

## SERÁ POSSÍVEL ARTICULAR PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM POLÍTICAS DE INCLUSÃO PRODUTIVA?

Alexandre Lalau Guerra<sup>1</sup>

### RESUMO

As discussões sobre os caminhos das políticas públicas de inclusão produtiva ganham força no cenário nacional. Este artigo visa contribuir para essa discussão por meio do relato da experiência de Osasco/SP, município da região metropolitana de São Paulo, que integrou programas de transferência de renda com políticas públicas de inclusão produtiva. A experiência engloba programas e projetos no campo da redistribuição de renda, juventude, capacitação sócio-profissional, inclusão digital, intermediação de mão de obra, economia solidária e microcrédito produtivo.

**Palavras chave:** Transferência de renda, inclusão produtiva, capacitação socio-profssional, economia solidária.

### ABSTRACT

*Discussions about the paths of public policies for productive inclusion gain importance on the national scene. This article aims to contribute to this discussion through the account of the experience of Osasco/SP, municipality in the São Paulo metropolitan region, which included income transfer programs with public policies for productive inclusion. The experience includes programs and projects in the field of income redistribution, socio-professional training and youth, digital inclusion, labor intermediation, solidarity economy and productive microcredit.*

**Keywords:** *Income transfer, productive inclusion, socio-professional training, solidarity economy*

### Considerações iniciais

Durante os anos 2000, houve significativa expansão das políticas de transferência de renda direcionada a famílias em situação de vulnerabilidade social no Brasil. O Bolsa Família formulado pelo Governo Federal, por meio do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS, é o principal programa de abrangência nacional e garante auxílio financeiro para cerca de 13 milhões de famílias.

---

<sup>1</sup>Alexandre Lalau Guerra é economista, especialista em economia social e sindicalismo pela Universidade de Campinas e mestre em gestão e políticas públicas pela Fundação Getúlio Vargas. Atua nas áreas de diagnóstico socioeconômico e proposição de políticas públicas de geração de ocupação e renda. Já trabalhou na Prefeitura de São Paulo/SP e Prefeitura de Osasco/SP. Também foi consultor do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS e do Instituto Via Pública. E-mail: alexandrelguerra@gmail.com

O programa possui três eixos principais focados na transferência de renda, condicionalidades e ações complementares. As condicionalidades buscam ampliar o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social. As ações complementares visam à superação da situação de vulnerabilidade.

Atualmente, o Programa Bolsa Família encontra um novo desafio: ampliar as oportunidades de geração de ocupação e renda para beneficiários e seus familiares visando emancipação econômica desses cidadãos.

Apesar dos programas de garantia de renda mínima estarem presentes no cenário internacional principalmente a partir do segundo pós-guerra em países como Reino Unido, Finlândia, Suécia e Alemanha, poucas experiências foram capazes de articular redistribuição de renda e políticas de inclusão produtiva (VANDERBORGHT E VAN PARIJS, 2006). Neste sentido, merece destaque o modelo francês, uma vez que articulou o programa de garantia de renda com capacitação e inserção profissional de trabalhadores desempregados, sendo a transferência assegurada pelo governo central e uma contrapartida do governo local destinada a políticas de qualificação e intermediação da mão de obra (LAVINAS, 1988).

Na experiência brasileira os programas de transferência de renda são bastante recentes e iniciaram-se de forma descentralizada a partir da metade da década de 90 no Distrito Federal, Campinas/SP e Salvador/BA. De forma geral, os primeiros programas brasileiros nessa linha não estavam necessariamente preocupados com a inserção profissional, mas sim com um desenho que possibilitasse garantia de renda, elevação de escolaridade e redução do trabalho infantil (LAVINAS, 1988 e SUPPLY, 2002).

No Brasil, uma prática municipal que merece destaque do ponto de vista da integração entre garantia de renda e inclusão produtiva ocorreu em São Paulo/SP entre 2001 e 2004. A prática coordenada pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade - SDTS, consistia em permitir que famílias de baixa renda tivessem acesso e pudessem caminhar por políticas de garantia de renda, geração de empregos, reorganização do mercado de trabalho e valorização do desenvolvimento local (POCHMANN, 2002).

