

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO  
PUC - SP**

**Vívian Machado de Oliveira Rodrigues**

**A Questão dos Jovens em Situação Vulnerabilidade e Risco Social  
e o Mercado de Trabalho: um Estudo de Caso na Região Central  
do Município de São Paulo**

**MESTRADO EM ECONOMIA POLÍTICA**

**SÃO PAULO**

**2010**

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO  
PUC - SP**

**Vívian Machado de Oliveira Rodrigues**

**A Questão dos Jovens em Situação Vulnerabilidade e Risco Social  
e o Mercado de Trabalho: um Estudo de Caso na Região Central  
do Município de São Paulo**

**MESTRADO EM ECONOMIA POLÍTICA**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Economia Política pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, sob a orientação da Professora Dra. Anita Kon.

**SÃO PAULO**

**2010**

Banca Examinadora

---

---

---

## **Agradecimentos:**

Ao término deste trabalho alguns agradecimentos, em especial, devem ser feitos.

Primeiramente, agradeço à Deus, por me permitir chegar até aqui e ter me dado a força necessária que, em muitos momentos, acreditei que faltaria. Este não foi um processo fácil.

Agradeço, especialmente, à União Européia e à Prefeitura do Município de São Paulo pela oportunidade de participar e conhecer o trabalho realizado no Centro de São Paulo, o que acabou tornando-se o objeto de estudo também desta dissertação, fornecendo muitos subsídios para seu conteúdo, assim como, foi o fundamental apoio da bolsa de estudos para o projeto que proporcionou a conclusão de meu mestrado de forma relativamente mais tranqüila.

À minha orientadora, agradeço por todo o cuidado, carinho e atenção dada à mim e a esse trabalho, tendo inclusive participado diretamente do projeto junto a mim e aos demais colegas. Esse apoio foi imprescindível e me faltam palavras para demonstrar minha gratidão, minha admiração e meu respeito a essa mulher que, certamente, será o exemplo que pretendo seguir no caminho que tenho ainda a percorrer pelo mundo acadêmico.

O meu carinho e meu agradecimento ao meu sempre amigo, Vladimir Sipriano Camilo. A pessoa mais brilhante, inteligente e abençoada que conheço. Mesmo não sendo mais o meu orientador, esteve sempre presente, preocupado e atencioso. Você é único!!!

Devo registrar aqui minha eterna gratidão ao professor Carlos Eduardo de Carvalho que, num momento muito delicado esteve ao meu lado e não me permitiu desistir deste sonho.

Agradeço imensamente à minha família, esposo e filhos pela paciência com que mais uma vez pude contar, tendo em vista que meu trabalho, o cumprimento dos créditos para a conclusão do Mestrado e meu envolvimento no projeto com a região central de São Paulo e com esta dissertação tomaram-me quase toda a atenção e tempo nos últimos dois anos.

E, por fim, agradeço á todos os mestres e aos demais colegas que conheci e que muito me acrescentaram durante mais esta etapa de minha vida.

Meu respeito e admiração à todos vocês.

Vívian Machado de Oliveira Rodrigues

*Dedico este trabalho ao meu pai, Gaspar Pereira Machado,  
e ao meu maravilhoso avô, Francisco Lasso de la Veja (“Seu Paco”).  
Exemplos que levarei para toda a vida... Amores incondicionais.  
Quanta saudade... Que falta voces me fazem...*

## **RESUMO**

Esta dissertação de Mestrado tem o objetivo realizar um diagnóstico sobre as principais características da população residente na Região Central da Cidade de São Paulo, que passou por intenso processo de urbanização e, posteriormente, de degradação e esvaziamento, quando o centro econômico da cidade se desloca para outras regiões. Esta análise foca-se, especialmente, no contingente dos jovens e adolescentes em situação de vulnerabilidade e risco social e em sua necessidade de apoio institucional, principalmente no que diz respeito à sua qualificação e seu acesso ao mercado de trabalho. Para tanto, este trabalho dividiu-se em três partes. Na primeira, realizou-se uma análise teórica das premissas da urbanização e suas conseqüências sobre a deterioração de uma região e a exclusão social de muitos de seus habitantes, além do papel das políticas públicas de inclusão social para o desenvolvimento socioeconômico local. Em seguida, abordou-se, teoricamente também, a questão do trabalho de jovens no mercado de trabalho, no Brasil e, em especial, nos centros urbanos, além de alguns dos principais projetos de lei focados nesse público e em sua problemática. No terceiro capítulo, por fim, após uma breve abordagem sobre o surgimento e as transformações ocorridas no Centro Histórico de São Paulo e os programas implantados com o intuito de promover a chamada revitalização e desenvolvimento local da região, chega-se ao estudo de caso que é uma análise sobre o perfil dos jovens de baixa renda residentes naquela localidade, utilizando-se como modelo do Escritório de Inclusão Social da Santa Cecília, ligado do Projeto Inclusão Social Urbana Nós do Centro, visando elencar as dificuldades e necessidades não atendidas em termos de mercado de trabalho e melhora na qualidade de vida deste público, em especial, e, quem sabe, este trabalho possa fornecer parâmetros para a elaboração de políticas públicas para geração de trabalho e renda, que beneficiem este jovem em relação à sua inserção e permanência no mercado de trabalho.

**Palavras-chave:** Urbanização, Mercado de Trabalho, Jovem, Exclusão e Inclusão Social.

## **ABSTRACT**

This dissertation has the objective to accomplish a diagnosis on the main characteristics of the resident population in the Central Area of the City of São Paulo that went by intense urbanization process and, later, degradation and emptying, when the economic center of the city moves for other areas. This analysis seal him, especially, in the youths' contingent and adolescents in vulnerable situation and social risk and in its need of institutional support, mainly in what says respect to its qualification and its access to the labor market. For so much, this work divided in three parts. In the first, he/she took place a theoretical analysis of the premises of the urbanization and its consequences on the deterioration of an area and the social exclusion of many of its inhabitants, besides the paper of the public politics of social inclusion for the local development socioeconomic. Soon after, it was approached, theoretically also, the subject of the youths' work in the labor market, in Brazil and, especially, in the urban centers, besides some of the main bills destined to that public and in its problem. In the third chapter, finally, after a brief approached about the appearance and the transformations happened in the Historical Center of São Paulo and the programs implanted with the objective of promoting the call revitalization and local development of the area, arrives to the case study that is an analysis on the low income residents' youths' profile in that place, being used as model of the Office of Social Inclusion of Santa Cecília, tied of the Project Urban Social Inclusion Us of the Center, not seeking list the difficulties and needs assisted in labor market terms and it especially improves in the quality of this public's life, and, who knows, this work can to supply parameters for the elaboration of public politics for work generation and income, that benefit this young in relation to its insert and permanence in the labor market.

**Word-key:** Urbanization, Labor Market, Young, Exclusion and Social Inclusion.



## Lista de Tabelas:

<b>Tabela 1:</b> Participação dos desempregados no Brasil, por faixa etária 1992 - 2007.....	53
<b>Tabela 2:</b> Inscrições e Empregos Gerados pelo PNPE out/2003 e abr/2007.....	68
<b>Tabela 3:</b> Aprendizizes contratados por unidade da federação dez/2008 - dez/2009.....	74
<b>Tabela 4:</b> Taxa Geométrica de Crescimento da População da Região Central. (2000/2007).....	82
<b>Tabela 5:</b> Variação da População Jovem da Região Central de São Paulo (2000/2007).....	86
<b>Tabela 6:</b> Características da População em Situação de Risco do Distrito de Santa Cecília.....	100

## **Lista de Siglas:**

ACREFI - Associação Nacional das Instituições de Crédito, Financiamento e Investimento

ACSP - Associação Comercial de São Paulo

ANCOR - Associação Nacional das Corretoras de Valores, Câmbio e Mercadorias

APL – Arranjo Produtivo Local

AVC – Associação Viva o Centro

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

CAGED – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados

CE – Comunidade Européia

CIEE - Centro de Integração Empresa-Escola

CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas

CNJ - Conselho Nacional de Juventude

CODEFAT - Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador

COFIEX - Comissão de Financiamentos Externos

CPA - Centro de Profissionalização do Adolescente

CRA - Centro de Referência e Acolhida

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

DLIS – Desenvolvimento Local Integrado e Sustentado

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

EIS - Escritórios de Inclusão Social

EMPLASA - Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo

EMTU - Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo

FACESP - Federação das Associações Comerciais do Estado de São Paulo

FAT - Fundo de Amparo do Trabalhador

FEBRABAN - Federação Brasileira das Associações de Bancos

FECOMÉRCIO - Federação de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares do Estado de S Paulo

FENACREFI – Fed. Interestadual das Instituições de Crédito, Financiamento e Investimento

FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

FIPE - Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas

HOTEC - Faculdade de Tecnologia em Hotelaria, Gastronomia e Turismo de São Paulo

IBGE – (Fundação) Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social

INSTITUTO PÓLIS - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais

ISS – Imposto Sobre Serviços

IVJ - Índice de Vulnerabilidade Juvenil

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PAP - Programas de Ação Prioritários (do Projeto Inclusão Social Urbana)

PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PEA – População Economicamente Ativa

PED – Países em Desenvolvimento

PIA – População em Idade Ativa

PII - Planos Integrados de Intervenção (do Projeto Inclusão Social Urbana)

PIS – Programa de Integração Social

PLANFOR - Plano Nacional de Qualificação Profissional

PLANTEQ – Plano Territorial de Qualificação

PMSP – Prefeitura do Município de São Paulo

PNAD – Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios

PNPE - Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego

PNQ – Plano Nacional de Qualificação

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento SINE

POG – Plano Operacional Global

PPJ – Políticas Públicas para a Juventude

PROCENTRO – Programa de Reabilitação Urbana e Funcional do Centro de São Paulo

PROEJA – Programa de Educação de Jovens e Adultos

PROGER – Programa de Geração de Emprego e Renda

PROJOVEM - Programa Nacional de Inclusão de Jovens

PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

RAIS - Relação Anual de Informações Sociais

SEADE – (Fundação) Sistema Estadual de Análise De Dados

SENAI- Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SENAR - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

SENAT - Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte

SESC – Serviço Social do Comércio

SESCOOP - Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo

SESI – Serviço Social da Indústria

SGPR – Secretaria-Geral da Presidência da República

SMADS – Secretaria de Desenvolvimento Social

SOT – Serviço de Orientação ao Trabalho

SPE - Sistema Público de Emprego

UE – União Européia

## SUMÁRIO:

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1:	
A URBANIZAÇÃO E SUAS CONSEQÜÊNCIAS EXCLUDENTES	14
1.1 Considerações Iniciais	14
1.2 Urbanização: A Centralidade Geográfica e Econômica	14
1.3 A Dinâmica do Desenvolvimento Urbano e o Processo de Urbanização nos Países em Desenvolvimento	22
1.4 Desenvolvimento Local e Políticas Públicas de Inclusão Social	28
1.4.1 Os Conceitos de Exclusão e de Inclusão Social	28
1.4.2 Políticas Públicas de Gestão Social e o Desenvolvimento Local	32
1.4.3 Capital Social, desenvolvimento local e inclusão social	38
1.4.4 Capital Humano: educação formal e capacitação profissional	41
1.5 A Interação dos Conceitos Apresentados	46
CAPÍTULO 2:	
O MERCADO DE TRABALHO PARA O JOVEM NO BRASIL	51
2.1 Considerações Iniciais	51
2.2 Os jovens brasileiros e o problema do desemprego juvenil	52
2.3 Os Jovens em Situação de Vulnerabilidade Social nos Centros Urbanos	55
2.4 A Regulamentação para o Trabalho Juvenil no Brasil	60
2.4.1 Regulamentação para a Inserção de Jovens no Mercado de Trabalho	60
2.4.2 Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE)	65
2.4.2.1 Resultados Comentados do PNPE entre 2003 e 2007	67
2.4.2.2 Principais Críticas ao Programa	69
2.4.3 Programa Jovem Aprendiz: formação técnico-profissional	70
2.4.3.1 Resultados Parciais da Aplicação do Programa no País	72
2.5 O Jovem no Mercado de Trabalho e as Ações em Seu Favor – Avaliando os Principais Resultados	76

CAPÍTULO 3:	
O MERCADO DE TRABALHO DOS JOVENS EM SITUAÇÃO DE RISCO E VULNERABILIDADE SOCIAL: UM ESTUDO DE CASO NA REGIÃO CENTRAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO	79
3.1 Considerações Iniciais	79
3.2 O Centro de São Paulo – dos barões do café aos moradores de cortiços	80
3.3 A População Jovem da Região Central a Partir do ano 2000	85
3.4 As Tentativas de Reabilitação e Inclusão Social na Região	89
3.4.1 Programa de Reabilitação Urbana e Funcional do Centro de São Paulo (PROCENTRO)	88
3.4.1.1 Eixo 2 - Transformação do Perfil Social e Econômico do Centro	90
3.4.2 Programa Inclusão Social Urbana “NÓS DO CENTRO”	92
3.4.2.1 O Trabalho dos EIS com a Capacitação Profissional	96
3.5 Um estudo de caso: a experiência do EIS–Santa Cecília	99
3.5.1 O Trabalho do Balcão de Oportunidades e os Cursos Oferecidos	102
3.5.1.1 O Público Jovem e as Dificuldades no Processo do Balcão	103
3.6 Uma Proposta de Intervenção: Aplicação da Lei do Jovem Aprendiz	104
CONSIDERAÇÕES FINAIS	106
REFERÊNCIAS E BIBLIOGRAFIAS:	112

## INTRODUÇÃO

Entre o final do século XIX e início do século XX, a cidade de São Paulo passou por um significativo e intenso processo de urbanização, principalmente devido aos intensos fluxos migratórios, primeiramente, de estrangeiros em busca de novas oportunidades de trabalho, que tiveram sua vinda para o Brasil incentivada pelo Governo devido à abolição da escravidão e a necessidade de mão-de-obra para a manutenção das grandes fazendas de café, e, posteriormente, daqueles que saíram do campo em busca de mais oportunidades na cidade.

Até a década de 1960, era em torno do centro de São Paulo, região ao redor da Praça da Sé, que a cidade se organizava, mas a partir da década de 1980, as elites e grande parte das empresas estabelecidas no centro deixaram o local, estas se deslocando para regiões mais periféricas como a da Avenida Paulista e, mais recentemente, para a Avenida Luis Carlos Berrini, localizada na Zona Sul da capital do Estado. Esse é um fenômeno típico das regiões centrais, sendo observado inclusive em economias desenvolvidas.

Com esse abandono da região, observou-se no local o crescimento da pobreza, de pessoas de baixa renda ocupadas em atividades informais (tais como os camelôs, catadores de papel, plaqueiros, engraxates, entre outros) e de moradores de ruas e pessoas abrigadas em cortiços (moradias coletivas), com as condições mais precárias de vida possível.

Há uma significativa e marcante presença de risco social que é observada pela precariedade em que vivem muitas pessoas que habitam a região, mesclada ao grande fluxo de pessoas que trabalham no local ou que utilizam os produtos e serviços oferecidos ali.

