

UM MODELO DE POLÍTICAS PÚBLICAS GERADOR DE RENDA: UMA EXPERIÊNCIA PROMOVIDA PELA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Rogério Braga Silveira

Mestre

UFMG/DESA

rogasilbr@gmail.com

Ludmila de Vasconcelos Machado Guimarães

Mestre

UFMG/CEPEAD

vmguimaraes@hotmail.com

Sônia Faria Mendes Braga

Mestre

FIOCRUZ/ CPORR

soniamendesbraga@gmail.com

Antonio Del Maestro Filho

Doutor

UFMG/CEPEAD

profmaestro@gmail.com

Submetido em: 17/07/2008

Aprovado em: 31/05/2010

RESUMO

Este trabalho trata de uma pesquisa bibliográfica descritiva que objetivou investigar a adoção de políticas públicas destinadas a desenvolver, na população, as habilidades necessárias à sua inclusão no mercado de trabalho. Para tanto, focalizou a experiência desenvolvida pelo poder público no município de São Paulo, cujo modelo visa combater os efeitos da precarização e informalização do trabalho; com um enfoque diferente da visão assistencialista tradicional, pois procura recapacitar o participante tanto em termos ocupacionais, quanto elevar sua autoestima e torná-lo consciente de sua cidadania. Essa estratégia possibilitou a melhoria de alguns índices sociais que causam impacto na qualidade de vida da população, bem como propiciou a oportunidade para que um número significativo de participantes ultrapassasse a linha de pobreza.

PALAVRAS CHAVE: Políticas públicas, Trabalho, Inclusão

ABSTRACT

This work is a descriptive bibliographic review that investigates the adoption of public policies designed to develop among the population, the skills necessary for their inclusion in the job market. It focuses on

the experience of the public authorities in the municipality of São Paulo, whose model seeks to combat the effects of the lack of resources and informalization of work. The focus is different from that of the traditional view of welfare, as it seeks to retrain the participant not only in terms of occupational skills, but also raising their self-esteem and making them aware of their citizenship. This strategy led to an improvement in some social indicators that impacted quality of life, and provided an opportunity for a significant number of participants to raise their standard of living above the poverty line.

KEY WORDS: Public policies, Work, Inclusion

RESUMEN

Este trabajo trata de una investigación bibliográfica descriptiva que tuvo por objetivo investigar la adopción de políticas públicas destinadas a desarrollar en la población las habilidades necesarias a su inclusión en el mercado de trabajo. Para ello focalizó la experiencia desarrollada por el poder público en el municipio de São Paulo, cuyo modelo intenta combatir los efectos de la precarización e informalización del trabajo con un enfoque distinto de la visión asistencialista tradicional, pues trata de re-capacitar al participante tanto en términos ocupacionales, como elevar su autoestima, y hacerlo consciente de su ciudadanía. Esa estrategia posibilitó la mejoría de algunos índices sociales que provocan impacto en la calidad de vida de la población e hizo propicia la oportunidad para que un número significativo de participantes superase la línea de la pobreza.

PALABRAS CLAVE: Políticas públicas, Trabajo, Inclusión

INTRODUÇÃO

A partir do final da década de 1970, o modelo Keynesiano deixou de responder às expectativas das sociedades dos países capitalistas. Ressurgiram então as discussões sobre o papel do Estado na economia, sendo que as análises e propostas continham um forte componente ideológico. Nesse contexto, torna-se hegemônico o pensamento da escola *Public Choice*, que acredita que o Estado está sujeito a incorrer em mais falhas do que o mercado, no processo de produção e/ou provisão de bens e serviços de sua responsabilidade, tornando-se recomendável reduzir ao máximo suas atividades, daí a concepção do Estado Mínimo. Assim, vieram as reformas de "primeira geração", tidas como essenciais para o ajuste macroeconômico. Essas reformas consistiram no saneamento e na redução das atividades do Estado, através da privatização das empresas públicas, diminuição dos gastos sociais e das políticas públicas e da desregulamentação dos mercados em geral (OLIVEIRA, 2006).

Entre as consequências desse processo estão a reestruturação produtiva e das empresas, que têm implicado transformação das relações de trabalho, tendo como característica a extinção de empregos formais. Esse fenômeno tem levado uma grande parcela dos trabalhadores a exercerem suas atividades profissionais em ocupações precárias, ou ainda, fazendo com que grande parte da população ativa não consiga obter seu próprio sustento, faltando, assim, condições para a vivência de uma cidadania plena (HORTA, 2001). O aumento dos níveis de violência (RIFKIN, 1996), a concentração da renda, a mobilidade social descendente e a evasão escolar (POCHMANN, 2004) são algumas das consequências que a precarização do trabalho tem proporcionado. O mais grave é o fato de que o desemprego, embora visto com tanta naturalidade, acabe por fortalecer as condições de sua permanência, bem como de suas consequências em termos da perda da qualidade de vida, da dignidade dos trabalhadores e até mesmo da própria cidadania (HORTA, 1999).

Segundo o IBGE (2004), no período 2002-2004, cerca de 90% das vagas de trabalho criadas caracterizavam-se como informais e que cerca de 30% da população ativa das áreas metropolitanas já trabalham nessas condições. Pochmann (2002) mostrou que a taxa de desemprego aberta no país aumentou 369,4 % entre 1975 e 1999, enquanto no mesmo período, num conjunto das 141 nações

consideradas mais desenvolvidas, ela apresentava um aumento de 53%. Acrescentando ainda que em 1986 o país ocupava o 13º lugar no *ranking* de desemprego mundial e em 1999 ostentava a 3ª posição. De certa forma, esses números podem revelar indícios da assimetria entre os países ricos e pobres, provocada pelas transformações do neoliberalismo em relação ao desemprego (NEVES, 2001).

Dentro desse contexto, Belluzzo (2004) entende que a promessa de prosperidade feita pelo dogma neoliberal não foi cumprida e resultou na expansão da informalidade, na precarização das relações do trabalho, além da desagregação familiar caracterizada principalmente nos países subdesenvolvidos. E mais ainda, esses fatos podem estimular a criminalidade eventual, tendendo a evoluir para o crime organizado (BELLUZZO, 2004).