Em suma, o rumo que a maioria das práticas de garantia de renda tomou no país nos últimos anos conseguiu sucesso em relação a elevação da escolaridade, mas avançou pouco em relação a inserção da população de baixa renda no mundo do trabalho. Tendo em vista o caráter inovador de articular políticas de redistribuição de renda e emancipatórias para

população pobre, fica a evidente a magnitude do atual desafio a ser enfrentado pelo Governo Federal ao propor uma série de iniciativas integradas em torno do Plano Brasil Sem Miséria.

Lançado em 2011, o Plano Brasil Sem Miséria tem como objetivo melhorar as condições de vida das famílias em situação de vulnerabilidade social por meio de transferência de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva. O Plano considera os diversos tipos de vulnerabilidade social em que se encontra a população em extrema pobreza e pretende articular um conjunto de políticas que permitam ampliar as capacidades desse público para que possam acessar as oportunidades de geração de ocupação e renda (BRASIL, 2012).

A concepção do Plano possui estratégias diferentes para combater a extrema pobreza no meio rural e urbano. No meio rural, o principal objetivo é elevar a produção dos agricultores familiares e qualificar os assalariados rurais. No meio urbano, os objetivos são qualificar a mão de obra e identificar oportunidades de geração de trabalho e renda para os mais pobres. Simultaneamente, o Plano pretende garantir maior acesso da população mais pobre à água, luz, saúde, educação e moradia (BRASIL, 2012).

A nova proposta do Governo Federal para superar a pobreza mostra-se bastante interessante, principalmente do ponto de vista da indução à integração entre diversos programas sociais e do trabalho. Além da proposta federal, existem outras ações nesse mesmo sentido sendo executadas de forma descentralizada por alguns municípios. Para fins desse artigo destaca-se a estratégia adotada por Osasco/SP, município da região metropolitana de São Paulo, que integrou programas de transferência de renda com políticas públicas de inclusão produtiva.

### **A estratégia municipal de inclusão social e produtiva de Osasco/SP**

#### **Antecedentes**

A criação da estratégia de inclusão social e produtiva de Osasco/SP foi motivada por um ambiente de baixo assalariamento formal, elevada taxa de desemprego e de famílias em situação de pobreza.

Assim como as demais cidades que compõem as regiões metropolitanas brasileiras, Osasco/SP foi afetado pelo período de estagnação econômica e queda do nível de ocupação ocorrido durante a década de noventa. Entre 1985 e 2004, constatou-se a eliminação de cerca de 20 mil empregos industriais da cidade (MTE, 2005). Em igual período, a taxa de

desemprego aberto da cidade passou de 7,5% para 12,7%, e a taxa de assalariamento formal caiu de 58,9% para 44,7% dos ocupados (SEADE e DIEESE, 2005).

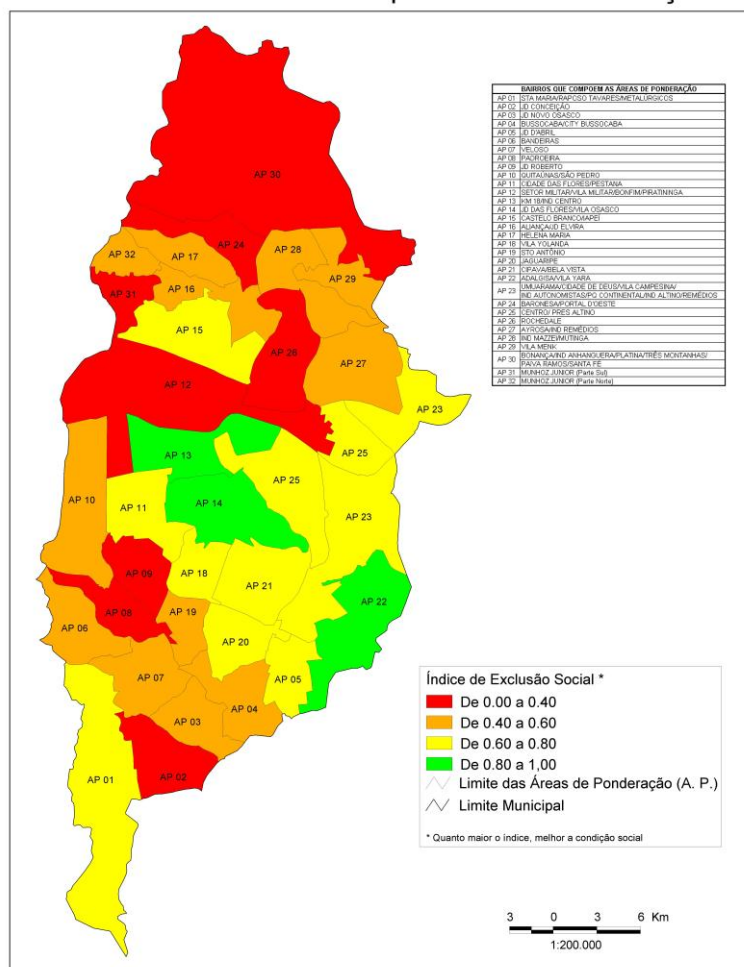
Todos esses acontecimentos levaram a população ao caminho da exclusão social. Em 2000, cerca de 10% da população da cidade encontrava-se em situação de pobreza, correspondendo a quase 20 mil famílias (IBGE, 2002).