Apesar das diversas iniciativas para revitalizar o centro, promovendo ações de inclusão social e de construção de um considerável capital social atuando na região (ONG's, entidades da sociedade civil, diversas secretarias municipais e escritórios de inclusão social) percebe-se, ainda, certa morosidade e algumas dificuldades para o atendimento desses objetivos. Há a necessidade de se identificar os entraves, definir algumas propostas para saná-los e descobrir instrumentos capazes de dinamizar todo o processo, de modo a produzir os resultados esperados mais rapidamente, mas, de maneira sustentada e sustentável.

Foi pensando e visualizando este cenário que se desenvolveu o Projeto Inclusão Social Urbana, que veio a possibilitar a realização de um trabalho de pesquisas (“pesquisa-ação”, ou ainda, “pesquisa-intervenção”), visando a elaboração de uma metodologia de atuação para fomentar programas de capacitação e inclusão social de jovens e adolescentes em situação de vulnerabilidade e risco social, residentes no centro da cidade de São Paulo.

Foi a partir desse trabalho que se traçou o objetivo desta Dissertação de Mestrado, o qual passou a ser, então, o de realizar um diagnóstico sobre as principais características da população residente nessa localidade, focando a análise nesse contingente (dos jovens e adolescentes) e em sua necessidade de apoio institucional, com o intuito de que, de alguma forma, esse diagnóstico possa fornecer parâmetros a elaboração de políticas públicas que beneficiem o jovem em relação à sua inserção e permanência no mercado de trabalho.

Para atingir o objetivo global buscou-se, então, no primeiro capítulo deste trabalho, analisar teoricamente as premissas da urbanização e suas conseqüências sobre a deterioração de uma região e a exclusão social de muitos de seus habitantes, além do papel das políticas públicas de inclusão social. Em seguida, realizou-se uma abordagem teórica sobre a questão do trabalho de jovens no mercado de trabalho, no Brasil e, em especial, nos centros urbanos. No terceiro capítulo, por fim, procurou-se realizar uma breve avaliação dos programas implantados com o intuito de promover a chamada revitalização e desenvolvimento local da Região Central do Município de São Paulo e formular uma análise sobre o perfil dos jovens de baixa renda residentes naquela localidade, visando elencar dificuldades e necessidades não atendidas em termos de mercado de trabalho e melhora na qualidade de vida, que possam vir a servir de referência ao se pensar ações de políticas públicas para geração de trabalho e renda.

Para o presente estudo de caso, entrou-se em contato direto com o EIS – Santa Cecília, um dos escritórios que foram criados nos bairros centrais, vinculado ao Projeto Inclusão Social Urbana Nós do Centro. Essa experiência foi muito rica no sentido de permitir uma melhor visualização da realidade encontrada entre os jovens que vivem em situação de vulnerabilidade e risco social e das dificuldades de se lidar com esse público em especial.

No caso desses jovens, a situação agrava-se na medida em que eles já encontram significativas dificuldades com o mercado de trabalho e, em conciliar sua necessidade de trabalho com a de adquirir formação e qualificação profissional de modo a poder proporcionar para si e suas famílias qualidade de vida e maiores perspectivas para futuro.

Apesar da presença de várias organizações e entidades atuando nessa região, representando um significativo Capital Social, observou-se que ainda não se conseguiu desenvolver e implantar um trabalho integrado e sistêmico que fortaleça, de fato, as relações sociais, promovendo melhorias consideráveis e duradouras nas condições de vida dessa população. É nessa perspectiva que percebe a urgência em se buscar meios de tornar mais viável essa perspectiva e trazer ao debate, de maneira mais eficaz, a questão do trabalho juvenil, ampliando, por exemplo, a divulgação e a aplicação de medidas como a da Aprendizagem que pode vir a servir de instrumento de ação nesse sentido.



## **CAPÍTULO 1**

### **A URBANIZAÇÃO E SUAS CONSEQUENCIAS EXCLUDENTES**

#### **1.1 Considerações Iniciais**

Para dar início a este trabalho, entende-se que é necessário, primeiramente, trazer a luz do entendimento conceitos como o da urbanização, ou o também chamado desenvolvimento urbano, tendo em vista suas conseqüências em termos de exclusão social em países em desenvolvimento, em especial dos jovens nos centros urbanos, investigando os preceitos teóricos que explicam porque esse fenômeno econômico pode promover uma situação de risco para a população jovem.

Buscou-se então, identificar como ocorre a dinâmica desse processo, assim como se origina este processo nos países em desenvolvimento tais como o Brasil, e suas diferenças ou semelhanças em relação às economias desenvolvidas. De significativa importância também é apresentar os problemas com os quais as cidades vão se deparando com o passar do tempo e a expansão da economia local, tais como a pobreza urbana, a segregação e a exclusão social.

Desta forma, esta abordagem passa, ainda, por uma breve discussão a respeito dos conceitos de Exclusão e de Inclusão Social, tendo em vista que, com o passar dos anos e em função das transformações na economia e, posteriormente, da transferência do pólo econômico da cidade para outras regiões, o centro torna-se espaço de muitos “excluídos” (desempregados, subempregados, camelôs e moradores de rua ou de cortiços).

Por fim, aborda-se, também, a importância da implementação de políticas públicas de caráter social, voltadas em especial para os investimentos em capital humano e em âmbito local, tendo em vista a crescente discussão a respeito do potencial de tais políticas para a promoção do desenvolvimento econômico e inclusão social, a partir da realidade regional e da interação dos atores locais, reforçando a relevância do capital social de cada localidade.

#### **1.2 Urbanização: A Centralidade Geográfica e Econômica**

Sen (2000), define o desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades reais que os indivíduos desfrutam, estando, portanto, relacionado à melhoria nas condições de vida e bem-estar da população, não se limitando à acumulação de riqueza ou crescimento de variáveis exclusivamente relacionadas à renda. Foram suas idéias e novas concepções que

levaram órgãos como o Banco Mundial a repensarem suas políticas de apoio ao desenvolvimento econômico mundial, centrando-se mais em estatísticas sociais. Para este autor, crescimento sem desenvolvimento social não se reflete em desenvolvimento real.

Uma conseqüência do processo de desenvolvimento econômico de uma região é a urbanização. De acordo com Polèse (1998), as cidades são centros de civilização e focos de inovações e cultura. A urbanização seria, então, uma condição necessária, embora não suficiente por si só para o desenvolvimento, por representar uma “tradução no espaço” de uma distribuição mais eficaz de recursos entre cidade e campo; uma reação ou, ainda, um ajuste às mudanças promovidas pelo desenvolvimento, principalmente nas fases iniciais.

O termo urbanização refere-se à passagem de uma sociedade rural para uma sociedade mais urbana, num crescimento mais acelerado da população urbana em relação à rural, entretanto, para Ferreira (2008) a cidade precede o processo de industrialização ou mesmo a urbanização, sendo ela o elemento que norteia a construção da sociedade urbana, a qual tomou novos rumos a partir da produção industrial.

Da Indústria emergem outras atividades derivadas, expande-se o comércio, os serviços e se alimentam as relações em rede, contudo, em sua natureza, a cidade não é produto da economia capitalista e está presente enquanto aglomeração humana, com funções e formas construídas segundo diferentes influências.

Para que haja urbanização, três condições são necessárias: i) um crescimento sustentado e prolongado da renda *per capita*; ii) uma elasticidade relativamente baixa para os produtos agrícolas; e, iii) existência de economias de aglomeração para a produção de bens não-agrícolas (POLÈSE, 1998).

A taxa de urbanização de uma região é medida a partir da relação entre a população urbana e a sua população total. Por sua vez, o termo “crescimento urbano” refere-se ao aumento absoluto da população das cidades. Assim sendo, o autor reforça que a população das cidades pode até mesmo aumentar sem, contudo, elevar a taxa nacional de urbanização.

O espaço urbano capitalista é um produto social que resulta de ações acumuladas através do tempo, engendradas por agentes que produzem e consomem espaço. Essa complexidade inclui práticas que levam a um constante processo de reorganização espacial, mediante a incorporação de novas áreas ao espaço urbano, deterioração de outras, densificação do uso do solo, renovação urbana, realocação diferenciada da infra-estrutura e mudanças do conteúdo social e econômico (SANTOS, 2009).

Nesse espaço surge a cidade, como um pólo de atração de pessoas que buscam melhoria em seu padrão de vida, ao mesmo tempo em que é excludente em função da

especulação realizada pelos grupos detentores do solo e do capital. O autor ressalta que, para compreender e descrever o que é uma cidade, não se deve focar apenas na sua localização, pois ela expressa, acima de tudo um modo de vida ligado a todas as esferas da vida em sociedade (econômica, cultural, psicológica, ambiental e educacional).

Por outro lado, é válido ressaltar que o espaço urbano não está preso a uma mera representação social do espaço, pois o mesmo extrapola os limites da cidade e/ou dos núcleos urbanos em ascensão, pois é possível encontrar características urbanas no espaço rural e vice-versa. Tais fenômenos, nessa superposição de áreas, geram atrativos para a reprodução do capital e as condições de desenvolvimento financeiro, e por fim a urbanização dessas áreas (SANTOS, 2009; p. 182).

Para McDonald (1997), um fator de significativa importância que proporcionou o surgimento de muitas cidades foi o desenvolvimento dos sistemas de transportes, primeiramente sobre águas e posteriormente sobre ferros (as ferrovias), que permitiram uma significativa redução dos custos de transportes. Tais desenvolvimentos, juntamente às inovações das indústrias manufatureiras de bens urbanos promoveram ganhos de escala e, por essa razão, tendem a centralizar a atividade econômica e acelerar o processo de urbanização.

Isto se deve ao fato de que para as firmas estabelecerem-se é preciso decidir pela melhor localização, se próximas aos locais de onde adquirem seus fatores de produção (matérias-primas principais e de maior peso na produção) ou de seu mercado consumidor, ambos, sujeitos a custos de transporte e com padrões de localização dispersos.

Posteriormente, outros fatores passaram a fazer parte dessa decisão, tais como, os custos da mão-de-obra ("*labor costs*"), de energia, capital, assim como os custos da terra (dependendo do tipo de produção e/ou do tamanho da firma); os fatores intermediários de produção; a qualidade dos bens e serviços públicos oferecidos na localidade, assim como as taxas que incidirão para a firma; como, também, acesso rápido à informação e conhecimento.

De acordo com Singer (1998), as cidades podem exercer funções industriais, comerciais ou de serviços variados. Existem pequenas cidades do interior que funcionam, em geral, como centros de comercialização de produtos agrícolas provenientes de áreas circunvizinhas e prestam serviços comerciais, administrativos ou educacionais, inclusive para a população de seus arredores. As cidades de médio porte, por sua vez, prestam os mesmos serviços das pequenas, porém com maior grau de especialização.

Um exemplo de cidade de médio porte é o caso das portuárias, onde se destaca o comércio de importados e a exportação, como também, as cidades de veraneio no litoral ou nas montanhas, que recebem uma população algumas vezes maior que a sua em determinadas épocas do ano e o turismo torna-se o grande setor que movimenta suas economias. Já as grandes cidades desempenham muitas das funções já exercidas pelas médias, mas a elas

acrescentam-se a atividade industrial. Segundo Santos (2009), outra função relevante das grandes cidades está ligada aos aspectos políticos. As metrópoles exercem papel fundamental na condução direta ou indireta das relações com o chamado mercado global.

Cada núcleo urbano tende a se especializar em uma ou mais funções. Essa especialização determinará o ritmo de crescimento das cidades e suas perspectivas de desenvolvimento. O autor aponta que, no caso brasileiro, as cidades médias tendem a crescer e se consolidar no território principalmente como resultado da desaceleração do crescimento populacional das metrópoles. O crescimento das cidades acima de 100 mil habitantes consolida a rede urbana brasileira e define a sua importância.

Nesse contexto, as cidades médias do Brasil, hoje podem ser vistas como centros regionais ou sub-metropolitanos, integrando a rede urbana dessas metrópoles (nacionais e regionais), configurando desta forma um verdadeiro suporte logístico a áreas já proeminentemente estabelecidas no cenário nacional como pólos da rede urbana brasileira (SANTOS, 2009; p. 185).

São as economias de escala que explicam o tamanho e o crescimento das cidades. As economias de aglomeração possibilitam às empresas e à população vantagens em termos de ganhos de produtividade e à maiores níveis de renda por habitante. Entretanto, são difíceis de mensurar por se manifestarem de diversas maneiras, tais como acesso a melhores serviços de saúde e de educação, a infra-estrutura menos caras, a redes de informação e comunicação, a redes de intercâmbio e alguns serviços públicos inexistentes em outro meio urbano (POLÈSE, 1998; p. 103). Portanto, “economia de aglomeração” é um importante conceito da economia urbana. Ele indica que ocorrem significativas reduções de custos quando as atividades econômicas e as pessoas se concentram num mesmo local.

*The modern urban areas contains several types of economic agglomerations: the downtown central business district, major airports and other transportation and distribution centers, industrial areas, large shopping centers, hospitals and related medical facilities, educational institutions, and government offices and facilities. An urban area contains a collection of such centers of economic activity that depends upon its economic history and its functions in the modern economy (MCDONALDS, 1997; p. 80).*

O autor aponta para três tipos de economias de aglomeração: economias de escala; economias de localização; e economias de urbanização. A possibilidade de se tirar maior proveito das vantagens da especialização, de economias de escala externas e da divisão de trabalho, são elementos que podem também ser atribuídas às essas economias

As economias de escala é o termo usado para expressar ganhos de produtividade no âmbito (ou ao nível) da produção. Os custos unitários de produção tendem a diminuir conforme aumenta a escala de produção até que se atinja um ponto mínimo desses custos.

*En una economía de mercado, la empresa acaba produciendo la cantidad que corresponde al punto en el cual los costos medios de producción son iguales al costo marginal de producción por unidad. Este también es el punto en el que se maximizan las ganancias "normales" (POLÈSE, 1998; p. 65).*

As economias de localização resultam de ganhos de produtividade que se internalizam em nível da indústria ou de um conjunto de estabelecimentos conexos e são proporcionados pela localização ou concentração espacial, sendo imputáveis, também, ao tamanho da indústria em questão, tornando-se externalidades para as firmas que as aproveitam.

Já as economias de urbanização apesar de parecidas com economias de localização, não resultam de ganhos de produtividade de apenas uma indústria, mas, resultantes da aglomeração de indústrias de todo tipo. São economias externas das quais as indústrias se aproveitam pelo fato de se localizarem em determinada cidade, com peso que varia de acordo com o tamanho da cidade. Ou seja, elas são internas à região, mas, externas às firmas ou indústrias que se beneficiam delas. As empresas estarão mais suscetíveis às economias de urbanização na medida em que tenham fornecedores e clientes diversos, pois, é na cidade grande que maximizarão as oportunidades de ganhos e acesso ao seu público-alvo, minimizando seus custos, inclusive de recrutamento e formação de mão de obra.

Segundo Santos (2009), o espaço de uma grande cidade capitalista constitui-se, primeiramente, num conjunto de diferentes usos da terra justapostos entre si. Usos que definem áreas, por exemplo, como o centro da cidade, um local de concentração de atividades comerciais, de serviços e de gestão. Além dessa, observam-se, também, áreas industriais, áreas residenciais diferenciadas conforme o seu conteúdo social, áreas de lazer e, entre outras, reservas para futura expansão. Ou seja, o espaço urbano é um espaço fragmentado.