Os resultados das políticas sobre a égide do pensamento dos neoliberais, vinculados à escola *Public Choice*, que preconizava a transferência do processo de produção/provisão de bens e serviços da responsabilidade do Estado para o setor privado, foram desastrosos principalmente nos países terceiro mundo (STIGLITZ, 2002). Os resultados colhidos com a implementação dessas políticas, conhecidas como choque neoliberal de primeira geração, levaram economistas até então defensores dessa linha de pensamento, a reverem suas posições (OLIVEIRA, 2006).

Diante desses resultados, segundo Affonso (2003), duas correntes teóricas se afirmaram no pensamento hegemônico: o "Neo-institucionalismo" e a "Nova Economia Política". A corrente Neo-Institucionalista tinha como proposta reconstruir e fortalecer as instituições do Estado, visando torná-lo eficiente, ágil e capaz de contribuir para o funcionamento dos mercados livres e da concorrência. Já a escola "Nova Economia Política" admitia resultados diferentes do ótimo de Pareto e a inevitabilidade de *trade-off* entre eficiência, equidade e democracia, havendo espaços para acomodar o papel do Estado no sistema, desenhando um novo sistema regulatório indispensável para garantir uma economia competitiva e inovadora. Baseadas nos fundamentos teóricos dessas correntes convergem, na atualidade, as propostas de reformas de segunda geração do Estado, formuladas pelo BIRD – Banco Internacional para a reconstrução e Desenvolvimento, FMI – Fundo Monetário Internacional e BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento. (AFFONSO, 2003).

Dessa forma, economistas divergentes do pensamento neoliberal como Perez e Freeman (1988), encontraram explicações para as causas dos problemas ocorridos com o modelo Keynesiano, na teoria da alternância dos ciclos econômicos de *crescimento e desenvolvimento*, formulada por Schumpeter. Para Perez e Freeman (1988), a revolução da microeletrônica marcou o final do ciclo de crescimento que ocorreu no período do pós-guerra até final dos anos 1970. A partir de então teve início o atual *ciclo desenvolvimento* que foi motivado por um novo paradigma na economia, o paradigma da microeletrônica, que passou a exigir tanto por parte dos trabalhadores como dos consumidores, o desenvolvimento de novas habilidades. Aqui cabe uma questão: Qual o papel do Estado para o desenvolvimento dessas habilidades? Segundo Carneiro (2006) o governo de Singapura, país que lidera o mundo numa maioria dos testes padronizados de conhecimentos promovidos por organizações internacionais, estruturou sua nova estratégia de desenvolvimento em torno de quatro núcleos fundamentais de aprendizagens:

Capital de Conhecimento – o currículo escolar é reduzido em 20% para permitir aos alunos a exploração da resolução de problemas complexos e interdisciplinares;

Capital de Imaginação – consistindo na promoção de novos ecossistemas amigos da inovação e do empreendedorismo;

Capital Emocional – visando à criação de condições de estabilidade de espírito e de tranquilidade capaz de reter os melhores quadros e o melhor capital internacional.

Capital Social – orientado para a empregabilidade sustentável e a densificação das redes comunitárias de base (o exemplo de Singapura reforça a tese da necessidade da elaboração de políticas públicas destinadas a desenvolver na população essas novas habilidades), a Prefeitura Municipal de São Paulo desenvolveu um modelo de políticas públicas destinado a combater os efeitos da *precarização e informalização* do trabalho, com uma visão diferente da assistencialista tradicional. Esse modelo é dotado de instrumentos que buscam a recapacitação ocupacional do participante, a elevação de sua autoestima, conscientização de sua cidadania, orientação para o desenvolvimento de seus talentos de empreendedor, além de incentivá-lo e apoiá-lo na construção de redes comunitárias de base. Nesse sentido, no presente trabalho pretendeu-se investigar a eficácia

desse modelo de políticas públicas por intermédio de pesquisa bibliográfica, do acesso a documentos públicos municipais e da consulta a artigos acadêmicos que abordassem esse tema.

REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico deste trabalho compõe-se de três partes complementares. Inicialmente foram tratados os efeitos da aplicação das políticas de corte neoliberal no Brasil; na segunda parte foram abordados aspectos teóricos sobre o desenvolvimento das novas habilidades exigidas pela terceira revolução industrial e, na última parte, foi elaborada uma descrição do modelo de políticas públicas adotado pela municipalidade paulistana, bem como os resultados obtidos com a implementação desse modelo no período compreendido entre os anos de 2001 e 2004.

Consequências das Políticas de Corte Neoliberal no Brasil

Segundo Pochmann (2002) entre 1975 e 1990 a taxa de desemprego aberto cresceu nos países da Europa Central 53%, enquanto no Brasil este percentual atingiu 369,4%. Nesse período, enquanto nos países desenvolvidos a quantidade de pessoas excedentes no mercado de trabalho aumentou 1,85 vezes, nos países não-desenvolvidos essa taxa chegou a 4,9 vezes.

Assim, existe uma tendência de concentração mundial do excedente estrutural de mão de obra nas nações não-desenvolvidas. Enquanto nas nações subdesenvolvidas 70% das ocupações estão expostas à concorrência mundial, nos países desenvolvidos no máximo 30% dos postos de trabalho estão expostos à mesma concorrência. Isso porque nos países subdesenvolvidos as atividades estão concentradas nos setores primários e secundários (POCHMANN, 2002).

No entanto, os efeitos da precarização do trabalho atingem todos os países, sejam eles ricos ou não. Na sociedade Norte Americana, por exemplo, têm-se observado que cada vez que ocorre o incremento de 1% de na taxa de desemprego, verifica-se aumento 3,7% no número de homicídios. O fenômeno é atribuído aos sentimentos depressivos, tais como a sensação de inutilidade e a falta de perspectivas que experimentam os desempregados (RIFKIN. 1996). No caso brasileiro, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2004), a taxa de homicídios aumentou, entre 1980 / 2000, em 130%.

No Brasil, as novas estratégias que vem sendo implementadas como, por exemplo, a parceria e privatização, não têm envolvido a sociedade civil no processo decisório e são voltadas apenas aos interesses das organizações (CKAGNAZAROFF; MOTA, 2002). Nesse novo contexto, passam a prevalecer os contratos temporários de trabalho ou a informalidade (BARBOSA; SARSUR; CRUZ, 1999).