A partir de um Índice de Exclusão Social<sup>2</sup> baseado em informações censitárias de 2000 e criado pela Prefeitura de Osasco em 2005, constatou-se que  $\frac{1}{4}$  das áreas da cidade apresentavam condições sociais inadequadas. As localidades aonde as piores condições sociais se manifestavam eram Munhoz Junior, Padroeira, Setor Militar/Vila Militar/Bonfim/Piratininga, Bonança/Industrial Anhanguera/Platina/Três Montanhas/Paiva Ramos/Santa Fé, Rochedale, Jardim Roberto, Baronesa/Portal D'Oeste e Jardim Conceição. Sinalizadas na cor vermelha no *mapa* a seguir, estas localidades possuíam uma realidade caracterizada pela pobreza que atingiam famílias extensas, com muitos jovens presentes, baixa escolaridade e pouca experiência de assalariamento formal (GUERRA; CAZZUNI; COELHO, 2007).

---

<sup>2</sup> O índice de exclusão social foi elaborado a partir da composição de indicadores de pobreza, emprego, desigualdade, alfabetização, escolaridade, juventude e violência.

Município de Osasco  
Índice de Exclusão Social por Área de Ponderação



Fonte: Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão / PMO, a partir dos Microdados do Censo Demográfico 2000/IBGE.

**A formulação de políticas públicas de superação da pobreza**

As constatações obtidas pelo diagnóstico socioeconômico - elaborado em 2005 - fizeram com que Prefeitura de Osasco/SP criasse nesse mesmo ano a Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão (SDTI/PMO). A principal finalidade dessa nova secretaria municipal era formular, articular e implementar uma estratégia direcionada ao atendimento das famílias em situação de vulnerabilidade social e trabalhadores desempregados por meio de ações de inclusão social, produtiva e de desenvolvimento local.

De forma sintética, a essência do papel atribuído a SDTI/PMO foi à articulação entre os programas de transferência de renda - fundamentais para garantir algum tipo de segurança financeira para as famílias pobres e trabalhadores desempregados - e políticas de geração de

trabalho e renda - decisivas no processo de emancipação destas famílias (GUERRA; CAZZUNI; ALMEIDA, 2009).

Partindo do princípio de que a capacidade de produzir um projeto de inclusão social bem sucedido não depende apenas de variáveis macroeconômicas ou de decisões tomadas no nível nacional, mas também das decisões realizadas no plano local, a SDTI/PMO fundamentou-se três componentes apresentados no *Quadro 1* para elaborar sua estratégia:

### **Quadro 1 - Componentes da estratégia de inclusão social e produtiva da SDTI/PMO**

Componente 1 - Políticas Redistributivas	Ações de transferência de renda, fundamentais para garantir algum tipo de segurança financeira para as famílias pobres e trabalhadores desempregados.
Componente 2 - Políticas Emancipatórias	Ações públicas comprometidas com a educação, capacitação e cidadania, articuladas com a promoção da emancipação social e política.
Componente 3 - Políticas Desenvolvimentistas	Ações relacionadas ao compromisso público com a autonomia da população excluída, em combinação com os outros componentes combinam o desenvolvimento econômico.

Fonte: Elaboração própria a partir de POCHMANN, 2007.

Assim os componentes teóricos que nortearam a estratégia da SDTI/PMO possibilitaram a criação de três linhas programáticas: políticas redistributivas, emancipatórias e desenvolvimentistas.