É o que também demonstra Ferreira (2008), diversos são os arranjos possíveis, os quais engendram uma configuração espacial peculiar para cada segmento da rede urbana, a partir dos diversos tipos de articulação e integração espacial possíveis de existir entre os centros urbanos, os quais, simultaneamente, expressam sua forma de inserção e o papel que desempenham na estrutura produtiva. Assim sendo, surge o conceito de centralidade (em termos geográficos e econômicos). Pessoas e empresas se reúnem em um lugar (central), fato este, porém, que pode vir a provocar uma superpopulação e, dentre outras conseqüências, interfere inclusive nas suas possibilidades de emprego para essa população.

A base do conceito de centralidade está na necessidade de minimização dos custos de transportes e de deslocamento, tendo em vista que qualquer agente econômico busca reduzir o quanto puder o tempo necessário para a obtenção de um bem ou serviço e, ao mesmo tempo, maximizar o rendimento de cada deslocamento seu. Se, num mesmo lugar, os consumidores

podem satisfazer às mais diversas necessidades, há um ganho significativo de tempo. O agrupamento de compras e transações, do ponto de vista do consumidor, acaba por se traduzir, portanto, em ganho de produtividade, implicando em economia de escala.

Este conceito não se aplica apenas às atividades mercantis, mas a todo e qualquer sistema “central” de governo, de armazenamento ou distribuição. As empresas cujos mercados são comparáveis entre si agrupam-se num mesmo lugar para formar um lugar central. Assim, “*la ciudad nació en el centro de la región para reducir los costos de interacción espacial de sus habitantes y sacar provecho de las economías de escala en la producción de bienes y servicios*”(POLÈSE, 1998; p. 74). Outra função econômica da cidade é ser um ponto de contato e comércio de uma região com outras regiões e o resto do mundo.

De acordo com a Teoria dos Lugares Centrais de *Christaller* (1966), as atividades econômicas e as populações se distribuem no espaço, seguindo uma hierarquia, formando redes de serviços urbanos. A cidade mais central a fazer parte desta hierarquia é aquela onde se encontra a maior gama de atividades econômicas, ou a mais completa, com exceção das atividades do setor primário ou daquelas que são, significativamente, dependentes deste setor.

As atividades (comerciais e de serviços, principalmente) se distribuem internamente no espaço urbano também segundo um modelo hierárquico e, dessa forma, formam subcentros comerciais de tamanhos diferentes e a distribuição espacial destes subcentros se dá, acima de tudo, em função da demanda e, por conseguinte, da distribuição da população e do seu poder de compra.

Essa teoria foi desenvolvida em 1933. *Christaller* buscava compreender a dinâmica das cidades, mais especificamente ele visava analisar o Sul da Alemanha. Segundo *Ferreira* (2008), a partir de conceitos como centralidade, localidade central, região de influência das cidades e polarização, o autor fundamentou a proposta na existência de uma relação hierárquica entre os centros urbanos, quanto ao fluxo de distribuição de bens e serviços, das localidades centrais para suas hinterlândias.

A teoria se aplica para as atividades que se limitam pelos custos de transporte e deixa de ser aplicável na medida em que os custos de produção superem os de transporte. Por essa razão, é apontada como uma teoria de localização das atividades terciárias que se contrapõe às teorias de localização industrial (*FERREIRA*, 2008; *POLÈSE*, 1998).

Nela está presente o princípio da homogeneidade o que a inviabiliza frente à formação sócio-espacial brasileira, no tocante a dinâmica econômica que se observa na atualidade. Mesmo assim, ela tem sido tomada como referência para os mais variados estudos sobre a hierarquia urbana e, apesar de exigirem uma releitura que leve em consideração a realidade

estudada e a apreensão de outros elementos inerentes à cada cidade, esses estudos não deixam de contribuir para a caracterização e compreensão dos papéis das cidades na rede.

O efeito cumulativo dos movimentos dos fatores de produção em benefício das regiões que se desenvolveram primeiro cria a chamada relação centro-periferia. Em quase todos os países observam-se regiões “centrais” mais povoadas, com maiores níveis de industrialização e urbanização, que exercem um poder de atração. Quanto maior a sua população ou quanto mais pessoas se desloquem para lá, maior será a importância do centro.

*Así, las grandes plazas comerciales suelen encontrarse en los suburbios, a distancias más o menos importantes del centro; las plazas comerciales de barrio, más modestas, se encuentran a distancias intermedias. Son los comercios cuyo valor de ventas por metro cuadrado es el más elevado, siendo así capaces de asumir los valores del suelo del centro, los que tienen las curvas de renta que representan los valores máximos (POLÈSE, 1998; p. 336).*

Nesse contexto, Santos (2009) explica que um determinado conjunto de cidades interligadas entre si, seja por meio de um sistema de transportes, dos serviços ou da comunicação, pode conformar a chamada “rede urbana”. Nos países desenvolvidos essas redes urbanas são mais densas e articuladas do que nos países em desenvolvimento devido aos altos níveis de industrialização e urbanização presentes nessas áreas. Entende-se, porém, que propiciar essa realidade também nos demais países seja importante, tendo em vista que a densificação da rede urbana pode ampliar as possibilidades de emprego para a população.

Uma rede urbana pode ser entendida como um conjunto de centros funcionalmente articulados. E há uma variedade de tipos de redes urbanas, de acordo com uma combinação de características possíveis, como o tamanho dos centros, a sua densidade no espaço regional, as funções que desempenham o alcance espacial das interações, entre outras. A mesma lógica se observa para as atividades informais e os ambulantes, que buscam frequentemente estabelecer-se ao centro e nas ruas com maior movimento, entrando em confronto com os governos que querem transferi-los de lá para não perderem a renda que conseguem no centro.

Com relação à indústria, contudo, apesar do setor de manufaturas ser muito diversificado e heterogêneo, tanto quanto o comércio, alguns fatores podem fazer com que estas não busquem localizar-se ao centro, em função do preço elevado do solo urbano central. As indústrias que utilizam muito espaço para a sua fábrica, o armazenamento de seus estoques ou para estacionamento e movimentação de veículos grandes, por exemplo, buscarão localização mais afastada do centro, devido aos custos que a área ocupada irá lhes acarretar e a outras dificuldades, como por exemplo, os congestionamentos, atrasando o recebimento de alguns dos fatores, assim como, o escoamento da produção.

Há também atividades que precisam escoar suas mercadorias para outras regiões e o congestionamento que se observa nas regiões centrais se revela num fator de repulsão a essa indústria, em favor de localizações próximas às grandes rodovias. Segundo Polèse (1998), apenas as indústrias que podem fazer uso intensivo do espaço podem pagar os preços do solo central. Observa-se uma tendência nas grandes cidades do mundo que é a expulsão das indústrias em favorecimento às empresas do setor terciário.

Santos (2009) explica que a expansão e a diversificação do consumo, a elevação dos níveis de renda e a difusão dos transportes modernos, além da maior divisão do trabalho, fazem com que as funções de centro regional passem a exigir maiores níveis de concentração demográfica e de atividades diversas. Nessa perspectiva, Ferreira (2008) define alguns tipos de centros existentes na rede urbana brasileira. São eles: a *Metrópole Regional*, que apresenta a maior gama de bens e serviços, enquanto que a *Capital Regional* não possui os bens e serviços de maior complexidade tecnológica. O *Centro Sub-Regional*, por sua vez, detém bens e serviços com níveis médios de complexidade, já os *Centros de Zona* apresentam bens e serviços inferiores ao anterior. Os *Centros Locais*, que são as menores unidades administrativas, possuem bens e serviços mais simples. Ou seja, a concentração de bens e serviços vai diminuindo quanto mais se distancia do núcleo deste sistema (a cidade pólo).

Observa-se, então, que a prestação de serviços é a atividade que constitui a principal base econômica dos centros (também chamado de *Central Business District* - o “centro de negócios da cidade”), principalmente nas grandes nos países industrializados, pois, na medida em que as atividades manufatureiras se expandem, ocorre um efeito de repulsão em relação ao centro e estas se distanciam da região, devido aos custos de uso do solo urbano central.

São as atividades ditas “centrais” que atraem pessoas ao centro, dentre elas os serviços prestados às empresas, as funções de administração pública, a hotelaria e as atividades culturais, por exemplo. Destas dependerá em muito o estabelecimento de diversas atividades comerciais, por proporcionarem um grande número de pessoas circulando por entre as ruas centrais, entre funcionários, clientes e outros “homens de negócio”.

Com relação à estrutura do emprego nas regiões centrais modernas das grandes metrópoles, destacam-se as sedes administrativas das grandes empresas dos setores de comunicação, transportes, indústria e de energia; todas as vertentes do ramo financeiro, desde financeiras e seguradoras até corretoras de valores e empresas prestadoras de serviços a outras companhias, como despachantes, consultorias, escritórios de advocacia, arquitetura, contabilidade e as intermediadoras de mão-de-obra, entre outros (POLÈSE, 1998).



Definidas as principais características que distinguem a região central das demais e sua importância para a economia das grandes metrópoles, é abordada a seguir a dinâmica do processo de urbanização, ou seja, como se dá o desenvolvimento urbano, com destaque nos países em desenvolvimento, assim como os problemas sociais que tal processo acarreta a esses centros urbanos. Isso porque, na atualidade, embora as cidades possam estabelecer relações hierárquicas, não se limitam a elas. A hierarquia urbana assume diversas formas.

### **1.3 A Dinâmica do Desenvolvimento Urbano e o Processo de Urbanização nos Países em Desenvolvimento**

Na maioria dos países industrializados o processo de crescimento urbano já se encontra esgotado, com a taxa de urbanização estabilizada próximo de 80% (Polèse). Entretanto, o mesmo não ocorre com todos os países em desenvolvimento, como é o caso da maior parte dos países da América Latina em que o crescimento urbano ainda não se concluiu.

Os aumentos sustentados e contínuos da renda ou do produto por habitante promovem um processo de urbanização que se faz sentir especialmente nas primeiras fases de seu desenvolvimento. Esses aumentos na renda real da população geram mudanças inevitáveis, manifestadas, entre outras, na estrutura de consumo (ou de demanda) desta população. Desse fato resulta que, conforme aponta Polèse (1998), à medida em que um país enriquece, a proporção de produtos agrícolas na demanda nacional total, diminuirá, ou seja, a elasticidade-renda dos produtos agrícolas é, em regra geral, inferior a 1,0 (inelasticidade).

Outro ponto observado na dinâmica da urbanização é que, em grande parte das vezes, os incrementos da renda se constituem também em incrementos na produtividade por trabalhador, seja no setor agrícola ou nos demais. Entretanto, os fatores que levam a esse aumento da produtividade são por demais complexos, envolvendo desde melhoramentos nas técnicas de fertilização, mas, principalmente, fatores institucionais como educação, organização, jurisdição, entre outros.

Como consequência, ocorre a redução do emprego agrícola em relação ao emprego total. Ou seja, a combinação dos aumentos de produtividade no setor agrícola, assim como nos demais e da relativa redução da demanda por bens agrícolas, é responsável pelo movimento da mão-de-obra agrícola para outros setores da economia.

O êxodo rural é mais uma consequência dos aumentos da renda e do produto. Isto porque, tais incrementos promovem um progressivo deslocamento da demanda para os

produtos urbanos, gerando ainda um aumento na procura por terrenos urbanos e, conseqüentemente, a valorização do solo urbano.

Além disso, a mão de obra é atraída para as cidades em busca de salários melhores e, mesmo nos países em desenvolvimento, ressaltam os autores, quando questionada, inclusive a população mais desprovida considera que houve melhoras em suas condições de vida, ao terem migrado do campo para as cidades. Contudo, isso não significa que a população de baixa renda das grandes cidades viva bem, mas que há relativamente maior probabilidade de melhoria nessa renda na cidade do que no campo.

Nos países em desenvolvimento, em geral, o processo de urbanização se assemelha ao dos países industrializados, entretanto, algumas diferenças significativas podem ser observadas. A principal é que o crescimento urbano observado nos países em desenvolvimento é mais amplo e rápido do que o ocorrido nos países industrializados. Por ser resultado de uma combinação entre as taxas de urbanização e o crescimento demográfico, apesar das taxas de urbanização serem compatíveis com a dos países industrializados, os países em desenvolvimento apresenta maiores taxas de crescimento natural da população (MCDONALD, 1997; POLÈSE, 1998; SUAREZ-VILLA, 1989; FERREIRA, 2000). Assim,

*Los PED resultan las víctimas, por así decirlo, de los progresos realizados en medicina y salud desde hace un siglo. Sabemos hoy en día que las tasas de mortalidad (infantil sobre todo), pueden comenzar a disminuir en un país antes de que éste inicie su fase real de desarrollo, o sea mucho antes de que la urbanización comience a hacer efecto sobre la baja de las tasas de natalidad, con el resultado de que las tasas de crecimiento demográfico y urbano serán muy superiores a las que experimentaron los países industrializados (POLÈSE, 1998; pp. 51-52).*

Diante dos avanços tecnológicos, o tamanho das cidades também foi afetado no último século. No século XIX, não haviam cidades com mais de 5 milhões de habitantes, enquanto que na atualidade, a maior parte das cidades com mais de 8 milhões de habitantes localizam-se nos países em desenvolvimento, ou seja, as cidades nesses países alcançaram tamanhos sem precedentes. Entretanto, é justamente por seu ritmo e amplitude, que a urbanização provoca tensões sociais e institucionais e impõe para esses países alguns desafios a serem enfrentados, sobretudo no início do processo, como por exemplo:

- i) a concentração da população urbana provoca a aceleração dos preços do solo destas cidades e dos salários, impactando seriamente a distribuição de renda e acentuando disparidades do tipo campo-cidade;
- ii) as mudanças institucionais necessárias para a adaptação das novas realidades (urbanas) são de difícil operacionalidade, pois, o aparato político, administrativo e jurídico nem sempre é eficaz, o que implica na marginalização de alguns segmentos da sociedade, promovendo o

desenvolvimento do setor informal em várias áreas da economia urbana, além de impactar o setor da habitação, devido a baixa elasticidade da oferta de habitações para atender os fluxos frequentes de novas migrações para áreas urbanas; e ademais,

iii) as grandes cidades exercem pressões sobre a administração nacional e os recursos públicos, dada a necessidade de uma significativa taxa de investimento público para a formação da infraestrutura necessária ao seu desenvolvimento, dificultando o aplicação de políticas de descentralização (POLÈSE, 1998; p. 52).

Segundo Ferreira (2000), o fenômeno da urbanização que é observado em grande parte dos países subdesenvolvidos se deve, em grande medida, à matriz de industrialização tardia da periferia. O autor denomina esse processo de “urbanização desigual”.

A atratividade exercida pelos pólos industriais sobre a massa de mão-de-obra expulsa do campo (em especial nos países que receberam empresas multinacionais que alavancaram a passagem de economias agroexportadoras para economias "semi-industrializadas", como o Brasil ou a Índia) provocou, a partir da década de 60, a explosão de grandes pólos urbanos no Terceiro Mundo, que não receberam a provisão de habitações, infra-estrutura e equipamentos urbanos que garantisse qualidade de vida a essa população recém-chegada (FERREIRA, 2000).