Enquanto no setor formal o trabalhador cumpre uma carga horária de 40 a 44 horas semanais, na informalidade essa carga varia de 40 a 60 horas semanais, sendo que o de trabalho pode atingir a 30 dias por mês. A pesquisa do IBGE mostrou que cerca de 8% dos trabalhadores informais têm uma jornada de trabalho superior a 60 horas semanais. O rendimento médio desses trabalhadores caiu de R\$ 374,00 em 1997 para R\$ 363,00 em 2003 (FILGUEIRAS, 2005). A esse respeito, autores como Horta e Carvalho (2001, p. 15) afirmam:

“Assim, ao tentar se estabelecer na economia informal, o desempregado perde substancialmente na sua cidadania e na sua dignidade, pois aqui são maiores as dificuldades para que ele se constitua como sujeito coletivo, através, por exemplo, de uma vida sindical organizada. Uma vida associativa institucionalizada é importante para se obter um lugar no sistema, para se obterem direitos e condições satisfatórias para o exercício de seu trabalho”.

Ao mesmo tempo, as empresas têm adotado estratégias no sentido de transferência da organização para o trabalhador, da responsabilidade da não-contratação ou da demissão. Neste caso, o acesso ou não ao emprego aparece como dependendo da restrita vontade individual de qualificação (CARRIERI; SARSUR, 2002: 1).

Há algum tempo, os formuladores da teoria econômica já previam as modificações pelas quais passariam as empresas em função da melhoria das comunicações. Entre eles pode-se citar Coase (1937), que ligava a expansão das empresas às facilidades de comunicação e Marshall

(1982), afirmando que qualquer barateamento nos meios de comunicação, qualquer facilidade que surgisse para trocar ideias entre regiões distantes, alteraria a ação das forças que tendem a localizar as indústrias.

Com isso, a economia neoliberal utiliza essa nova tecnologia à sua maneira, buscando tirar o maior proveito dentro de sua premissa básica: a maximização do lucro. Se, por um lado, os avanços da microeletrônica possibilitaram uma nova maneira de as pessoas e de as empresas se relacionarem ao eliminar as barreiras de comunicação, por outro, criaram problemas sociais até então impensáveis.

Os Novos Paradigmas Técnico-Econômicos

O resgate do pensamento de Schumpeter permite que se entenda de uma forma objetiva e lógica todo o desajuste no processo produtivo que atormenta as sociedades dos países capitalistas neste início de século. A partir dessa análise, fica clara a necessidade de se encontrar uma nova concepção para a implementação de políticas públicas.

Segundo Schumpeter (1982), a economia evolui numa dinâmica composta por dois ciclos que se sucedem um após o outro: o ciclo de crescimento e o ciclo de desenvolvimento. Para ele, o ciclo de crescimento da economia ocorre em virtude do aumento da população ou da riqueza. Já o ciclo de desenvolvimento não é um fato a ser explicado economicamente, mas se inicia quando a economia é arrastada pelas mudanças do mundo à sua volta. Dessa forma, a causa da mudança de um ciclo para o outro deve ser procurada fora do grupo e de fatos que são descritos pela teoria econômica.

Pérez (2002) revela a partir da sua investigação sobre as revoluções tecnológicas ocorridas nos últimos 250 anos, que cada novo tempo econômico apresenta saltos tecnológicos que emergem com uma dupla manifestação, sendo a primeira o surgimento de potentes *clusters* de novos produtos e serviços, bem como de novas redes infraestruturais. A outra manifestação tem como características principais o aparecimento de novas tecnologias genéricas e de espectro amplo, novos princípios organizacionais, diferentes modelos de negócio e infraestruturas facilitadoras de baixo custo (indutoras de saltos quânticos de produtividade). Segundo a autora, a humanidade encontra-se, atualmente, no *ponto de mutação* de uma nova revolução tecnológica e no período intercalar em que nos encontramos essa mutação seria marcada por instabilidade, incerteza, fim de *bolhas especulativas*, e recomposição institucional.

Outros estudiosos do tema afirmam que após o período da implantação da Tecnologia da Informação e da Comunicação (TIC) que teve lugar nos últimos 30 anos (com o seu cortejo de destruição criativa e de generalização de um novo paradigma social- a chamada sociedade da informação e do conhecimento); pode seguir-se um tempo de implementação e de florescimento do pleno potencial de um novo paradigma triunfante (CARNEIRO, 2006). A terceira revolução industrial deu-se com a entrada da microeletrônica com consequências para o padrão sistêmico de integração social que vigorava até então (NEVES, 2001).

Nessa mesma direção, Perez e Freeman (1988) ressaltam que os novos paradigmas técnico-econômicos provocaram uma crise de ajustamento estrutural, com mudanças sociais e institucionais que visavam o ajustamento entre a nova tecnologia e o sistema de gerenciamento social da economia. Passada essa fase, um período de padrão relativamente estável de investimentos de longo prazo pode surgir por duas ou três décadas. Ainda segundo esses autores, um novo paradigma técnico-econômico emerge gradualmente, e à medida que os fatores-chave vão sendo reconhecidos e aproveitados, permitindo um salto na produtividade, e abrindo caminho para novas oportunidades de investimentos. Assim, o novo paradigma implica:

- O surgimento de uma nova "melhor prática" de organização da firma e da planta;
- Um novo perfil de habilidades necessárias para a força de trabalho, afetando tanto a quantidade quanto a qualidade da mão de obra e correspondentes padrões de distribuição de salários;
- Uma tendência de expansão para novas e pequenas firmas com características de inovação e empreendedorismo e, em alguns casos, a tendência de se iniciarem novos setores de produção;
- A consolidação de um novo padrão de consumo de bens e serviços e novos tipos de comportamento de distribuição e consumo.

Se, por um lado o novo paradigma permitiu um salto de produtividade e o surgimento de uma nova forma de organização da firma, por outro passou a solicitar um novo perfil de habilidades e comportamentos sociais e institucionais, afetando a qualidade e a quantidade de mão de obra.

