°—
Desp. Amortização Div.* (2)	2.212.907	6.470.816	192,41
Desp. Habit. e Urbanismo (1)	38.280.451	37.294.293	-2,58
Desp. Ind. Com. e Serv. (1)	—°—	—°—	—°—
Desp. com Trabalho (1)	14.845	—°—	—°—

* Interna e Externa

(1) Em R\$ de 2000

(2) Em R\$ de 2001

(3) —°— (desconhecido)

As tabelas acima correspondem às sete cidades que compõe a Região do ABC. Foram realizadas pelo autor, mediante cruzamento de dados da Fundação SEADE, IBGE e PMSA disponíveis em seus respectivos web sites. São informações referentes as receitas e composição dos gastos municipais, demonstrando uma mudança de comportamento no período⁷⁵.

No que diz respeito às suas receitas, constata-se que houve um incremento médio de 22,13% na década de 90. Em contrapartida, seus gastos aumentaram somente 9,21%. Já as despesas com encargos da dívida cresceram 11,64% e as com amortizações 19,90%. Em que pese uma elevação da receita total, as despesas parecem haver contraído em todas as ramificações presentes nas tabelas: o total das despesas com investimento das prefeituras encolheu 54,93%, sendo que os investimentos *per capita* retraíram-se ainda mais, atingindo a marca dos 59,88% negativos. Ainda, as despesas com habitação e urbanismo, componentes importantes dos gastos sociais, diminuíram 2,13% nos anos 90.

Uma análise superficial dos dados acima parece confirmar o descrito anteriormente: os governos estão diminuindo sua participação na economia, mesmo que tenham aumentado suas receitas, principalmente no tocante aos investimentos. Seu papel como um dos principais agentes econômicos está desaparecendo. Em contrapartida, suas despesas com encargos e amortizações da dívida elevaram-se, muito provavelmente pela apreciação da taxa de juros ocorrida após 1994. Nesse sentido, há um deslocamento dos gastos municipais: recursos deixam de ser investidos na economia e em políticas sociais, contribuindo à piora dos índices sócio/econômicos, em favor do pagamento dos serviços da dívida que elevam-se constantemente por força de uma taxa de juros cujo propósito consiste em frear o dinamismo econômico, mas que na verdade traduz-se em uma crise fiscal e financeira incorporada às três esferas governamentais.

⁷⁵ Os itens *Despesas com indústria, comércio e serviços, Investimentos Financeiros e Despesas com trabalho* não foram considerados dada a inexistência de informações para a maioria das cidades.