O resultado desse processo foi a formação de gigantescas metrópoles industriais fordistas subdesenvolvidas, concentradoras da produção industrial e da massa de mão-de-obra disponível e marcadas pela divisão social do espaço urbano. Mas, conforme aponta Ferreira (2008), atualmente observam-se redefinições dos arranjos produtivos no país frente a novas determinações políticas de produção no campo e na cidade, ampliando a possibilidade de interiorização populacional e econômica e conduzindo a novas dinâmicas sócio-espaciais nas cidades médias e pequenas.

O espaço urbano e a utilização do solo urbano são destinados a poucos atores, gerando, assim, uma crescente massa de excluídos sociais. A cidade é produto das contradições de classe que envolve interesses e necessidades diversas. Os grupos sociais excluídos produzem favelas, invadem terrenos públicos ou privados e dessa forma, tornam-se, efetivamente, agentes modeladores, produzindo seu próprio espaço (SANTOS 2009).

De acordo com Ferreira (2000), o cenário das grandes cidades subdesenvolvidas, no início do século XXI engloba um alto grau de pobreza, oriundo da natureza estruturalmente desequilibrada da industrialização e da urbanização periférica, além da impossibilidade de reintegrar o contingente excessivo de mão-de-obra residente nos grandes centros urbanos. A magnitude absoluta do excedente de mão-de-obra concentrada nos centros urbanos tende a dificultar a sua integração no desenvolvimento capitalista, gerando e agravando a crise social.

Se por um lado o processo de urbanização permitiu melhorias significativas em alguns indicadores sociais, tais como índices de esperança de vida ao nascer ou a taxa de mortalidade infantil, em grande parte conseqüência do aumento da infra-estrutura urbana básica (saneamento, água tratada, etc.), por outro lado, as grandes aglomerações urbanas apresentam hoje um significativo quadro de pobreza e a piora nos índices socioeconômicos (crescimento, renda, desemprego e violência) e urbanísticos (crescimento urbano e aumento de favelas). “A cidade subdesenvolvida expressa a marginalidade social em países que combinam o atraso com o moderno” (FERREIRA, 2000).

Conforme demonstra Suarez-Villa (1989), a população e o emprego tem importância crucial para a economia metropolitana (e urbana), sendo o emprego o principal determinante do crescimento da população urbana, ou seja, a principal causa da expansão das cidades. Em especial, é o crescimento do emprego industrial (essencialmente da indústria da transformação), com seus salários reais em taxas superiores, que atrai uma parcela substancial da população rural, ou das áreas menos desenvolvidas para a região industrial.

Com o passar do tempo, entretanto, quando se atinge o que o autor chamou de “maturidade metropolitana”, ocorre um fenômeno de declínio das economias de aglomeração. Observa-se o nivelamento e queda da participação relativa do emprego industrial e elevação da participação do setor de serviços. Isso é resultante, também dos crescentes custos sociais que resultam do próprio crescimento populacional, como, por exemplo, a degradação ambiental, os congestionamentos, a poluição, os riscos à saúde, a criminalidade e conseqüentemente, o declínio da qualidade de vida na região (as chamadas “deseconomias de aglomeração”).

(...) Os custos mais elevados, na área metropolitana, da terra e dos imóveis, os impostos e uma qualidade mais baixa dos serviços em comparação com aqueles que podem ser obtidos na periferia, também podem contribuir significativamente para este fenômeno. Seu efeito mais comum é a redução da capacidade produtiva da indústria local, devido ao fechamento de fábricas ou sua realocação nas comunidades periféricas, em outras regiões ou no exterior (SUAREZ-VILLA, 1989; p. 167).

Esse processo pode ser acelerado, pois, implica numa crise para o governo local que tenta fazer frente à despesas crescentes com uma base tributária estagnada ou declinante.

McDonald (1997) aponta para cinco grandes problemas de ordem econômica e social com os quais os governantes se deparam hoje em dia nas áreas urbanas (em especial, nos grandes centros urbanos) e que se tornam grandes desafios para a implantação de políticas públicas. Não são os únicos que se detectam nessas regiões, porém, são questões que necessitam de considerável volume de recursos e significativa atenção por parte das autoridades, tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento. São eles: a concentração da pobreza urbana; os padrões de localização para trabalho e residência; a

precariedade das moradias dessa população de baixa renda; a criminalidade crescente e os problemas de ordem fiscal que estas áreas enfrentam com a saída de empresas e da população com melhores condições e o crescimento da informalidade na região (MCDONALDS, 1997).

Quando o centro econômico da região se desloca para regiões periféricas, em busca de menores custos, as famílias de classe média também deslocam-se. Observa-se, então, uma degradação local, com a pobreza crescentemente visível e as dificuldades enfrentadas pela camada de baixa-renda, que permanece na região, seja em termos de moradia ou de trabalho.

Segundo Borges (2008), o empobrecimento de regiões antes consideradas nobres é um fenômeno comum e, para se valorizar, o capital imobiliário desloca-se em busca de investir em novos investimentos. A decadência da região central acaba permitindo a chegada de pessoas menos abastadas e, uma tentativa de recuperação e reaquecimento econômico da região, torna-se, a partir daí, um sério problema social.

O autor relaciona alguns sintomas comportamentais significativos que caracterizam essa população, tais como: a própria pobreza; altas taxas de desemprego; dependência; a convivência com vícios como a drogadição e o alcoolismo; instabilidade familiar; elevado número de famílias chefiadas por mulheres e elevado índice de gravidez na adolescência; abandono escolar precoce de jovens que precisam trabalhar para auxiliar no sustento de suas famílias e educação de baixa qualidade; condições precárias de saúde e mortes prematuras, em grande parte, também, por conta da criminalidade com que essas famílias convivem bem de perto; e, em decorrência de todos esses problemas e dificuldades, observa-se nessas pessoas uma baixa auto-estima e pouquíssimas aspirações. A esses fatores acrescenta-se, em especial no caso de países como o Brasil, altas taxas de informalidade e o elevado número de moradores de rua que vivem nos centros urbanos.

Santos (2009) chama a atenção para a nova face da urbanização brasileira, um processo de urbanização brasileiro caracterizado por vários fenômenos, tais como a metropolização de áreas economicamente desenvolvidas pelo capital industrial e a migração exacerbada da população entre as regiões sub-desenvolvidas e em desenvolvimento do país. As cidades brasileiras tornam-se *locus* de injustiça social e exclusão, onde se presenciam marginalidade, violência, baixa escolaridade, precário atendimento à saúde, más condições de habitação e transporte e o meio ambiente degradado.

Por sua vez, a informatização tornou o território e a sociedade articulada e funcional, porém, desarticulado quanto ao comando local das ações que nele se exercem. Estreitam-se distância e tempo para a reprodução do capital, mas reincidem a concentração de renda e poder político-econômico. Assim, apenas algumas parcelas da sociedade conseguem usufruir

das inovações e da nova infra-estrutura, formando uma rede urbana sob diferentes níveis de intensidade com diferentes transformações em sua forma e conteúdo. Já com relação à economia, a dimensão tecnológica ampliou a acessibilidade e as condições para o estabelecimento de empresas em localidades menos centrais.

Os indicadores sócio-ambientais focados em qualidade de vida estão atraindo mercado consumidor em cidades que buscam equipar-se em infra-estrutura e serviços. Essa dinâmica pode ser transmitida para cidades menores, desde que estas tenham condições tecnológicas e capital humano para o desempenho de atividades comerciais e prestação de serviços (FERREIRA, 2008). Ademais, na atualidade, alguns fatores conduzem a uma dispersão populacional e econômica nos dois sentidos, seja do campo para a cidade ou vice e versa. São fatores de difícil previsibilidade, contudo, eles pressupõem uma precarização das condições de vida nas metrópoles, como a falta de empregos e moradia, violência urbana, dentre outros.

Em busca de se reverter este quadro, faz-se necessário a implantação efetiva de políticas públicas que promovam desenvolvimento local, de modo a recuperar a base econômica da região afetada por esse fenômeno da transferência do centro de negócios. Entretanto, há um desafio maior a se enfrentar que é incluir socialmente essa camada da população, negativamente atingida por tais mudanças, evidenciando a relevância das políticas, por exemplo, na área da educação, visando oferecer autonomia às classes desfavorecidas, diminuir a desigualdade e ampliar a qualificação profissional (FERREIRA, 2008).

Toda intervenção provoca mudanças nos valores da terra, sendo a camada mais pobre da população a mais prejudicada. Em geral, esse processo se dá pela valorização de alguma área e leva à substituição da população local por outra de maior poder aquisitivo, que consegue arcar com o alto custo dos imóveis e serviços que ali se instalam. Este fenômeno é conhecido como “gentrificação”, que se torna a maior contradição do urbanismo. Chama a atenção também para o fato de algumas obras podem provocar o fenômeno inverso, afastando os mais ricos e criando situações de empobrecimento<sup>1</sup> (BORGES, 2008).

Enfim, (...) o capital se reproduz no espaço artificial e a partir daí gera industrialização, urbanização, metropolização, segregação e exclusão sócio-espacial. A cidade é excludente, com cenários totalmente diferentes a classes antagônicas. Sobrevive na cidade quem pode pagar pelas amenidades que o capital oferece, e assim, desfrutá-las (SANTOS, 2009; p. 182).

Diante dessas observações, verifica-se a necessidade de os países em desenvolvimento promoverem políticas públicas voltadas ao desenvolvimento local e inclusão para a população

---

<sup>1</sup> A autora cita como exemplo desse fenômeno inverso, a construção do Elevado Costa e Silva, no centro de São Paulo. Esse assunto será abordado com mais detalhes no capítulo 3.

marginalizada ao se deslocar para as áreas urbanas em busca dos mesmos benefícios que as cidades proporcionaram para a economia de um país e para muitos, quando se desenvolveram.

## **1.4 Desenvolvimento Local e Políticas Públicas de Inclusão Social**

Nesta seção, são abordados os conceitos de desenvolvimento local, assim como a relevância das políticas públicas de caráter social, no sentido de combater a pobreza e a exclusão social, significativos problemas urbanos observados, principalmente, nos países em desenvolvimento. Primeiramente, porém, buscou-se entender os conceitos de exclusão, que perpassa a noção de pobreza em termos de renda, além do conceito de inclusão social, que tem sido cada vez mais o foco na definição de políticas e projetos sociais nestes países.

Esta abordagem visa possibilitar uma maior compreensão a respeito da realidade dos jovens em geral, que se encontram em posição desprivilegiada em relação às demais camadas da população e, em especial os que se encontram atualmente em situação de vulnerabilidade e risco social. Entende-se, ainda, como de fundamental importância identificar quais as políticas que se fazem necessárias para combater essa realidade.

### **1.4.1 Os Conceitos de Exclusão e de Inclusão Social**

O termo “exclusão social” ainda não possui uma definição que seja aceita universalmente e, sendo definido como um fenômeno multidimensional é usado com sentidos diversos, “(...) às vezes sobrepondo-se ao próprio conceito de pobreza, às vezes sendo utilizado para caracterizar um tipo específico de situação de privação e, muitas vezes, aponta para a noção difusa de vulnerabilidade e carência” (CARNEIRO & COSTA, 2003; p.5).

O termo surgiu na década de 1960, mas passou a ser intensamente utilizado a partir da crise dos anos 1980, integrando discursos oficiais definindo as novas feições da pobreza nos últimos anos. A expressão relaciona-se, em geral, às concepções de cidadania e integração social. “Normalmente é empregado para designar a forma de apropriação dos frutos da riqueza de uma sociedade e do desenvolvimento econômico ou o processo de distanciamento do âmbito dos direitos, em especial dos direitos humanos” (CARVALHO, 2003).

O autor ressalta que, na segunda metade do século XX, observa-se a transferência da pobreza para a cidade, não apenas pela migração da população do campo para a cidade, mas principalmente pelo empobrecimento provocado pelas constantes transferências de riqueza

para grupos sociais mais ricos. E a exclusão social se manifesta uma vez que os pobres, excluídos do processo produtivo, muitas vezes, não têm conhecimento dos seus direitos e deveres, não possuem segurança e também não têm sua própria identidade, tornando-se indivíduos sem espaço no poder, fato este que está extremamente ligado ao acesso às informações, aos financiamentos e a força política.

Apesar de estar muito próximo ao conceito de pobreza, há muitos estudiosos que relutam em aceitar essa aproximação quando esta se liga à definição de pobreza simplesmente como a condição das pessoas com baixa ou nenhuma renda ou ausência de recursos materiais.

Numa conceituação mais ampla de pobreza, o termo é usado para designar processos de vulnerabilização, destituição e marginalização. Sendo assim, observa-se que, para que se tenha uma estratégia mais consistente e sustentada de combate essa situação, esta deve focar-se, principalmente, em identificar os mecanismos responsáveis por sua reprodução e permanência. Segundo os autores, diversas desigualdades tendem a se sobrepôr, perpetuando a pobreza e a exclusão social. Assim,

(...) o conceito de exclusão social é útil ao apontar para três dimensões importantes da vulnerabilidade social: ele supõe uma abordagem dinâmica do fenômeno, centrando-se mais sobre os processos e transições que sobre situações específicas; mais sobre grupos, comunidades e relações sociais que sobre indivíduos; mais sobre as interações entre as diferentes dimensões da vulnerabilidade e da privação do que sobre um destes aspectos separadamente (CARNEIRO & COSTA, 2003; p. 5).

Um típico exemplo desse processo de reprodução da pobreza e interação de circunstâncias desfavoráveis e de exclusão, apresentado pelos autores, é a situação de jovens pobres no mercado de trabalho, especialmente em contextos urbanos. Diante da situação de suas famílias, esses jovens se vêem obrigados a se inserirem precocemente no mercado.

Por sua baixa escolaridade e qualificação, além da pouca experiência (às vezes, nenhuma), quando conseguem algum posto de trabalho, é, geralmente, mal-remunerados, possui condições precárias e com as maiores jornadas. Essa situação, por sua vez, na maioria dos casos compromete sua frequência e seu rendimento escolar, o que leva a muitos desses jovens a abandonar a escola, também, precocemente.

Ao entrarem no debate, os organismos internacionais enfatizam a exclusão social como o resultado da ausência de direitos básicos e das dificuldades de acesso a eles, numa soma de situações que promovem destituição e vulnerabilidade, sendo um produto do mundo contemporâneo. As condições socioeconômicas dos diversos grupos sociais influenciam na sua capacidade usufruir os recursos e políticas públicas disponíveis. Além da baixa renda, outros fatores que ampliam as possibilidades de risco e vulnerabilidade social são o isolamento e a falta de oportunidades de relacionamento e de intervenção.



Para Wolfensohn (2000), a pobreza é mais que uma renda inadequada ou baixo desenvolvimento humano. Ela é acima de tudo, falta de voz, falta de representação, vulnerabilidade ao abuso e à corrupção; é violência e medo do crime. Um problema de auto-estima. É falta de liberdade de ação, de escolha e de oportunidade.

Nesse contexto, se inserem as definições de acordo com Cardoso Jr. (2006), para a pobreza em substituição à idéia de pobreza como insuficiência de renda: a pobreza como privação de capacidades básicas ou destituição de direitos de cidadania. Não que isso signifique negar que uma renda baixa, segundo o próprio Sen (2000), seja uma das principais causas da pobreza, pois ela mesma pode ser razão da privação de capacidades das pessoas.