Profissões como as de desenhistas para as quais no passado exigiam-se apenas habilidades manuais e criatividade, passaram a exigir capacitações adicionais necessárias para se trabalhar com complexos computadores e estações gráficas. Um outro exemplo é a secretária datilógrafa, que utilizava uma simples máquina de escrever e um aparelho de fax, agora é forçada a trabalhar com um computador e tem que dominar *softwares*, tais como editores de texto, planilhas eletrônicas, bancos de dados e recursos da internet.

Para Perez (2000) o novo paradigma implica a necessidade de uma reforma educacional que buscaria:

- Criar hábitos de autodisciplina e autonomia – a prática deve ser desenvolvida na escola e na família buscando o sentido de responsabilidade;

- Promover atividades em equipe – essa atividade tem como objetivo desenvolvimento de habilidades que consigam compatibilizar tanto o interesse individual quanto o interesse do grupo (comunicação, interação, cooperação e adaptação mútua);

- Desenvolver a relação autoridade-autonomia – essa prática visa o desenvolvimento de habilidades, tais como a criatividade, autonomia e autoridade coexistindo de maneira responsável.

A mesma autora ainda conclui que para a construção de uma sociedade próspera e solidária nos países latino-americanos, o sistema educacional deverá ter como objetivo a formação de cidadãos autônomos, dinâmicos e socialmente conscientes.

As modificações estruturais não se limitaram ao segmento produtor. Na outra ponta do mercado, o consumidor passou a receber produtos sofisticados com maior complexidade operacional e que exigem um novo perfil de assimilação de novas tecnologias por parte dos compradores. Como exemplo dessas modificações, pode-se citar o caso da empresa Philips Mundial que preocupada com o distanciamento entre a complexidade de operação dos aparelhos e a capacidade de assimilação do público consumidor, decidiu investir um bilhão de euros no ano de 2005 na simplificação de sua linha. A propósito desse assunto, ressalta-se a declaração do Sr. Enderson Guimarães, vice-presidente mundial da referida empresa:

Hoje vendemos um milhão de aparelhos da marca por dia, mas muitos de nossos consumidores enfrentam dificuldades em usar tudo o que oferecem. Então, decidimos que seria importante simplificar esse uso oferecendo soluções e não problemas para quem compra, por exemplo, um DVD. O consumidor começa a achar que os produtos não foram projetados para ele (LIEBERT, 2005 p.B15).

Dessa forma, para se fazer frente a uma desestruturação social e econômica de tal grandeza, torna-se necessária a busca de novos conceitos de capacitação que envolva aspectos de natureza econômica, sociológica e psicológica.

METODOLOGIA

Neste trabalho trata-se de um estudo descritivo que investigou as relações entre as *práticas de capacitação em cidadania* desenvolvidas pela Prefeitura de São Paulo e a nova filosofia de educação, que visa o desenvolvimento das novas habilidades necessárias à inserção de cidadãos marginalizados nos paradigmas da terceira revolução industrial. Para tanto foram consultados livros, trabalhos acadêmicos, artigos da mídia, bem como documentos públicos municipais.

RESULTADOS DO ESTUDO TENDO COMO BASE O MODELO PAULISTANO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A implantação dos programas de inclusão social foi iniciada no município de São Paulo no ano de 2001, cobrindo inicialmente os 13 distritos mais pobres da capital. Até 2003, a cobertura já

envolvia 50 distritos e a partir de 2004 os 46 distritos restantes, abrangendo assim toda cidade. Foram atendidas nos programas mais de 492.000 famílias, beneficiando direta ou indiretamente cerca de dois milhões de pessoas, por meio de 1,1 milhões de ações de inclusão social, envolvendo 708 milhões de reais em benefícios monetários e 17 milhões de reais em micro crédito (POCHMANN, 2004).

Após a implantação dos programas sociais que fundamentam este estudo, podem-se identificar três impactos no mercado de trabalho paulistano:

- Efeito Inatividade – O aumento da renda das famílias mais pobres possibilitou a diminuição da pressão no mercado de trabalho, na medida em que afastou deste mercado, parte da mão de obra secundária composta por crianças e jovens em idade escolar. Isto porque possibilitou o acesso e a permanência dos dependentes dessas famílias à escola. Dessa forma, nos 50 distritos beneficiários dessas políticas públicas inclusivas o índice de evasão escolar foi reduzido cerca de 2,7% do total dos alunos matriculados nessas regiões entre os anos de 2000 e 2003, fazendo assim com que a evasão escolar fosse equalizada em todo município em torno de 1% (POCHMANN, 2005).

- Efeito Rendimento – Em decorrência do efeito inatividade verificou-se uma redução na concorrência dos trabalhadores que se candidataram aos postos de trabalho existentes podendo, assim, evitar uma queda maior no valor do rendimento real. Os maiores beneficiários foram os segmentos da população tradicionalmente excluídos como a população negra que correspondia a 53% dos habitantes dessas áreas, que viu a diferença entre suas rendas em relação à população branca ser reduzida em 7,7%; enquanto nos demais distritos não beneficiados, ao contrario, ocorreu um alargamento de 9,9% (POCHMANN, 2005).

- Efeito Ocupação – Em virtude da ampliação da renda e por consequência do aumento do consumo, o número de ocupações foi ampliado. A combinação desses três efeitos, segundo o autor, reduziu a taxa de desemprego no ano de 2003 em 9%, pois este deveria ter atingido 19,4% da população paulistana economicamente ativa, contrapondo-se aos 17,8% auferidos pela pesquisa do Sistema Estadual de Análise de Dados – SEADE (2003) e do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos – DIEESE (2003).

O modelo Paulistano de Políticas Públicas

O município é a instância mais eficaz para a articulação das políticas públicas, já que é o local onde os problemas se manifestam e a população tem acesso aos serviços. Após a redemocratização do País, o poder municipal teve suas as funções ampliadas, transformando-se num ator político de alta relevância ao assumir a responsabilidade pelo planejamento e pela implementação das políticas públicas (MENICUCCI, 2002).

Segundo Pochmann (2002, 2003), a capital paulista entrou no terceiro milênio como uma cidade produtivamente enfraquecida, caótica, violenta e sem recursos públicos e estrutura para fazer frente aos reclamos da população. A partir dos anos 1980, a crise estrutural brasileira modificou o perfil dos segmentos da população excluída, tendo sido acrescido um novo contingente, conforme é demonstrado na Tabela 1.