As *políticas redistributivas* compreendem um conjunto de programas de transferência de renda direcionados para famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica e trabalhadores desempregados. Possibilita auxílio financeiro, aumento da escolaridade e formação sócio-profissional. Alguns desses programas são municipais e outros geridos em parcerias estabelecidas com outras esferas de governo. São eles:

- Programa Bolsa Família Federal: visa garantir renda para famílias em situação de pobreza;
- Programa Operação Trabalho Municipal: qualificação e auxílio financeiro para trabalhadores desempregados;
- Programa Começar de Novo: ampliação das oportunidades de reinserção no mercado de trabalho dos trabalhadores desempregados com 40 anos ou mais de idade;

- Programa Bolsa Trabalho Municipal e Programa Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem: bolsa financeira aos jovens pertencentes a famílias de baixa renda, associada à formação sócio-profissional e à elevação da escolaridade.

Na concepção da SDTI/PMO, as *políticas emancipatórias e desenvolvimentistas* são compostas de iniciativas que visam ampliar o estímulo à geração de ocupação e renda para população de baixa renda. Em seu conjunto são ações que abrangem:

- Formação sócio-profissional a partir do Programa de Capacitação Ocupacional Municipal e do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - PRONATEC;
- Acesso ao Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda por meio do Programa Osasco Incluir: captação ativa de vagas junto às empresas da região, intermediação pública de mão de obra, lei de aprendizagem, inclusão da pessoa com deficiência no mundo do trabalho, estágio, habilitação ao seguro desemprego, emissão da Carteira de Trabalho e Previdência Social e intermediação de negócios;
- Programa Osasco Solidária Municipal: apoio aos empreendimentos econômicos e solidários por meio de formação, assistência técnica, incubação aliada a apoio à comercialização de produtos e serviços;
- Apoio ao microempreendedor individual;
- Apoio à organização produtiva dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis;
- Programa Osasco Digital que visa garantir acesso a tecnologia da informação e comunicação a população;
- Microcrédito produtivo orientado por meio do Fundo de Desenvolvimento e Inclusão Produtiva (FUNDIP) e do Projeto Crescer (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal).

Um aspecto interessante que se pretende enfatizar nesse artigo é a articulação e integração existente entre os programas sociais e de inclusão produtiva presente nessa estratégia municipal, procurando aumentar os seus impactos positivos e evitar desencontros de intervenções públicas sobre os mesmos problemas - o que multiplica os custos de implementação de cada programa. Desta maneira, a descrição de determinado programa sempre faz referência a ação conjunta com algum outro coordenado pela própria secretaria. Além disto, essa estratégia municipal também objetiva articulação com outras instituições

públicas e privadas, organizações não governamentais, secretarias municipais e com órgãos pertencentes a outras esferas de governo, racionalizando a utilização de recursos humanos e financeiros (GUERRA; CAZZUNI; COELHO, 2007).

A SDTI/PMO também buscou participar de processos e discussões políticas centrais no cenário nacional, contribuindo na elaboração e formulação de novas formas de conduzir as políticas públicas de inclusão produtiva. Destaca-se nessas intervenções, a coordenação da *Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária*, a presidência do *Fórum dos Gestores Municipais de Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Renda* e também a participação na formulação do próprio *Plano Brasil Sem Miséria*. A *Rede de Gestores da Economia Solidária* tem a finalidade de sistematizar e propor políticas públicas e projetos comuns para o fomento da economia solidária, buscando qualificar ações desenvolvidas dos órgãos de governo para este segmento. O *Fórum dos Gestores Municipais de Políticas Públicas de Trabalho, Emprego* é um espaço composto pelos municípios com mais de 300 mil habitantes para troca de experiências e sistematização de propostas para a integração das ações do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no âmbito municipal. Por fim, a contribuição para o *Plano Brasil Sem Miséria* foi constituída pela participação de seus gestores na elaboração da parte de inclusão produtiva voltada ao meio urbano (GUERRA; CAZZUNI; COELHO, 2008).

A SDTI/PMO também participou dos congressos de construção do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda defendendo propostas em torno da descentralização dos serviços para os municípios e da criação de garantias para evitar a sobreposição de ações entre diferentes esferas de governo. No final de 2005, a Resolução 466 do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) possibilitou que os municípios com mais de 300 mil habitantes e capitais fossem habilitados a realizar o Convênio Único com o Ministério do Trabalho e Emprego - MTE.