Sen (2000) afirma que, para qualquer estudo sobre exclusão social, as dificuldades enfrentadas por alguns grupos de pessoas em poder participarem da vida em comunidade são fundamentais. Se elas ampliarem suas capacidades, a tendência seria ampliar seu potencial em relação a produtividade e para auferirem renda mais elevada.

Não ocorre que, digamos, melhor educação básica e serviços de saúde elevem diretamente a qualidade de vida; esses dois fatores também aumentam o potencial de a pessoa auferir renda e assim livrar-se da pobreza medida pela renda. Quanto mais inclusivo for o alcance da educação básica e dos serviços de saúde, maior será a probabilidade de que mesmo os potencialmente pobres tenham uma chance maior de superar a penúria (SEN, 2000; p. 113).

De acordo com o autor, existem evidências de que um país que garante os serviços de educação e saúde a todos, efetivamente pode obter resultados significativos no sentido de melhora da qualidade e aumento da perspectiva de vida da população, mesmo que esta apresente renda relativamente baixa.

Os conceitos de exclusão e de inclusão social tratam de fenômenos relacionados à questão da pobreza, porém, o conceito de exclusão social é mais abrangente do que o conceito de pobreza em si. O conceito de inclusão social seria um ponto de chegada, ao mesmo tempo em que para alguns, seria um “mito”, ocultando o fato de que o enfrentamento do problema da pobreza crescente no mundo requer que parte da sociedade deixe de se apropriar do produto social como ocorre atualmente e que a pobreza, assim como a desigualdade social, é produto das políticas públicas macroeconômicas adotadas por um país.

Nas palavras de Wolfensohn (então presidente do Banco Mundial), num discurso, em Praga (2000), inclusão social significa trazer as pessoas para uma sociedade da qual elas nunca fizeram parte até então, trabalhando em parceria com os governos, visando um desenvolvimento mais democratizado.

Bava (2003) conclui que, se o resultado da produção da pobreza é a existência de indivíduos privados de direitos, sua superação requer mudanças profundas nas políticas

públicas, impondo a ação de atores coletivos sobre os mecanismos de regulação do Estado e em defesa do interesse público, da justiça social e da busca pela equidade.

Por sua vez, Dowbor (2006) enfatiza que, para se pensar na atuação do governo no sentido de desenvolvimento com inclusão social, não se devem abandonar por completo os aspectos econômicos para a sua promoção, mas, só é aceitável uma visão de desenvolvimento que coloque o ser humano e os interesses coletivos como pontos centrais nessa discussão. “Ou seja, não é aceitável um desenvolvimento que não esteja baseado na consolidação e extensão de direitos iguais para todos os grupos da sociedade” (DOWBOR, 2006: p.1).

Uma forma muito relevante de intensificação da exclusão social numa sociedade é a gerada pelo desemprego. Sen (2000) reforça que um auxílio-desemprego é uma política importante, porém, ameniza apenas um lado das consequências dessa exclusão, pois, as pessoas que se vêem desempregadas, com frequência são vítimas de outros danos, além da perda de renda. Danos psicológicos graves como perda da motivação para o trabalho, de habilidade e autoconfiança, com reflexo no aumento de doenças e morbidez, entre outros. A busca de soluções para as questões da pobreza e da exclusão social requer um alto grau de informações, ou seja, é necessário promover diagnósticos sobre a realidade local e, a partir deles, definir o rumo das ações locais de desenvolvimento.

Para a realização deste trabalho é indispensável a colaboração da comunidade envolvida, o que se torna o primeiro passo no caminho de se eliminar as limitações ao seu próprio desenvolvimento. Tais informações resgatadas formam um cadastro que auxilia na elaboração de diversos programas, pois, por meio do cadastramento da população carente é possível identificar as áreas de exclusão.

O levantamento de informações deve permitir que se estabeleçam relações de causalidade, como, por exemplo, entender porque o pobre é pobre e como ocorreu esse empobrecimento, porque o desempregado assim está, identificando, portanto os processos de exclusão social e reforçando a idéia da segregação social e da discriminação como fatores de pobreza. “O pobre é pobre porque é discriminado, porque é marginalizado, porque não tem seus direitos reconhecidos”. Nessa perspectiva, a pesquisa poderá identificar soluções para casos particulares (DOWBOR, 2006: p.1).

Da mesma forma, Carneiro & Costa (2003) apontam que as medidas de exclusão social devem incluir não apenas os indivíduos que carecem de recurso, mas, também aqueles que deixam de participar da distribuição dos recursos por vários fatores, dentre os quais a discriminação, o fato de possuírem doenças crônicas, a localização geográfica de onde vivem, ou mesmo, por fatores sociais. Isso para que não se pense apenas no crescimento econômico

como solução para todos os problemas e se dê mais ênfase nos *inputs* trazidos pela educação e saúde, de modo a se promover a noção do bem-estar.

### 1.4.2 Políticas Públicas de Gestão Social e o Desenvolvimento Local<sup>2</sup>

As desigualdades não se reduzem à questão econômica, mas, apresentam-se como uma questão multidimensional, resultantes de um crescimento urbano que reproduziu nas cidades contradições de difícil solução. Torna-se imprescindível o estabelecimento de políticas públicas de caráter social para tentar equalizar a exclusão social que vitima muitas pessoas.

Entre as territorialidades desejadas e as territorialidades vividas há um hiato muitas vezes preenchido por dilemas urbanos severos como o esfacelamento dos laços comunitários, a desagregação dos laços familiares e a impossibilidade de constituição dos laços afetivos, potencializados pela presença de drogas ilícitas, fenômenos esses na preeminência da fome, da sede, da ausência de moradias adequadas, corroboram para a consolidação do “não lugar” (...) ausência de sentido de relações de afeto para com o espaço (CRUZ, 2009; p. 188)

De acordo com Dowbor (2006), as possibilidades de atuação de cada governo dependem significativamente da estrutura social e organização econômica local, variando de cidade para cidade em função do porte e da complexidade das relações sócias, não só no sentido econômico, como também, de representação, participação e decisão.

Entre as décadas de 1950 a 1970 surgiram importantes trabalhos que discutiam os níveis de desenvolvimento entre as regiões e localidades, contudo, no âmbito das políticas públicas, da década de 1970 até meados dos anos 1980, as ações de desenvolvimento foram elaboradas de forma “gerencialista” pelo governo federal, com a ação desenvolvimentista do Estado se restringindo a ofertar vantagens para a atração de indústrias, tendo o setor privado como beneficiário (PENA Jr., GRACIANO & VALERY, 2005; p. 4133).

As alterações no processo produtivo e a mundialização da economia geraram efeitos diversos em todas as localidades, alguns positivos, outros negativos, independente do seu grau de desenvolvimento. Através do esforço de uma reforma administrativa do Estado, desde o final da ditadura militar, se chegou ao processo de descentralização reforçado pela constituição de 1988, com a finalidade de identificar e integrar as potencialidades das regiões.

---

<sup>2</sup> Os conceitos de políticas públicas, desenvolvimento local, capital social e capital humano expostos neste capítulo, assim como parte do capítulo 2, fazem parte do livro “**O Mundo do Trabalho e o Desafio da Inclusão Social**”, que é resultado do trabalho de pesquisas realizado pela autora, juntamente a outros estudantes e docentes da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) que, em parceria com a Prefeitura de São Paulo, teve como objetivo elaborar uma metodologia ação de inclusão social para a população em situação de vulnerabilidade e risco social residente na Região Central de São Paulo (vide BOCK & CRUZ, 2009).

A descentralização é um processo de reestruturação interna do aparelho do Estado, envolvendo aspectos políticos, administrativos, técnicos e financeiros. Isto se dá através da transferência de poder do nível nacional para instâncias subnacionais para planejar, gerir, executar e tomar decisões (PENA Jr., GRACIANO & VALÉRY, 2005; p. 4133).

Pires (2008) define o “local” (primeira instância de governabilidade do território) como uma configuração espacial descentralizada da territorialidade global, integrando instâncias de controle e poder. Para Vitte (2007), no entanto, a idéia de local pode ser entendida como um município, parte dele ou um conjunto de municípios, um Estado ou uma região. A maior integração econômica e social do território é base das ações que visam o desenvolvimento. Assim, desenvolvimento local tornou-se alvo de intenso debate entre profissionais de várias áreas como administração, sociologia e antropologia, entre outras, seja nos países desenvolvidos ou naqueles em desenvolvimento.

O Desenvolvimento local endógeno (de dentro para fora) se dá através de um processo de desenvolvimento sócio-econômico e de quebra de paradigmas (cultura social), a partir de uma população local (conjunto da população com necessidades e anseios similares: comunidade, bairro, distrito, município, associação de municípios, região entre outros) que busca melhorias na sua qualidade de vida usando como alavanca seus ativos e suas potencialidades. Este novo conceito desenvolve-se em decorrência da falência das tentativas de desenvolvimento local a partir de elaborações de políticas centralizadas de cunho clientelista (largamente implementado pelos governos até os anos 1980) (PENA Jr., GRACIANO & VALÉRY, 2005; p. 4132).

A idéia de Desenvolvimento Local baseia-se no pressuposto de que as localidades dispõem de recursos econômicos, humanos, institucionais, ambientais e culturais, além de economias de escalas não exploradas que constituem o seu potencial de desenvolvimento. Se bem elaboradas, estas iniciativas propõem-se a estimular a utilização desses recursos.

Para Somekh & Campos (2004), o desenvolvimento local pode ser compreendido de diversas maneiras. Ligando-se à esfera econômica, pode ser medido pela evolução do quadro produtivo local, pela geração de emprego e renda nas comunidades, pelo acréscimo da autonomia fiscal dos governos locais e pela diversificação e dinamização de atividades econômicas com impactos em termos de integração das populações marginalizadas.

No âmbito social, por sua vez, busca a inclusão de diferentes setores populares num quadro de crescimento e evolução econômica. Partindo dos interesses da população local, procura-se combater os efeitos excludentes da nova ordem mundial com linhas de ação, programas e projetos que tirem proveito das especificidades e potencialidades de cada região.

O desenvolvimento local está ligado, também, ao conceito de governança, como medida da capacidade de gestão compartilhada entre diversos agentes, de modo a permitir que

o processo de tomada de decisão e sua implementação sejam assumidos pelas forças locais de forma democrática, participativa, negociada e transparente (SOMEKH & CAMPOS, 2004).

Um projeto de Desenvolvimento Econômico Local deve ter como objetivo final estimular os investimentos que promoverão o crescimento elevado e sustentado em uma comunidade local, melhorando o bem estar social, no curto e longo prazo. Pires (2008) destaca que a estratégia de desenvolvimento local do Governo Federal brasileiro tem o objetivo primordial de sensibilizar os agentes sociais das comunidades, atuando em busca de privilegiar suas vocações e potencialidades, a partir das vantagens locais e através de um processo participativo e democrático, envolvendo governos em todos os níveis, entidades de classe, organizações não governamentais e lideranças comunitárias.

O desenvolvimento local pode ser definido como um conjunto de estratégias e ações para a construção ou reconstrução da base produtiva local, de modo a ativar a economia com impactos no território, mas, não deve ser confundido com “desenvolvimento urbano”, que é propiciado a partir de um projeto físico para a cidade e de políticas de controle do uso do solo que resultam na ordenação do território. Um projeto urbano é uma iniciativa de renovação urbana concentrada em determinados setores da cidade, a partir da ação combinada de agentes públicos e privados. Os investimentos e intervenções seguem um plano que se apóia no redesenho do espaço urbano e arquitetônico, em normas legais específicas ou novas articulações institucionais e formas de gestão (SOMEKH & CAMPOS, 2004).

Os autores apontam que, nesses projetos, há o risco de se potencializar os efeitos excludentes da urbanização contemporânea característicos dos grandes projetos urbanos das últimas duas décadas, o que coloca em questão a capacidade e as limitações do poder local no quadro da globalização. Discute-se a possibilidade das populações locais serem beneficiadas pela geração de emprego ou alguma outra forma de geração de renda e que sejam atendidas as suas necessidades habitacionais, de infra-estrutura e equipamentos, de modo a evitar ou amenizar qualquer eventual consequência excludente de um processo de renovação urbana.

As políticas públicas devem visar a integração da competitividade dos territórios na política econômica nacional, por que o acirramento da competição internacional/local reforça a vocação econômica das localidades que se especializam em certos setores da economia, organizam-se em redes e fazem surgir os distritos industriais e os sistemas produtivos locais (PIRES, 2008). Assim sendo, as políticas de Desenvolvimento Local podem ser tratadas sob três óticas: a centralizadora, na qual o Estado elabora os programas e projetos sem a consulta à comunidade e sem a preocupação com uma articulação com a iniciativa privada e o Terceiro Setor; a liberal, através da operacionalidade dos mecanismos do mercado, em que o Estado

deixa que as empresas privadas aloquem recursos da maneira que acharem melhor e mais adequada; e, por fim, a Localizada (ou Regionalizada), na qual existe uma articulação local e uma ação pró-ativa da comunidade interessada (PENA JR. & VALÉRY, 2006).

Vitte (2007) reforça que é crescente percepção do “local” no âmbito do desenvolvimento de políticas públicas, havendo uma multiplicação de instituições, projetos, pesquisas e experiências focadas no desenvolvimento local/regional e discutidas tanto no âmbito da Geografia Econômica e assim como nos Estudos Regionais. Há algumas experiências voltadas ao incentivo e facilitação para a formação dos arranjos produtivos locais (APL's), dos sistemas locais de inovação, a economia solidária, o Desenvolvimento Local Integrado e Sustentado (DLIS), dentre outros.

Ao se tratar de políticas públicas desenvolvidas ou a serem desenvolvidas por governos locais, inúmeras são as possibilidades das abordagens, como por exemplo, as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento de infra-estrutura local, de modo a atrair novos investimentos para a região ou mesmo as que visem qualificação profissional, de modo a permitir a geração ou a ampliação do emprego e renda locais, como também, as políticas de incentivo ao empreendedorismo local, como as destinadas a disponibilização de microcréditos para pequenos estabelecimentos, entre outras.

Alguns aspectos devem ser observados para que um projeto de desenvolvimento local tenha sucesso no atendimento de seus objetivos, com impactos positivos para as pessoas envolvidas. Benefícios, estes, que devem ser distribuídos de forma igualitária entre os indivíduos da comunidade, eliminando os preconceitos existentes, pois eles geram discriminação (de gênero, raça, entre outros).

Torna-se imprescindível, também, que se desenvolvam ferramentas que possibilitem a participação efetiva de todos no desenvolvimento de um programa local com inclusão social, mesmo porque, por toda a cidade há milhares de pequenos empreendimentos, formais ou não, pessoais ou com poucos empregados, que representam o sustento para milhares de famílias e a alternativa mais viável, muitas vezes, para os desempregados. As políticas para o desenvolvimento social devem buscar maneiras de propiciar o desenvolvimento de tais ocupações que não deixam de servir como complemento para a atividade econômica em diversas áreas, tornando-se um significativo setor da economia. Elas possibilitam a geração de empregos e podem levar a uma melhor distribuição de renda.