Tabela 1 – Novo Perfil da População Excluída – São Paulo - Capital

Condições de Vulnerabilidade	Velha Exclusão	Nova Exclusão
Faixa etária	Presença de Crianças	Presença de Velhos
Raça e Procedência	Negro / Imigrante	Branco / Não Imigrante
Estrutura Familiar	Muitos Dependentes	Monoparentais
Condição de Habitação	Ausência de Moradia	Moradia Precária
Conhecimento	Analfabetismo - Língua Pátria	Analfabetismo Digital
Posição no Trabalho	Ocupado c/ Baixa Produtividade	Desemprego recorrente
Renda	Insuficiente Monetização	Desmonetizado

Fonte: Pochmann, 2003.

Em 2001 a recém empossada administração paulistana buscou construir um novo modelo de desenvolvimento municipal, enfocando não apenas a redinamização da economia local, mas também a inclusão social de maneira planejada, visando o longo prazo. A implementação dos programas de desenvolvimento social obedeceu a um critério de priorização em função do nível de carência de cada um dos 96 Distritos paulistanos e segundo Pochamann (2002; 2003), foi estruturado em três grandes grupos de programas, conforme suas características: redistributivas, emancipatórias ou de desenvolvimento local. O modelo Paulistano de políticas públicas inclui o Módulo Básico de Capacitação em Cidadania que tem como objetivo resgatar a identidade e elevar a autoestima de forma que os participantes se reconheçam como sujeitos e busquem alternativas coletivas de superação da vulnerabilidade social (POCHMANN, 2003). O programa está estruturado em seis blocos que se organizam da seguinte forma:

Bloco 1 – Identidade, autoestima, a Prefeitura de São Paulo e os programas sociais.

Carga horária: 16 horas.

Objetivos: sensibilizar os participantes para os processos de formação da identidade e promover o autoconhecimento como elemento para o resgate da cidadania.

Bloco 2 – Reflexões sobre a pobreza, exclusão social e a relação com o desemprego.

Carga horária: 32 horas

Objetivos: gerar discussões sobre o desemprego a partir de práticas como o mapeamento de recursos e equipamentos existentes na comunidade local. Busca o aumento do conhecimento para o enfrentamento do desemprego, bem como do reforço da ideia de pertencimento a um grupo social e do desenvolvimento da solidariedade.

Bloco 3 – Cidadania: Direitos e Deveres

Carga horária: 30 horas

Objetivo: reconhecimento dos direitos e deveres do cidadão e o entendimento da participação social como exercício da cidadania.

Bloco 4 – Meio Ambiente e Qualidade de Vida

Carga horária: 30 horas

Objetivos: fornecer conhecimentos sobre higiene, saúde (geral, bucal, reprodutiva, etc.), bem como de maneira geral diagnosticar a situação ambiental e construir propostas para melhor qualidade de vida.

Bloco 5 – Formas Alternativas de Geração, Ocupação e Renda.

Carga horária: 32 horas

Objetivos: desenvolver atividades que provoquem reflexões sobre as transformações do mundo do trabalho, globalização, terceirização e flexibilização do trabalho e suas consequências sobre a vida do participante e da comunidade. O tema propicia também a identificação das potencialidades individuais e do grupo para forma de geração de ocupação e renda. Nesse bloco são mostradas as relações existentes entre a Formação Cidadã e o programa Oportunidade Solidária.

Bloco 6 – Projeto Comunitário

Carga horária: 16 horas

Objetivos: elaborar um projeto coletivo de melhoria da comunidade, como por exemplo, um determinado serviço de utilidade coletiva que possa ser melhorado ou prestado de maneira solidária. O projeto deve ser factível e sua implantação, gestão e manutenção ficam por conta da comunidade. Como exemplos desses projetos se incluem: limpeza e pintura de muros, mutirão de limpeza de bueiros e córregos, mapeamento de zonas de risco de inundação, etc.

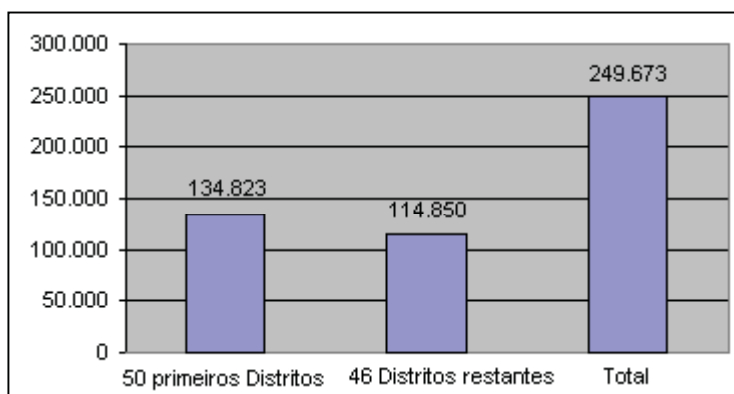
Em síntese esse programa, no limite, ensina o participante a pensar, dando oportunidade para que desenvolva sua capacidade de raciocínio. A "Capacitação em Cidadania", guardada as devidas proporções, segue a mesma linha filosófica defendida por Perez (2002), bem como o modelo desenvolvido em Singapura. O modelo Paulistano tem apresentado resultados que vão desde a

reinserção de ex-moradores de rua que retornam ao mercado de trabalho, até de pessoas que mudam seu perfil, transformando-se de desempregados marginalizados em empreendedores ou ainda em cooperativados.

A redução do desemprego

No período compreendido entre dezembro de 2001 e junho de 2004, foram criados no Município de São Paulo, cerca de 250 mil empregos formais, sendo que destes, 134.823, ou seja, 54% estão concentrados nos distritos já atendidos pelos programas sociais. Nesses 50 distritos, no ano 2000, estavam concentrados 28,2% dos postos formais do município, e ao final de 2003, esse número foi ampliado para 31,2%. Chama atenção a situação dos Distritos Ermilino Matarazzo e Itaim Paulista, que beneficiados pelos programas sociais em 2001 e 2002, conseguiram um aumento no número de empregos formais de 73% e 51,3% respectivamente (POCHAMANN, 2005). O gráfico 1 compara a geração de empregos ocorridos nos 50 primeiros Distritos atendidos pelos programas sociais, com os 46 Distritos restantes.