No caso da Prefeitura de Osasco/SP, a assinatura do Convênio Único com o MTE possibilitou que o município fosse responsável por toda a operacionalização dos locais - nomeados de *Portais do Trabalhador* - de atendimento aos desempregados e beneficiários de programas sociais. O *Portal do Trabalhador* é um espaço físico que reúne as ações inclusão social e produtiva municipal, estadual e federal. A idéia dessa iniciativa é integrar e tornar mais eficaz e eficiente o atendimento aos beneficiários dos programas de transferência de renda, especialmente o Bolsa Família, e oferecer-lhes acesso a alternativas de geração de ocupação e renda, de forma a buscar sua emancipação social. Outro aspecto positivo dos *portais* é o



respeito ao tempo dos cidadãos que procuram a política pública, pois não há necessidade de se deslocar por vários locais de inscrição e cadastramento, já que todos os serviços estão concentrados no mesmo espaço físico.

As articulações complexas presentes nessa estratégia requeram certa institucionalidade para garantia da estabilidade dos programas sociais. Desta forma, os programas coordenados pela SDTI/PMO tiveram três diretrizes, a saber: i. Formalização por meio de legislação a constituição e o funcionamento dos programas; ii. Instituição de espaços públicos que sirvam de referência à população das ações municipais; e iii. Fortalecimento do controle social por meio de conselhos e comissões de consertação entre sociedade civil organizada e o poder público.

No *campo legislativo*, houve avanços no sentido da regulamentação de diversos programas, a partir da criação de leis municipais específicas para cada programa da SDTI/PMO. A existência de um marco legal oferece vantagens, uma vez que possibilita, entre outros aspectos, maior chance de permanência dos programas frente às oscilações político-partidárias, além de possibilitar articulação com outras esferas de governo e garantir a participação da sociedade civil organizada nas intervenções públicas (GUERRA; CAZZUNI, 2011).

Outra forma que a SDTI/PMO encontrou para referenciar suas políticas, foi a partir da instalação de equipamentos públicos no território no qual está inserida. Sendo assim, desde 2005, foram criados, além do *Portal do Trabalhador*, a *Incubadora Pública de Empreendimentos Populares Solidários*, que aloja a realização de atividades voltadas à estruturação de empreendimentos populares e solidários, e o *Centro Público de Economia Popular e Solidária*, que promove um processo de integração de políticas de geração de trabalho e renda e combate à pobreza por meio do fomento à organização de iniciativas de economia popular e solidária. Outro espaço é o *Centro Público de Qualificação Social e Profissional*, espaço de centralização das ações de qualificação sócio-profissional que dispõe de suporte pedagógico e técnico. Por fim, a cidade também possui quatorze *Centros de Inclusão Digital* direcionados ao acesso da tecnologia da informação e comunicação a partir cursos de informática e acesso livre a internet (GUERRA; CAZZUNI, 2011).

O controle social foi outra diretriz buscada na democratização da implementação e monitoramento das políticas de inclusão social e produtiva. Para conseguir este controle foram criados diversos conselhos municipais com participação de representantes da sociedade civil. Por meio de leis foram constituídas as seguintes instâncias de controle social:

- *Comissão de Assessoramento e Fiscalização Social - CAFIS*: assessora e fiscaliza as atividades dos programas de transferência de renda (inclusive o Bolsa Família) a partir de reuniões mensais. Suas funções são desempenhar atividades consultivas, de assessoramento e de apoio geral à administração pública municipal na execução das ações do conjunto dos programas, além de acompanhar e avaliar a execução das ações previstas para o programa;
- *Conselhos Gestores do Centro de Inclusão Digital*: visam criar condições para que a sociedade civil contribua na elaboração das ações de inclusão digital e se aproprie do equipamento público, evitando serem tratados como intervenção externa na realidade local e elevando seu grau de pertencimento;
- *Comitê da Incubadora Pública de Empreendimentos Populares Solidários*: visa contribuir com atividades de proposição e monitoramento das ações realizadas; garantir que a ocupação dos espaços físicos atenda ao caráter e finalidade da incubadora; manter a coerência entre as atividades das várias instituições e os propósitos do programa de economia solidária e contribuir para a sistematização e aperfeiçoamento das estratégias de incubação, formação, capacitação e assessoria aos empreendimentos populares e solidários.
- *Comissão Municipal de Emprego*: instância colegiada de caráter permanente e deliberativo, com composição tripartite e paritária, reunindo a representação governamental, dos trabalhadores e dos empregados, cujo desafio central é participar da definição e acompanhamento da política pública de emprego, trabalho e renda no âmbito municipal.