Segundo Dowbor (2006), para que as ações do governo local sobre o desenvolvimento sejam eficazes e produzam resultados positivos é necessário, primeiramente, que este tenha uma atitude comprometida com o desenvolvimento local. Isso permitirá a articular ações,

junto aos diversos segmentos da sociedade e setores econômicos, de modo a mobilizar as capacidades locais e alterar a dinâmica social, ampliando a produtividade social. (uso racional dos recursos inerentes a uma determinada comunidade).

Quando a prefeitura assume o papel de agente articulador das iniciativas e dos atores locais, cresce a importância das parcerias, mas é importante que estas tenham clareza de objetivo, consciente do contexto em que o problema a ser enfrentado está inserido, para a plena identificação de todos os atores sociais envolvidos no processo.

Os atores podem ser o próprio governo local, o governo do Estado, como também, o Federal, ONGs, instituições de pesquisa e formação, empresas, entidades corporativas, pessoas interessadas. Nesse trabalho de articulação política, constrói-se um aparato institucional com conselhos de desenvolvimento local, consórcios intermunicipais, cooperativas, associações comunitárias, fundações comunitárias municipais, movimentos de revitalização de áreas degradadas entre outras (DOWBOR, 2006).

No caso, por exemplo, de se lidar com um grupo vulnerável identificado por “crianças e jovens em situação de risco”, identificam-se várias situações e perfis, tais como crianças de rua, crianças que trabalham, outras que estão abandonadas em abrigos ou se encontram em situação de prostituição, entre outras. De qualquer forma, todas se encontram no mesmo grupo marcado pela pobreza e exclusão. As vulnerabilidades se sobrepõem. São necessárias ações focalizadas, amplas e integradas para dar conta das especificidades desse público e abarcar a multidimensionalidade envolvida nos processos de exclusão.

Carneiro & Costa (2003), ao analisarem alguns programas (a maior parte voltada ao atendimento de crianças e adolescentes), verificaram que, em geral, eles são focados em ações pontuais e pouco abrangentes, atendendo a um público limitado, sendo, portanto, ineficazes para fazer frente à situações de exclusão. O ideal seria uma intervenção mais abrangente e intersetorial, considerando as variadas dimensões da exclusão, de modo a romper com situações de risco e vulnerabilidade social e apresentar resultados consistentes e duradouros.

Quando se trata, por exemplo, de crianças e adolescentes em situação de risco ou vulnerabilidade, sob essa denominação identificam-se as mais diversas condições, como a dos meninos e meninas de rua, das crianças trabalhadoras, crianças abandonadas em abrigos, outras em situação de prostituição, drogadicção, violência ou abuso e negligência, crianças e adolescentes em ato infracional, entre outras. São crianças e adolescentes com perfis diversos e distintas trajetórias, ainda que muitas vezes em situações sociais similares e marcadas pela pobreza e pela exclusão (CARNEIRO & COSTA, 2003).

Ademais, é de grande complexidade a definição do público alvo para os programas e políticas públicas, também porque as situações de vulnerabilidades se sobrepõem. Dentro do grupo de crianças e adolescentes, pode-se identificar crianças em situação de prostituição, também “classificadas” como trabalhadoras, que muitas vezes convivem com o vício e/ou cometem infrações. São crianças oriundas de famílias desestruturadas, onde se identificam outros diversos indicadores de risco. Diante dessa sobreposição, são necessárias ações focalizadas, de modo a atender às especificidades do público alvo, tanto quanto ações integradas e amplas que observem e alcancem a multidimensionalidade da exclusão.

Sendo assim, políticas eficazes no combate à exclusão social devem agir sobre os mecanismos de reprodução das desigualdades e da destituição e não apenas utilizar-se de instrumentos assistencialistas e compensatórios, que somente suprem as carências mais imediatas da população excluída socialmente. Os autores apontam para quatro focos de ações para os quais as intervenções devem destinar, os quais devem estar constantemente direcionados à ampliação da autonomia e das capacidades dos indivíduos e grupos:

- i) apoio à educação e aperfeiçoamento profissional, prevenção ou redução do risco de entrada em uma situação de exclusão;
- ii) projetos de bolsa trabalho ou trabalho protegido, como forma de promoção da saída de uma situação de exclusão ou como transição para uma situação mais inclusiva;
- iii) o seguro-desemprego, funcionando como uma proteção diante de uma situação provisória, para que esta não se transforme em algo permanente;
- iv) iniciativas de apoio ao desempenho escolar de crianças que tenham deixado o trabalho infantil, impulsionando-os para uma situação melhor e de não-retorno à exclusão.

Portanto, para que a população pobre tenha condições de incrementar sua renda, por exemplo, é preciso que se crie um ambiente favorável à geração de emprego e renda, ou seja, é necessário que, ao se definirem políticas públicas, priorize-se a redução das desigualdades e da exclusão, tanto quanto se costuma priorizar a estabilidade e o crescimento econômico e assim, inserir o desenvolvimento social como objetivo máximo, ao qual o desenvolvimento econômico deve estar vinculado com foco permanentemente orientado para a ampliação da autonomia e das capacidades dos indivíduos e grupos (CARNEIRO & COSTA, 2003: p.21).

De forma geral, defende-se um processo de descentralização sob o argumento de que a proximidade dos cidadãos das instâncias locais permitiria maior pressão sobre os governantes, promovendo soluções mais eficazes na resolução dos problemas urbanos e aumentando o controle social sobre a atuação do Estado. A descentralização democratiza as decisões, permitindo aos usuários a demarcação das prioridades e serviços a serem realizados,



definindo-se, como diretriz, a criação e consolidação de capital social nos grupos de beneficiários (CARNEIRO & COSTA, 2003: p.18).

### **1.4.3 Capital Social, desenvolvimento local e inclusão social**

Dentre os conceitos a serem discutidos no escopo deste trabalho, entende-se que é importante apresentar, também, o que é e qual a importância do capital social nos processos de desenvolvimento de uma região e na fundamentação de políticas em que se tenha como objetivo o desenvolvimento socioeconômico e a promoção da inclusão social da parcela da população local que vive em situação de vulnerabilidade e risco social.

De acordo com Putnam (2002), “Capital Social” pode ser compreendido como o conjunto das características da organização social, envolvendo redes de relações, normas de comportamento, valores, confiança, obrigações e canais de informação, que tornam possível à uma região a tomada de ações colaborativas em benefício de toda comunidade. Tais formas de capital social possuem um efeito multiplicador com seu uso, sendo a confiança mútua um componente básico (essencial) para o capital social, assim como a *regra da reciprocidade generalizada* para coibir ações oportunistas e, assim, resolver questões e dilemas coletivos.

Uma característica do capital social é o fato dele ser, geralmente, um bem público, enquanto o capital convencional, normalmente, é um bem privado, ou seja, ele não é propriedade de nenhum dos indivíduos que dele se beneficia.

A presença do conceito “capital social” nas discussões de analistas e agências de fomento vem crescendo, com o intuito, conforme explica Kon (2004), de fornecer subsídios às políticas públicas para desenvolvimento e superação da pobreza em países menos avançados, incluindo o fornecimento de serviços que ampliem os elementos que constituem esse capital (como a reciprocidade, solidariedade, intercâmbio e controle social). Propõe-se que, em se potencializando os elementos (concretos e abstratos) do capital social, torna-se possível ampliar a participação dos agentes (econômicos e sociais) na superação dos obstáculos ao desenvolvimento.

Putnam (2002) toma por base de sua análise a *teoria dos jogos* e observa que serão as comunidades cooperativas que permitirão aos indivíduos racionais superarem os dilemas coletivos. A cooperação se faz mais visível em comunidades que possuem um bom estoque de capital social, sob a forma de regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica. As tradições cívicas, o capital social e práticas colaborativas, em si, não promovem o progresso

econômico, contudo, constituem uma base para as regiões enfrentarem e se adaptarem aos desafios e oportunidades da realidade presente e futura

Segundo Kon (2004), para a criação de um ambiente favorável ao desenvolvimento econômico, incorporam-se às análises dos economistas as relações sociais, os tipos de intercâmbios sociais e o comportamento solidário, ambos preponderantes para a consecução de estímulos econômicos ao desenvolvimento, valendo-se de um paradigma interdisciplinar.

Uma estratégia política de desenvolvimento regional, além das ações de cunho ortodoxo, como as que incentivam a criação de linhas de crédito, os incentivos fiscais ou os investimentos na formação bruta de capital fixo, também deve manter e ampliar o estoque de capital social na comunidade, de modo a fortalecer a auto-organização social e estimular a prática de soluções colaborativas para problemas comuns, promovendo a participação e a abertura ao diálogo com os diversos integrantes das comunidades regionais, de modo a remover obstáculos a dinâmica do desenvolvimento (SOUZA FILHO 1999; KON, 2004).

Carneiro & Costa (2003), por sua vez, ressaltam que uma política de combate à exclusão deve ter como diretriz a consolidação do capital social nos grupos beneficiários, mas, Kon (2004) reforça que a funcionalidade e a instrumentalização do capital social em programas que visem combater a pobreza deve promover uma articulação com os elementos políticos da sociedade, para que se consiga superar conflitos e interesses individuais.

A concepção de pobreza exclusivamente baseada na falta ou carência desviam a atenção para as possibilidades existentes nesse contexto, pois, dentro das relações sociais vividas por grupos pobres é possível identificar experiências, iniciativas, ou, ainda, potencializar alguns recursos não aproveitados por esses grupos como os equipamentos locais, recursos naturais, agências públicas ou ONG's que operam na comunidade, ou ainda alguns recursos não materiais como a organização social, a capacidade de mobilização, idéias, experiências prévias ou mesmo a própria cultura local (CARNEIRO & COSTA, 2003: p.18).

Nazzari, Reule & Lazzarotto (2003), observam que o capital social pode desenvolver mecanismos que ampliem a capacidade de participação e cooperação da sociedade, de modo a reduzir índices de exclusão social. As diferenças entre os estoques de capital social das comunidades indicam o desenvolvimento econômico desta. É o que também conclui Putnam (2002), ou seja, o declínio ou o desenvolvimento do potencial socioeconômico de uma sociedade pode ser explicado a partir do capital social ali existente.

Os autores apontam para alguns pontos comuns aos diferentes conceitos para capital social, como, por exemplo, o fato de todos integrarem as esferas política, econômica e social, num pressuposto de que as relações sociais influenciam a forma como os estados e mercados

operam, ao mesmo tempo em que são influenciados um pelo outro; há um entendimento comum de que há como as relações entre os atores serem estáveis e confiáveis, de maneira a ampliar a eficiência individual e coletiva, além de ser possível fortalecer esse capital social, o que exige, porém, uma gama recursos.

(...) Na medida em que os bens, derivados de instituições públicas, não podem ser apropriados privativamente, as pessoas tendem a apoiar as relações sociais e as instituições. Sendo assim, o traço que distingue capital social de outros tipos de capital (econômico, cultural, político e organizacional) é a ênfase nas vantagens que resultam para as classes historicamente excluídas (BARQUEIRO *apud* NAZZARI, REULE & LAZZAROTTO, 2003: p.2).

Alguns exemplos de capital social são de acordo com os autores acima, as congregações baseadas na organização comunitária relacionada à participação cívica em questões de meio ambiente, educação e problemas da comunidade local, assim como as cooperativas de auxílio mútuo, entre outros. Putnam (2002) acrescenta que quanto mais desenvolvidos forem os sistemas de participação cívica, dos quais fazem parte as associações comunitárias, as cooperativas, os clubes desportivos e os partidos de massa (entre outros), maior será a probabilidade dos cidadãos cooperarem em benefício mútuo. Eles representam uma significativa interação horizontal.

São as relações sociais continuadas existentes que fomentam a confiança, pois estas encerram fortes expectativas de confiabilidade e se distanciam de ações oportunistas. Entende-se que as redes de engajamento cívico, ou seja, a interação recíproca da comunidade e a confiança mútua teriam eficazes impactos sobre o desenvolvimento socioeconômico e a democracia, em três dimensões, individual, social e institucional, levando ao surgimento de pessoas mais críticas, que fiscalizem a utilização e gestão dos bens públicos.

Além disso, Putnam (2002) aponta para alguns outros benefícios de um sistema de participação cívica desenvolvido, tais como o aumento dos custos para um eventual transgressor ao realizar alguma transação individual (oportunista); estes sistemas promovem regras sólidas de reciprocidade reforçadas pela cadeia de relacionamentos; facilitam a comunicação, melhorando o fluxo de informações sobre a confiabilidade das pessoas e experiências anteriores que tenham obtido êxito são tomadas por modelo para a busca de soluções para problemas no presente. Quanto maior for a comunicação entre os participantes, maior será a confiança mútua e mais facilidade haverá no sentido da cooperação.

Segundo Boschi (1999), o fator mais importante para o sucesso de uma experiência de implantação de política para o desenvolvimento econômico e social de uma comunidade e que assegura a continuidade e institucionalização desse processo é a formação de estruturas de mediação ou representação, horizontalizando as relações entre os atores envolvidos.

Isso é possível por meio da criação de um núcleo representativo (um espaço de representação, como, por exemplo, os Fóruns Regionais) e “quanto maior a qualidade e a densidade dessa representação, tanto maiores as chances de sucesso da experiência (...)” (BOSCHI, 1999; p. 13). O que pode dificultar esse processo é a presença de interesses específicos distorcendo e, conseqüentemente, enfraquecendo essa representação.

Outra questão relevante é a importância da provisão de serviços governamentais e de mercado (serviços privados) num contexto de “capital social”, com a finalidade de fornecer infra-estrutura, educação e saúde, de modo a preparar a comunidade para a modernização econômica, materializando o capital social, além de se tornar uma importante fonte de geração de empregos. Nesse sentido, está se tratando de capital humano.

#### **1.4.4 Capital Humano: educação formal e capacitação profissional**

Como visto acima, é de significativa importância a constituição e manutenção de um capital diretamente ligado ao fornecimento de serviços como educação e saúde para a população e se faz muito necessário, para promover o desenvolvimento econômico e social de uma comunidade e combater os problemas de exclusão social, muito presentes nos centros urbanos atualmente. Este é o capital humano, entendido não apenas como educação formal, mas, principalmente, adquirido por intermédio da capacitação profissional, de forma a preparar os jovens para as transformações econômicas e produtivas atuais.

A teoria econômica considera a formação profissional como uma forma de investimento em capital humano. De acordo com Santos (2002), com início nas décadas de 1950 e 1960, este pensamento se junta à idéia de desenvolvimento socioeconômico e da necessidade de planejamento e racionalização dos investimentos do Estado relacionados a educação escolar. Tais investimentos conduziram a um incremento da produtividade do trabalhador e, por sua vez, a um aumento de salário.

Segundo Sen (2000), a análise contemporânea da economia, da ênfase na acumulação de capital em termos físicos, passou a vê-la como um processo em que a qualificação produtiva tem participação muito relevante: “(...) por meio da educação, aprendizado e especialização, as pessoas podem tornar-se muito mais produtivas ao longo do tempo e isso contribui enormemente para o processo de expansão econômica” (SEN, 2000; p. 331).

Entretanto, o autor reforça que o conceito de capital humano é importantíssimo, mas, deve ser complementado, pois, os seres humanos não são simples meios de produção. O

desenvolvimento pessoal adquirido pelo capital humano vai mais além, permitindo às pessoas uma vida mais longa, proveitosa e livre, sobretudo.