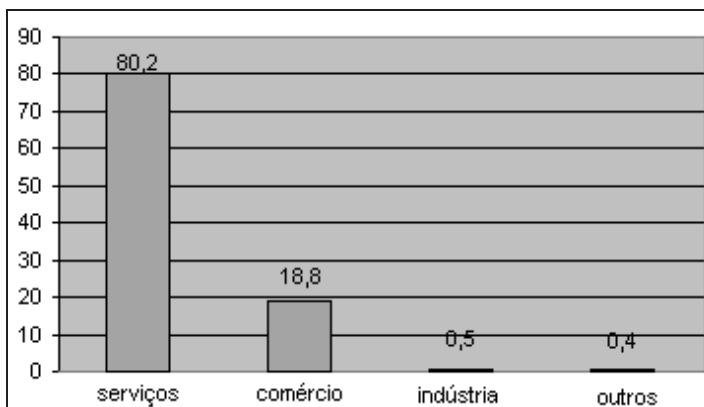
Gráfico 1 – Números de empregos criados entre 2001 e 2004



Fonte: Pochmann (2005).

O gráfico 2 mostra a distribuição dos empregos formais criados por tipo de atividade entre 2001 e 2004.

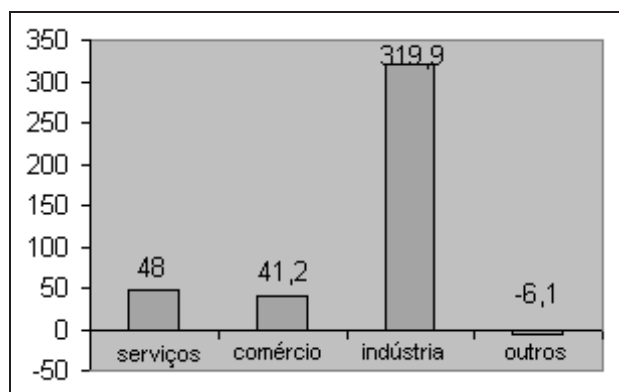
Gráfico 2 – Distribuição percentual dos empregos criados entre 2001 e 2004



Fonte: Pochmann (2005).

O gráfico 3 apresenta a participação percentual dos 50 primeiros Distritos atendidos pelos programas sociais, no número total de empregos formais gerados entre 2001 e 2004. Vale a pena ressaltar a expansão dos empregos no setor comercial dos distritos pobres, devido à dinamização do consumo promovida pelo aumento da renda da população, que foi implementado pelos programas sociais.

Gráfico 3 – Participação percentual dos 50 primeiros distritos atendidos em relação ao total de empregos gerados



Fonte: Pochmann (2005).

A Redução da Desigualdade

A Tabela 2 apresentada a seguir, mostra os percentuais dos rendimentos auferidos entre os segmentos da população negra e não negra, considerando o gênero. Observa-se que os percentuais negativos mostram a diminuição da desigualdade e os positivos o aumento da desigualdade. Pode-se constatar que nas áreas inicialmente beneficiadas pelos programas sociais ocorreu uma redução das desigualdades entre os rendimentos médios por gênero e por raça. Já nas demais ocorreu o aumento da desigualdade.

Tabela 2 – Evolução do Rendimento por Gênero e Raça

Ano	50 Distritos Beneficiados – Programas Sociais		46 Distritos não Beneficiados - Programas sociais	
	Rendimento Feminino	Rendimento Masculino	Rendimento Feminino	Rendimento Masculino
2001/ 2003	Negro / Não Negro	Negro / Não Negro	Negro / Não Negro	Negro / Não Negro
	(-1,5%)	(-12,4%)	+10,1%	+11,5%

Fonte: Pochmann (2004).

A Redução da Violência Urbana

No ano de 2001, os programas sociais foram implantados nos 13 Distritos onde os índices de exclusão eram mais críticos; em 2002 em mais 47 Distritos e no ano de 2004 nos 46 Distritos restantes. Nos 13 Distritos mais críticos a taxa de homicídios aumentou até o ano 2001, quando então foram implementadas as políticas sociais nessas áreas. A partir de então, a taxa de homicídios passou a ser declinante e entre os anos de 2001 e 2003, foi reduzida em 21,7%. Nos 37 Distritos

onde as políticas sociais foram implementadas em 2002, a redução da taxa de homicídios entre os anos de 2001 e 2003 foi de 16,6% e nos demais 46 Distritos a queda atingiu 15,9% no mesmo período POCHMANN (2004).

Ressalta-se que nos 13 Distritos mais críticos, a taxa de homicídios somente parou de crescer em 2002, ou seja, no ano seguinte à implementação das políticas sociais. Segundo Pochmann (2004), a redução na taxa de homicídios em São Paulo deveu-se a uma ação combinada de repressão ao crime organizado, com políticas de ampliação da escolaridade, geração de renda e emprego, além de mecanismos de transferência de renda. Considerando as taxas estabilizadas em 2001, pode-se concluir que de cada dez homicídios, que deixaram de ocorrer em São Paulo, sete estavam localizados nas áreas atendidas pelos programas sociais paulistanos.

Impactos na Educação

As políticas sociais têm influenciado na redução da evasão escolar. A taxa de evasão escolar que nas áreas mais carentes em 1999 chegava a 3,15 % foi reduzida para 1,17% em 2003, atingindo níveis semelhantes às áreas menos críticas. Cabe destacar, ainda, que as taxas de aprovação no ensino fundamental em 2003 atingiram 97,88% nos 13 Distritos que foram alvos prioritários dos programas sociais, que conseguiu melhores resultados do que nas demais áreas POCHMANN (2004). Os 37 Distritos na segunda etapa obtiveram a taxa de aprovação no ensino fundamental de 97,05% no mesmo ano e nos demais Distritos a taxa atingiu 96,73%.

Redução da Pobreza

Considerando que uma renda per capita abaixo de 50% do salário mínimo nacional caracteriza a pobreza, verificou-se que o percentual da população paulistana que se encontravam nessa situação era de 17,6%. Conforme Pochmann (2004) foram realizadas simulações que indicavam que, caso não tivesse ocorrido a distribuição de renda pelos programas sociais paulistanos, 19,4% da população estariam na condição de pobreza. Isso significa que mais de 188 mil pessoas saíram da condição de pobreza em função dos programas sociais.