### **Resultados e considerações finais**

Do ponto de vista quantitativo, as iniciativas da SDTI/PMO já realizaram direta e indiretamente, entre 2005 e 2011, mais de 709 mil atendimentos aos cidadãos da cidade. Destes, 35,4 mil referentes a ações de garantia de renda tanto o para famílias, quanto para trabalhadores desempregados e jovens. Os 662 mil atendimentos restantes referem-se a ações de inclusão produtiva, sendo: 13,2 mil direcionados para capacitação, 4,1 mil para inclusão digital, 620 mil para intermediação no mercado de trabalho e 24 mil direcionadas ao fomento

de empreendimentos econômicos solidários e ao microcrédito produtivo (GUERRA; CAZZUNI, 2011).

No que se refere à evolução dos principais indicadores socioeconômicos após a implementação da estratégia, Osasco/SP vem alcançando resultados satisfatórios. Entre 2004 e 2009, o Produto Interno Bruto passou do 24º para o 12º lugar entre as cidades brasileiras (IBGE, 2012).

No mercado de trabalho, entre 2004 e 2010, registrou-se uma elevação da participação dos ocupados na população economicamente ativa de 81,8% para 88,3%. Nesse mesmo período, houve redução da taxa de desemprego aberto de 12,3% para 9%, aumento da participação dos trabalhadores formais de 57,9% para 64%, complementada pela diminuição da informalidade de 37,4% para 29,3% dos ocupados (SEADE e DIEESE, 2011).

Em suma, o modelo adotado pela cidade de Osasco/SP buscou evitar a sobreposição e concorrência de programas e ações de políticas inclusão social e produtiva, adotando uma estratégia integrada de políticas de proteção social. Tais políticas buscaram instituir ações afirmativas e consistentes em termos de eficácia, eficiência e efetividade social.

### Referências Bibliográficas

BRASIL. *Um Ano de Resultados do Plano Brasil Sem Miséria*. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome, 2012.

GUERRA, A.; CAZZUNI, D.; COELHO, R. *Atlas da Exclusão Social de Osasco: Alternativas de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão*. São Paulo: DIEESE e SDTI/PMO, 2007.

GUERRA, A.; CAZZUNI, D.; COELHO, R. *Inclusão Social com Geração de Ocupação e Renda*. São Paulo: DIEESE, 2008.

GUERRA, A.; CAZZUNI, D.; ALMEIDA, R. *Geração de oportunidades: o papel dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Editora Hucitec, 2009.

GUERRA, A.; CAZZUNI, D. *SDTI em números: informações e estatísticas sobre as ações de trabalho, emprego e renda*. São Paulo: Editora Hucitec, 2011.

IBGE. *Censo Demográfico 2000: Resultados da Amostra*. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. CD-ROM.

IBGE. *Produto Interno Bruto dos Municípios 2005-2009*. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

IBGE. *Censo Demográfico 2010: Resultados da Amostra*. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. CD-ROM.

LAVINAS, L. *Programas de garantia de renda mínima: Perspectivas brasileiras*. Rio de Janeiro: IPEA, 1998.

MTE. *Relação Anual de Informações Sociais de 1985 e 2004*. Brasília: Datamec, 2005. CD-ROM.

POCHMANN, M. *Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade: Novos Caminhos para a Inclusão Social*. São Paulo: Cortez e Perseu Abramo, 2002.

POCHMANN, M. *Políticas públicas municipais: o desafio do desenvolvimento local*. São Paulo: Instituto Datasol, 2007.

SEADE; DIEESE. *Pesquisa de Emprego e Desemprego – Microdados de 1985 e 2004*. São Paulo: SEADE e DIEESE, 2005.

SEADE; DIEESE. *Pesquisa de Emprego e Desemprego – Microdados de 2010*. São Paulo: SEADE e DIEESE, 2011.

SUPLICY, E. *Renda de Cidadania: a saída é pela porta*. São Paulo: Cortez e Fundação Abramo, 2002.

VANDERBORGHT, Y. e VAN PARIJS, P. *Renda Básica de Cidadania: Fundamentos éticos e Econômicos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.