Apesar do conceito somente ter surgido há poucas décadas, a importância da educação e o retorno que dela o trabalhador pode receber em termos de melhores rendimentos já era abordada por Smith, em sua obra “A Riqueza das Nações” (versão utilizada de 1985):

Um homem educado a custa de muito trabalho e tempo para qualquer desses empregos que requerem extraordinária destreza e habilidade pode ser comparado a uma máquina dispendiosa. É de esperar que o trabalho, que ele aprende a executar, muito acima dos salários usuais do trabalho comum, o indenize de todas as despesas que teve com sua educação, rendendo, pelo menos, os lucros ordinários de um capital de igual valor. Mais ainda, deverá fazê-lo num espaço de razoável, levando-se em conta a duração muito incerta da máquina. A diferença entre o salário do trabalho especializado e o salário do trabalho comum assenta sobre este princípio. (SMITH, 1985; p. 85).

Para o PNUD (1996) *apud* Ribas & Miguel (2004), a família e o sistema de educação formal ajudam a transmitir qualificações que vão além da aprendizagem básica, como por exemplo, a autodisciplina, o orgulho com o próprio trabalho e a disposição para a cooperação, revelando a importância social do trabalho familiar e comunitário.

McDonalds (1997: p. 372) aponta para os principais custos envolvidos quando se investe em capital humano, como também, as principais expectativas de benefícios futuros que estes tipos de investimentos acarretam. Ambos podem tornar complicada essa decisão de investimento, porque há uma relação inversa entre essa decisão e os custos do investimento.

Importantes investimentos em capital humano envolvem algumas despesas diretas, como para a instrução (aprendizagem) e até mesmo para a migração dos envolvidos, ambos que remetem a custos de caráter psicológico e variam de pessoa para pessoa. Outro custo é a renúncia a retornos ou salários durante o período do investimento.

Com relação aos benefícios, além dos aumentos nos salários, quanto à questão psíquica, os benefícios podem advir de um trabalho mais agradável, que não impactem em problemas de saúde, como quando se trabalha em ocupações braçais nas quais se tem que carregar muito peso, implicando em melhora na qualidade de vida para as pessoas.

Segundo o autor, as melhorias no padrão de vida das pessoas dependem, em grande parte, delas mesmas. São várias as formas de investimentos em capital humano: a educação formal elementar, secundária e superior; programas de treinamento para o trabalho (“*on-the-job training*”), educação para adultos, seja formal ou informal (adultos que não puderam concluir ou mesmo iniciar seus estudos para trabalhar); e serviços de saúde.

Há necessidade de uma articulação entre o sistema educacional e a esfera produtiva para que se promova o desenvolvimento socioeconômico de um país. Segundo Manfredi

(1998), tal concepção de qualificação gerou uma série de políticas educacionais voltadas para a criação de sistemas de formação profissional vinculados às demandas e necessidades (técnico-organizacionais) dos setores mais organizados do capital.

Formação de capital humano é o processo que tem como objetivo ampliar o número de pessoas com habilidades, educação e experiências fundamentais para o desenvolvimento político e econômico de um país. Criar esse capital assemelha-se a inversões, por parte da sociedade e dos empregadores, respectivamente, em educação e treinamento, além de inversões, por parte das próprias pessoas, de tempo e recursos financeiros, visando o desenvolvimento de si mesmas, implicando além de todos esses investimentos em atitudes favoráveis à atividade produtiva (MANFREDI, 1998).

Para Paiva (2003), um desafio muito complexo é buscar minimizar as desigualdades, pois exige mudanças institucionais e políticas persistentes por um longo período, estando na educação e na saúde o caminho mais curto para atingir os objetivos e promover as potencialidades humanas no desenvolvimento, dentro de um contexto de equilíbrio orçamentário e preocupando-se com o equilíbrio intergeracional (ou seja, a sustentabilidade).

Da mesma forma, Kliksberg também aponta que formar capital humano implica investir, sistemática e continuamente, em áreas como educação, saúde e nutrição, entre outras. No final do século, o investimento em educação transformou-se numa das áreas de maior rentabilidade: “os países de ponta em nível econômico e tecnológico multiplicaram seus orçamentos em educação e em ciência e tecnologia” (KLIKSBERG, 1998; p.24). O autor ressalta que o capital humano e o social foram “redescobertos” e não é mais possível pensar em desenvolvimento sem levar em conta seu peso relevante como “alavancas” desse processo.

Marshall (1997) defende que é preciso criar comunidades voltadas para o aprendizado e para o ensino que capacitem os estudantes a orientarem o próprio aprendizado buscando maior rigor, coerência e complexidade, com métodos integrados e sérios para a aquisição de conhecimentos, de modo a dar força e voz às suas indignações e criatividade.

Ademais, Dowbor (1992) aponta que a falta de qualificação dos trabalhadores locais torna-se um fator de repulsão dos investimentos. É preciso oferecer um conjunto coerente de cursos práticos, além do ensino formal, de modo a permitir que cidadãos excluídos assumam uma ocupação que lhes garanta um modo de vida digno, em grande parte, devendo ser acompanhada de outras iniciativas de formação básica, voltadas à aquisição de habilidades que condicionem o desempenho profissional, facilitem iniciativas comunitárias e que permitam um maior acesso aos direitos políticos e sociais.

O investimento social por parte das empresas, desde que analisado e aplicado nas áreas em que realmente há necessidade, apresenta benefícios recíprocos e uma das vantagens diz respeito à produtividade e o aumento da motivação e fidelização por parte dos trabalhadores. Assim sendo, desenvolvimento socioeconômico de uma população é promovido primordialmente, levando-se em consideração o capital humano. A concretização dos objetivos citados depende, principalmente, de que as regiões tenham instituições fortes, honestas e comprometidas com tais fins.

O Sistema Público de Emprego mundial é composto por três principais ações: um sistema de assistência ao desempregado, uma estrutura para intermediação de mão-de-obra e programas voltados para a qualificação profissional. No caso brasileiro, entretanto, a autora aponta para a existência de uma quarta vertente deste Sistema, que diz respeito aos Programas de Geração de Emprego e Renda (OLIVEIRA, 2003).

A finalidade da intermediação de mão-de-obra é a colocação ou recolocação dos trabalhadores no mercado de trabalho, de maneira mais ágil e com vistas a reduzir custos e tempo de espera, seja para o empregado ou para o empregador.

Outro objetivo definido pelo MTE é a redução do desemprego friccional, contribuindo para que postos de trabalho vagos não sejam extintos ou venha a ocorrer agregação de ocupação por dificuldades no preenchimento da vaga. Para tanto, o Sistema Nacional de Emprego (SINE) dispõe de informações sobre as exigências dos empregadores que disponibilizam suas vagas junto aos postos de atendimento (MTE).

Oliveira (2003) explica que foi a partir de 1993 que ocorreu um forte crescimento dessas atividades no Brasil, mas somente a partir de 1996, se intensifica o processo de informatização dos postos de atendimento com supervisão e assistência técnica do MTE, visando a melhoria do sistema. Em 1998, as entidades representativas dos trabalhadores recebem autorização para implantarem agências de emprego com esse fim.

Fazem parte das atividades de intermediação de mão-de-obra a inscrição de trabalhadores em postos de atendimento, a captação de vagas junto a empregadores, o encaminhamento dos trabalhadores inscritos e sua colocação no emprego. Contudo, não basta colocar ou recolocar trabalhadores no mercado de trabalho, simplesmente, mas, antes de tudo, é preciso prover trabalho em quantidade e qualidade suficientes e adequadas. Para tanto, a gestão da qualificação profissional torna-se fundamental (OLIVEIRA, 2003; p. 2).

A qualificação profissional, seja ela básica ou profissionalizante, está diretamente ligada ao conceito de “trabalho decente”. A autora reforça que a qualificação profissional deve ser integrante básica de um Sistema Público de Emprego consolidado, pois, contribui

significativamente para o acesso dos trabalhadores à colocações melhores no mercado de trabalho, assim como para o aumento da produtividade das empresas, com reflexo na economia do país como um todo.

Segundo o DIEESE (2007), a qualificação social e profissional é toda ação de educação profissional (inicial e continuada), que tenha caráter includente e não compensatório e contribua para a inserção e atuação cidadã no mercado de trabalho. Por sua vez, um curso ou programa destinado a jovens e adultos, independente de escolaridade, que objetive despertar o interesse pelo trabalho e preparar estas pessoas para o desempenho de tarefas básicas e de menor complexidade de uma ou algumas profissões, pode ser definido por curso de “qualificação para inclusão social” (programas de capacitação ligados à ações de Responsabilidade Social que visem geração de renda e inclusão do indivíduo junto à sociedade). A qualificação social e profissional baseia-se em alguns princípios. São eles:

- i) Articulação entre Trabalho, Educação e Desenvolvimento;
- ii) Qualificação como Direito e Política Pública;
- iii) Diálogo e Controle Social, Tripartismo e Negociação Coletiva;
- iv) Respeito ao pacto federativo, com a não superposição de ações entre estados, municípios e com outros ministérios e o estabelecimento de critérios objetivos de distribuição de responsabilidades e recursos;
- v) Adequação entre as demandas do mundo do trabalho e da sociedade e a oferta de ações de qualificação, consideradas as especificidades do território do setor produtivo;
- vi) Trabalho como Princípio Educativo;
- vii) Reconhecimento dos saberes acumulados na vida e no trabalho, por meio da certificação profissional e da orientação profissional; e, por fim,
- viii) Efetividade Social e na Qualidade Pedagógica das ações (DIEESE, 2007; p.271).

É importante ressaltar que um trabalhador que participou de um processo de qualificação profissional tende a conseguir uma ocupação melhor do que se não o faz. Em casos de desemprego estrutural, como o brasileiro, isso é muito significativo, pois, existem vagas no mercado de trabalho não ocupadas por que as competências dos trabalhadores não são compatíveis com as exigências dos novos métodos produtivos. “Num período de avançadas transformações tecnológicas e marcado pela constante exigência de novas competências profissionais, pode-se dizer que a educação (sobretudo a educação profissional) se tornará um fator decisivo para a ocupação das melhores vagas” (OLIVEIRA, 2003; p.5).

Entretanto, Barbosa & Deluiz (2008) chamam a atenção para o fato de que a política de educação profissional no Brasil tem se processado por meio de programas focais e



contingentes, resultando em mera oportunidade de certificação, não assegurando nem a inclusão, nem a permanência de seus participantes no mercado de trabalho, além do Governo promover a continuidade de um sistema de parceria público-privado, demonstrando-se um crescente repasse de recursos públicos para o setor privado que é justificado pela impossibilidade do Estado em cumprir com tais funções.

Após a apresentação dos conceitos relacionados ao objeto de análise desse trabalho, o próximo capítulo trará uma abordagem sobre o mercado de trabalho para o jovem brasileiro. Antes, porém, buscou-se sintetizar e sistematizar os conceitos trabalhados nesta etapa.

## **1.5 A Interação dos Conceitos Apresentados**

A urbanização, como consequência inevitável do desenvolvimento econômico, refere-se à um crescimento mais acelerado da população urbana em relação à população rural, com o espaço urbano capitalista representando um produto social que resulta de ações acumuladas através do tempo por agentes que produzem e consomem espaço. Surge a cidade, como pólo de atração de pessoas que buscam melhoria no padrão de vida, mas que, concomitantemente, torna-se excludente, em função da especulação realizada pelos detentores do solo e do capital.

Nos países em desenvolvimento, esse crescimento urbano é bem mais intenso do que nos países industrializados. Apesar das taxas de urbanização serem compatíveis entre si, eles apresentam maiores taxas de crescimento natural da população.

O espaço urbano é fragmentado. Uma grande cidade capitalista pode ser definida como um conjunto de diferentes usos da terra justapostos entre si. Conforme o uso feito dela, definem-se as áreas como o centro da cidade, com significativa concentração de atividades comerciais, de serviços e de gestão, as áreas industriais, áreas residenciais diferenciadas, áreas de lazer, entre outras. Com diversos arranjos possíveis, delimita-se uma configuração espacial peculiar para cada segmento da rede urbana, com diversos tipos de articulação e integração.

O efeito cumulativo dos movimentos dos fatores de produção em benefício das regiões que se desenvolveram primeiro cria uma relação centro-periferia, com regiões “centrais” mais povoadas, com maiores níveis de industrialização e urbanização e que exercem poder de atração. Quanto maior sua população ou mais pessoas se desloquem de áreas mais distantes para lá, maior será a importância do centro.

Contudo, com o passar do tempo, a prestação de serviços torna-se, então, a principal base econômica dos centros. Na medida em que as atividades manufatureiras se expandem,

ocorre um efeito de repulsão em relação ao centro, devido aos custos de uso do solo urbano central. Com a “maturidade metropolitana”, ocorre um declínio das economias de aglomeração (“deseconomias”), com queda da participação relativa do emprego industrial, elevação da participação do setor de serviços e crescentes custos sociais que resultam do crescimento populacional, como degradação ambiental, congestionamentos, poluição, riscos à saúde, criminalidade e, conseqüentemente, declínio da qualidade de vida na região.

Devido, em grande parte também, a uma matriz tardia de industrialização da periferia, o ritmo e a amplitude desse processo provocam tensões sociais e institucionais, formando o que se chamou de “urbanização desigual”.

Como o espaço e a utilização do solo urbano são destinados a poucos atores, forma-se uma crescente massa de excluídos sociais nas grandes cidades subdesenvolvidas. Elas apresentam um elevado grau de pobreza e um excessivo contingente de mão-de-obra, cuja magnitude dificulta sua integração no desenvolvimento capitalista e agrava a crise social. Desta forma, apesar de a urbanização ter promovido melhorias em índices como a esperança de vida ao nascer ou as taxas de mortalidade infantil, as grandes aglomerações urbanas de hoje, apresentam significativo agravamento nos índices socioeconômicos e urbanísticos.

A decadência da região central permite a chegada de pessoas menos abastadas. Observa-se, então, mais pobreza; altas taxas de desemprego e informalidade; dependência; convivência com vícios; instabilidade familiar; elevado número de famílias chefiadas por mulheres e agravamento do índice de gravidez na adolescência; abandono escolar precoce de jovens que precisam trabalhar para ajudar no sustento de suas famílias; educação de baixa qualidade; condições precárias de saúde e mortes prematuras, criminalidade, elevado número de moradores de rua vivendo nos centros urbanos; aumento de favelas e moradias coletivas desprovidas de condições minimamente dignas de vida.

Todas essas condições resultam em baixa auto-estima e pouquíssimas aspirações para essa população. Em busca de se reverter este quadro, faz-se necessário a implantação de políticas públicas que promovam o desenvolvimento local, de modo a recuperar a base econômica da região afetada por esse fenômeno da transferência do centro de negócios. Entretanto, o desafio maior é que estas políticas incluam socialmente essa camada da população, negativamente afetada pelas mudanças.