A Visão dos Beneficiários Obtida

Através das Pesquisas Qualitativas, segundo Pochmann (2004), foram realizadas pesquisas pela Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócioeconômicos - DIEESE, e pelo Centro de Estudos de Cultura Contemporânea – CEDEC, com o objetivo de identificar a visão dos beneficiários sobre as estratégias de inclusão paulistana. As pesquisas destacaram o fato de que os participantes dos programas sociais veem como positiva a possibilidade de gastar seu benefício da forma que lhes melhor convier. A Tabela 3, apresentada a seguir, mostra como os beneficiários dos programas sociais gastaram seu primeiro benefício.

Tabela 3 – Distribuição do Gasto Comprometido por Beneficiário

Aplicação do Primeiro Benefício	%
Alimento	38,7
Roupa e sapato	18,3
Pagamento de contas (água, luz, aluguel).	14,7
Material escolar	12,1
Remédio	9,4
Material de limpeza	2,4
Outros produtos	1,8
Utensílio	1,1
Material de construção	1,1
Ajuda a parente ou amigo	0,5
Total	100

Fonte - Pochmann (2004).

Os dados anteriores mostram que os benefícios foram destinados ao consumo, proporcionando uma injeção de recursos no comércio e, dessa forma, ativando um ciclo de crescimento na economia local.

As pesquisas mostraram, ainda, que os beneficiários passaram a se comprometer com as contas da casa, assumindo, a partir de então, responsabilidades que antes eram impossíveis. Foi detectado que 56,7% dos beneficiários dos programas *Bolsa Trabalho e Começar de Novo* repassam parte ou a totalidade dos seus benefícios para sua família. Outro dado interessante é que na visão tradicional assistencialista, o benéfico era visto como uma complementação de renda, ou às vezes, como uma única renda. No caso paulistano, as pesquisas mostraram uma mudança de comportamento por parte de muitos beneficiários, que passaram a vislumbrar a possibilidade de utilizarem sua participação no rol de programas oferecidos como uma ferramenta para criação de condições de sua emancipação econômica e social (POCHMANN, 2004)

Outro destaque das pesquisas foi a constatação de que os pais veem de maneira positiva a obrigatoriedade de manter os filhos na escola como contrapartida para receberem os benefícios. A população alvo dos programas sociais acredita que é através da educação que os jovens e adultos conseguirão se autonomizar e até reingressar no mercado de trabalho formal. As pesquisas mostraram, ainda, que a noção de pertencer a um grupo, a uma classe com sua característica social, política e cultural, foi considerada muito importante na elevação da autoestima. Evidenciaram, também, que os cursos de capacitação trouxeram a oportunidade de geração de renda, além de atuação junto à comunidade, fortalecendo a relação indivíduo/comunidade (POCHMANN, 2004).

O autor supracitado afirma que 34% dos participantes dos programas Bolsa Escola e Começar de Novo consideram prioritária a participação em empreendimentos populares como alternativa factível de emancipação. Optam por esse caminho os beneficiários que possuem mais de 40 anos de idade e jovens sem experiência laboral anterior.

Esses empreendimentos até agora têm se concentrado nas atividades de culinária (31,3%), comércio (29,7%), cuidado com idosos (14,1%), coleta seletiva e reciclagem de lixo (10,9%), etc. As pesquisas também revelaram que esse tipo de alternativa tem sido uma opção para conciliação do trabalho da mãe com a educação e a segurança dos filhos, já que como autônomas, elas têm uma facilidade de manter os filhos por perto, protegidos e na escola. Destaca-se, finalmente, o fato de que das 15.000 pessoas que concluíram o treinamento em economia solidária, 2/3 são mulheres com mais de 40 anos de idade (POCHMANN, 2004).

CONCLUSÕES

Os estudos realizados neste trabalho permitiram concluir que os instrumentos adequados para se fazer face às transformações sociais e econômicas provocadas pelo novo paradigma, são originários de duas naturezas distintas, mas que devem ser utilizados simultaneamente:

Instrumento de natureza econômica – Para se conseguir um baixo nível de desemprego é necessária a intervenção financeira do Estado, através do investimento em serviços públicos e/ ou contratando os desempregados. Somente dessa maneira será possível elevar-se o consumo, já que depois de vinte anos de aplicação da receita econômica liberal, mais uma vez, fica comprovado na história que as decisões da iniciativa privada nos investimentos não são adequadas para eliminação do desemprego e dos problemas sociais.

Instrumento de desenvolvimento humano – Durante um ciclo econômico de desenvolvimento não basta a intervenção econômica por parte do Estado, é necessário que haja também uma ação sobre a população envolvendo aspectos de natureza educacional, sociológica e psicológica, como forma de desenvolver as novas habilidades que são exigidas tanto para o trabalhador produtor, quanto para o consumidor.

Entre os anos de 2001 e 2004, os programas paulistanos distribuíram 708 milhões de reais em benefícios que foram injetados diretamente no consumo local, além de emprestarem mais 17 milhões que foram destinados a financiar a produção local. Pode-se afirmar que, dessa forma, os programas sociais paulistanos dinamizaram a economia local contemplando, assim, os aspectos de natureza econômica.

Os programas sociais estão dando uma especial atenção à educação, tanto para os mais jovens quanto para os adultos, oferecendo a oportunidade e incentivando a todos a elevarem seu nível de escolaridade. A capacitação funcional está possibilitando a requalificação dos pobres para o trabalho, aumentando as suas chances de emprego, ou ainda, no desenvolvimento de atividades autônomas ou coletivas.

Porém, o investimento mais nobre está na capacitação cidadã, que possibilita ao participante resgatar sua autoestima e identificar-se como membro de uma comunidade, além de aprender seus direitos e deveres como cidadão. As pesquisas qualitativas mostram que ocorreram transformações internas nos participantes de natureza sociológica, psicológica e educacional de tal intensidade, que envolvem modificações que vão desde os hábitos de higiene até uma nova postura diante da vida.

Os dados pesquisados mostraram que nos 13 distritos mais pobres a taxa de homicídios, somente começou a recuar no ano seguinte à implantação dos programas sociais naquela área. E mais, após três anos da implantação desses programas nesses distritos a taxa de evasão escolar foi reduzida em cerca de 63%, chegando ao mesmo nível dos 46 Distritos com menor exclusão social. O mais surpreendente foi o fato de que o nível de aprovação no ensino fundamental, nos 13 distritos mais carentes, estar superior aos demais grupos de distritos paulistanos.

A redução da pobreza foi expressiva já que 188 mil pessoas saíram dessa condição, além de ter conseguido também a redução da desigualdade. Os programas cobrem hoje todo o município e até 2004 beneficiavam cerca de 500 mil pessoas. Destaca-se o fato de que foram atendidos todos os moradores de rua inscritos e vários desses ex-moradores de rua transformaram-se em agentes comunitários, que atualmente procuram nas ruas seus ex-colegas de infortúnio, para cadastrá-los e orientá-los sobre os programas sociais, conforme a reportagem do telejornal SP-Record (informação verbal, janeiro de 2006).

Em síntese, pode-se dizer que o modelo paulistano de políticas públicas dirigido ao desenvolvimento da cidadania e à formalização do trabalho precário, tem favorecido à emancipação socioeconômica dos marginalizados. Mais ainda, que ao investir na educação está gerando condições para que os meninos carentes de hoje venham a conseguir uma melhor posição na escala social no futuro. Finalmente, pode-se concluir que o modelo paulistano tem consistência teórica e tem conseguido resultados. Dessa forma, deve ser reaplicado em outras cidades, podendo ser aperfeiçoado, mas antes de tudo, pode trazer uma melhor qualidade de vida aos cidadãos, durante o período em que o modelo econômico do país for centrado na economia de mercado.

REFERÊNCIAS

AFFONSO, R. de B. Á. **O federalismo e as teorias hegemônicas da Economia do Setor Público na segunda metade do século XX: um balanço crítico**. 2003. 268 f. Tese (Doutorado em Economia) IE/Unicamp, Campinas, 2003.

BARBOSA, A.; SARSUR, A.; CRUZ, M. Carreira: Utopia ou realidade. IX Enangrad. Disponível em: <<http://www.angrad.com.br>>. 1999. Acesso em: Julho 2007.

CARNEIRO, R. **Novo Conhecimento, Nova Aprendizagem e Criação de Valor (O fio de Ariana)**. Jan. 2006. Disponível em <<http://www.elearningeuropa.info>>. Acesso em: Julho 2007.

BELUZZO, L. G. **Ensaio sobre o capitalismo no século XX**. São Paulo: Unespe. 2004. 240 p.

CARRIERI, A.; SARSUR, A. **Percurso Semântico do Tema Empregabilidade: Um Estudo de Casos em uma Empresa de Telefonia**. ENANPAD, 2002. Disponível em; <www.anpad.org.br/enanpad2002-premio-p-main.html>. Acesso em: Julho 2007.

CKAGNAZAROFF, I.; MOTA, N. **Relação entre Descentralização e Intersectorialidade**. Disponível em: <www.fgvsp.br/iberoamerican/Papers/0202>. Acesso em: 10 Julho 2007.

COASE, Ronald. H. The Nature of the Firm. **Economica**. New Series Vol.4, Nº.16, novembro, p. 386-405, 1937.

DIEESE - **Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos**, 2003. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br>> Acesso em: 24 de agosto de 2009.

FILGUEIRAS Jorge, Angela. **Trabalhadores Informais Trabalham mais**. Jornal Estado de São Paulo, Caderno B p.9. 20 de maio de 2005.

HORTA, C.; Desemprego e Cultura: uma leitura política da desconstrução do trabalhador cidadão. **Ser Social - Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília**. Brasília: v.5, p.111 - 122, 1999.

HORTA, C.; CARVALHO, R. (Org). **Globalização, Trabalho e Desemprego**. Belo Horizonte: Arte. 2001. 342p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Notícias**. 13/04/04. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>> Acesso em: 02 de maio de 2004

LIEBERT, P. **Philips promete simplicidade com tecnologia de ponta**. Jornal Estado de São Paulo, Caderno B p.15. São Paulo, 04 de maio de 2005.

MARSHALL, A. **Princípios de Economia**. São Paulo: Abril Cultural, 1982. 740 p.

MENICUCCI, T. M. G. Intersetorialidade: O Desafio Atual para Políticas Sociais. **Pensar BH – Política Social**. PBH; Edição Temática, n. 3, maio/julho 2002.

NEVES, M. **Trabalho, Exclusão Social e Direitos**. In. HORTA, Carlos; CARVALHO, Ricardo. (Org). *Globalização, Trabalho e Desemprego*. Belo Horizonte, Arte. 2001. 342 p.

OLIVEIRA, Fabrício. **Economia e política das finanças públicas; uma abordagem crítica da teoria convencional, à luz da economia brasileira**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2006. 184 p.

PEREZ, C.; FREEMAN, C. **Technical Change and Economy Theory**. London: Printer Publishers, 1988. 193 p.

PEREZ, C. **La Reforma Educativa a Luz del Cambio de Paradigma Productivo**. Caracas. 2000. Disponível em: <www.carlotaperez.org/articulos/1--lareformaeducativaaluz.htm> Acesso em: Julho de 2007.

_____. **Technological Revolutions and Financial Capital: The Dynamics of Bubbles and Golden Ages**. Cheltenham: *Edward Elgar*. 2002.198 p.

POCHMANN, M. (Org.) **O Emprego na Globalização**. São Paulo: Boitempo. 2002. 152 p.

_____. **Outra Cidade é Possível**. São Paulo: Cortez, 2003. 264 p.

_____. **Reestruturação Produtiva**. São Paulo: Vozes, 2004. 350 p.

_____. **Políticas de Inclusão Social**. Resultados e Avaliação. São Paulo: Cortez, dez. 2005. 237 p.

RIFKIN, J. **O Fim dos Empregos**. São Paulo: Makron. 1996. 388p.

SCHUMPETER, J. A. **A Teoria do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1982. 170 p.

SEADE. **Sistema Estadual de Análise de Dados**. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/>> Acesso em: 24 de agosto de 2009

STIGLITZ, J. **A globalização e seus malefícios**. São Paulo: Futura, 2002. 327 p.