Os pobres são excluídos do processo produtivo, não têm conhecimento dos seus direitos e deveres, não possuem segurança e não têm identidade própria. Sem acesso às informações, aos financiamentos e a força política, tornam-se indivíduos sem espaço no poder e excluídos socialmente. O termo pobreza, aqui, passa a designar processos de

vulnerabilização, destituição e marginalização. Sendo assim, para que se tenha uma estratégia mais consistente e sustentada de combate essa situação, ela precisa identificar os mecanismos responsáveis por sua reprodução e permanência.

Diversas desigualdades tendem a se sobrepor, perpetuando a pobreza e a exclusão social. Pobreza, num sentido maior e mais amplo do que uma renda inadequada ou baixo desenvolvimento humano. Acima de tudo, por falta de representação, de liberdade de ação, de escolha e de oportunidade; vulnerabilidade ao abuso, à corrupção; violência e medo.

As novas desigualdades não se reduzem à questão econômica, apresentando-se como uma questão multidimensional, resultando num crescimento que reproduz contradições de difícil solução. Um típico exemplo desse processo de reprodução da pobreza e de exclusão é a situação de jovens pobres no mercado de trabalho, especialmente em contextos urbanos. Diante da situação de suas famílias, esses jovens se vêm obrigados a se inserir precocemente no mercado. Por sua baixa escolaridade e qualificação, além da pouca experiência (às vezes, nenhuma), quando conseguem algum posto de trabalho, é, geralmente, mal-remunerado, possui condições precárias e maiores jornadas, comprometendo sua frequência e seu rendimento escolar, levando-os a abandonar a escola precocemente.

Desenvolvimento local pode ser medido pela evolução do quadro produtivo local, pela geração de emprego e renda nas comunidades, autonomia fiscal dos governos locais, diversificação e dinamização de atividades econômicas, integrando populações marginalizadas. Mas, além dessas questões, um projeto de desenvolvimento local deve buscar a inclusão dos diferentes setores populares no crescimento e evolução da economia, procurando combater os efeitos excludentes da nova ordem mundial com linhas de ação, programas e projetos que tirem proveito das especificidades e potencialidades de cada região.

A busca de soluções para as questões da pobreza e da exclusão social requer um alto grau de informações com a definição de diagnósticos sobre a realidade local e, a partir deles, do rumo que devem tomar as ações locais de desenvolvimento. Desta maneira, torna-se indispensável a colaboração da comunidade envolvida e a criação de ferramentas que possibilitem a participação efetiva de todos na elaboração e no desenvolvimento de um programa local com inclusão social e cidadania.

Por toda a cidade, por exemplo, há milhares de pequenos empreendimentos formais e informais, com poucos empregados ou pessoais (por conta própria), que representam o sustento para milhares de famílias e uma alternativa para os desempregados. Políticas para o desenvolvimento social devem buscar maneiras, também, de propiciar o desenvolvimento destas ocupações que, muitas vezes, servem como complemento para a atividade econômica e

um significativo setor da economia, além de possibilitarem geração de empregos e poderem resultar numa melhor distribuição de renda.

Em muitos casos, a prefeitura assume o papel de agente articulador de iniciativas e dos atores locais. Nesse contexto, cresce a importância das parcerias, as quais devem ter total clareza de objetivo e plena identificação de todos os atores sociais envolvidos no processo. Por exemplo, ao se lidar com “crianças e jovens em situação de risco”, identificam-se várias situações e perfis, tais como crianças de rua, crianças que trabalham, que foram abandonadas em abrigos ou se encontram em situação de prostituição, entre outras. De qualquer forma, todas se encontram no mesmo grupo, essencialmente marcado por pobreza e exclusão.

Sendo assim, são necessárias ações focalizadas, que atendam às especificidades do público alvo e alcancem a multidimensionalidade da exclusão. Políticas eficazes no combate à exclusão social devem agir sobre os mecanismos de reprodução de desigualdades e destituição, não apenas por meio de instrumentos assistencialistas e compensatórios, que suprem somente carências mais imediatas dessa população excluída socialmente. Ou seja, é preciso que se crie um ambiente favorável à geração de emprego e renda.

Com o intuito de fornecer subsídios às políticas públicas para desenvolvimento e superação da pobreza em países menos avançados, cresce a presença do conceito de “capital social” nas discussões de analistas e agências de fomento. Ou seja, uma estratégia política de desenvolvimento regional, além de ações de cunho ortodoxo, como linhas de crédito, incentivos fiscais ou investimentos na formação bruta de capital fixo, deve manter e ampliar o estoque de capital social em sua comunidade, fortalecendo e estimulando a prática de soluções colaborativas para problemas comuns, promovendo a participação e a abertura ao diálogo com os diversos integrantes das comunidades. Propõe-se que, em se potencializando os elementos do capital social, torna-se possível ampliar a participação dos agentes econômicos e sociais na superação dos obstáculos que retardam o desenvolvimento.

Nas comunidades com um bom estoque de capital social, a cooperação se faz mais visível, sob regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica. Estas ações podem constituir uma base para as regiões enfrentarem seus desafios e se adaptarem às novas oportunidades, criando um ambiente favorável ao desenvolvimento econômico.

Uma política de combate à exclusão deve ter como diretriz a consolidação do capital social nos grupos beneficiários, com programas que promovam a articulação com os elementos políticos da sociedade, de modo a superar conflitos e interesses individuais, pois, são as relações sociais continuadas que fomentam a confiança e se distanciam de ações oportunistas. A interação recíproca da comunidade e a confiança mútua têm eficazes impactos

sobre o desenvolvimento socioeconômico e a democracia, tornando as pessoas mais críticas e conscientes da necessidade de fiscalização da utilização e da gestão dos bens públicos. Para tanto, a provisão de serviços governamentais e privados num contexto de “capital social”, com a finalidade de fornecer infra-estrutura, educação e saúde é de fundamental importância. Materializando-se, o capital social prepara a comunidade para a modernização econômica.

Além do capital social, outro fator de importância imensurável é o capital humano. A promoção do desenvolvimento socioeconômico e a minimização das desigualdades requerem mudanças institucionais, políticas persistentes e uma articulação entre o sistema educacional e a esfera produtiva do país. Por meio da educação, aprendizado e especialização, as pessoas tornam-se mais produtivas e contribuem para a expansão econômica. Nesse sentido, os países de ponta multiplicaram seus orçamentos em educação, ciência e tecnologia.

São várias as formas de investimentos em capital humano, tais como a educação formal elementar, secundária e superior; programas de treinamento para o trabalho; educação para adultos; serviços de saúde, entre outros. Contudo, o desenvolvimento pessoal adquirido pelo capital humano vai mais além, mas, as melhorias no padrão de vida das pessoas nos países em desenvolvimento, em geral, dependem delas próprias.

No Brasil, o Sistema Público de Emprego é formado por um sistema de assistência ao desempregado, uma estrutura para intermediação de mão-de-obra, programas de geração de emprego e renda e programas de qualificação profissional (que também representam uma forma de investimento em capital humano).

A finalidade da intermediação de mão-de-obra é a colocação ou recolocação dos trabalhadores no mercado de trabalho, de maneira mais ágil, visando reduzir custos e tempo de espera para o empregado e para o empregador. Contudo, não basta colocar ou recolocar trabalhadores no mercado de trabalho, simplesmente, mas, prover trabalho em quantidade e qualidade suficientes e adequadas. Sendo assim, a qualificação profissional, básica ou profissionalizante, contribui significativamente para o acesso dos trabalhadores a colocações melhores no mercado de trabalho e para a maior produtividade das empresas. Principalmente, levando-se em consideração que, na atualidade, as freqüentes transformações tecnológicas constantemente exigem novas competências profissionais, fazendo com que a educação, sobretudo a profissional, se torne um fator decisivo para se conseguir as melhores vagas.

Diante dessa realidade, a próxima etapa do trabalho tem a finalidade de avaliar qual a situação dos jovens no mercado de trabalho brasileiro e, em especial, a situação dos jovens nos grandes centros urbanos, seja em termos de preparo ou de oportunidades reais de trabalho e desenvolvimento de uma carreira que lhes proporcione melhores condições de vida.

## **CAPÍTULO 2**

### **O MERCADO DE TRABALHO PARA O JOVEM NO BRASIL**

#### **2.1 Considerações Iniciais**

Esta etapa do trabalho contempla uma breve análise de como se encontra o mercado de trabalho brasileiro, em especial, com relação aos jovens e avaliar as principais dificuldades enfrentadas por esse contingente da população brasileira, buscando, também, apontar algumas ações governamentais implementadas na tentativa de reverter essa situação.

Em primeiro lugar, a abordagem se volta para a problemática do crescente desemprego juvenil observado no país, significativamente superior à taxa de desemprego total, buscando identificar alguns fatores que promovem e amplificam essa condição para muitos jovens. Posteriormente, é demonstrada a situação de vulnerabilidade, de exclusão e risco social em que se encontram os jovens nos centros urbanos.

Muitas alterações ocorreram na legislação que regulamentou e regulamenta o trabalho juvenil no Brasil. Frutos de um processo maior, a reestruturação produtiva do capital, ocorrida na década de 1990, que veio a flexibilizar as relações de trabalho, com profundos impactos sobre o componente jovem da estrutura ocupacional brasileira, devido às suas peculiares características, em relação ao restante do mercado.

Em nível nacional, fazendo parte de uma estratégia de geração de emprego e renda, mas, principalmente ligadas à formação e capacitação profissional desses jovens, duas ações são significativamente relevantes e merecem destaque: o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE) e o Programa Jovem Aprendiz. Apresenta-se, aqui, então, uma síntese de seus objetivos, planos de ação e das principais características dos dois programas, além de uma breve análise dos seus resultados até o momento.

Espera-se com essa abordagem, de alguma forma poder contribuir para um maior entendimento sobre uma questão delicada que o poder público e a sociedade enfrentam (os jovens em situação de risco social que habitam os centros urbanos do país), tentando identificar os principais entraves para a realização dos objetivos das políticas aqui mencionadas e, com isso, ampliar as oportunidades de desenvolvimento econômico e social.

## 2.2 Os jovens brasileiros e o problema do desemprego juvenil

A definição da população jovem, como sendo a aquela formada por indivíduos que possuem idade entre 15 e 24 anos segue a conceituação da Organização das Nações Unidas (ONU). Segundo Mesquita (2007), a juventude refere-se a um período de mudanças biológicas, sociais e culturais, que variam segundo as sociedades, as culturas, as etnias, as classes sociais e os gêneros. Ou seja, as escolhas e decisões dos jovens dependem das classes sociais a que pertencem, como também de suas condições materiais, suas próprias expectativas ou do grupo familiar. Eles são mais afetados pelo desemprego que os adultos.

À época do Censo Demográfico do Brasil de 2000, os jovens representavam 20,1% da população brasileira. Em 2007, os jovens entre 15 e 29 anos já somavam 50,2 milhões de pessoas, o equivalente a 26,4% de toda a população brasileira (IBGE, 2008). A projeção populacional do IBGE (2008) é de que esses jovens atinjam 51,3 milhões em 2010, passando a reverter a tendência de crescimento dessa camada da população a partir daí.

De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE), 30,6% dos jovens são considerados pobres, vivendo em famílias com renda domiciliar *per capita* de até meio salário mínimo; aproximadamente, 16% vêm de famílias com renda domiciliar *per capita* superior a dois salários mínimos, enquanto que perto de 54% pertencem a famílias com renda domiciliar *per capita* intermediária. Silva e Andrade (2009) identificaram que 19,8% dos jovens nem estudavam, nem trabalhavam em 2007.

Embora haja equilíbrio na distribuição dos jovens brasileiros por sexo – sendo 50% homens e 50% mulheres –, a pobreza é ligeiramente superior entre as mulheres jovens (53%), tal como se dá para a população como um todo. Por outro lado, observa-se que os jovens de baixa renda estão concentrados na região Nordeste (51,7% do total do país), com destaque para o fato de que 19,3% da juventude nordestina é constituída de jovens pobres que vivem em áreas rurais. Note-se, ainda, que os jovens pobres são majoritariamente não brancos (70,9%), enquanto os jovens brancos são 53,9% dos não pobres (AQUINO, 2009; p. 31).

Quanto à taxa de desemprego, a dos jovens se aproxima de se tornar o dobro da taxa de desemprego total de vários países (MESQUITA, 2007). O desemprego juvenil é, portanto, um sério problema e vem crescendo mais que em termos totais, tornando necessária a criação de políticas públicas que tentem diminuí-lo e minimizem os efeitos desse desemprego sobre a sociedade. Inclusive em períodos de crescimento econômico e diminuição do desemprego total, o desemprego dos jovens não demonstra tendência à queda, pelo menos, na mesma proporção que para a população adulta.

A tabela 1 apresenta a participação dos desempregados no Brasil, segundo faixas etárias, em relação ao total, entre 1992 e 2007. Por meio dela, pode-se notar que os jovens entre 15 e 24 anos representam mais da metade do total de desempregados, o que não ocorreu apenas nos anos de 1995, 1997 e 2004. Em 2002, chegou-se bem próximo de atingirem a marca de 60% dos desempregados (58,19%, um registro inferior apenas ao início da série, 1992, em que se registrou para essa faixa etária 59,87% do total).

**Tabela 1.**

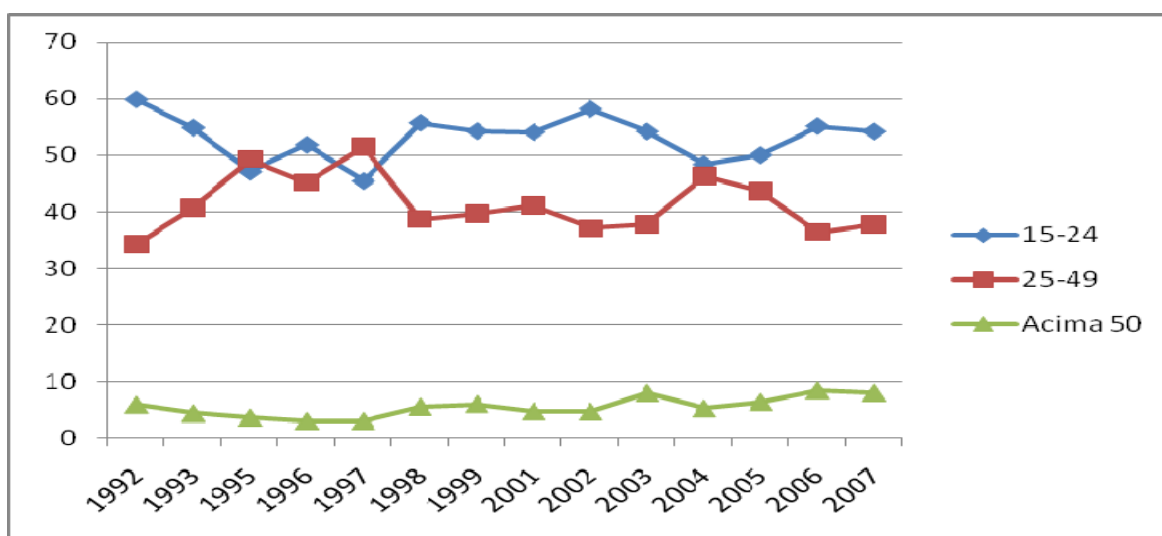
**Participação dos desempregados no Brasil, por faixa etária, entre 1992 e 2007 (em %):**

	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>15-24</b>	59,87	54,86	47,06	51,83	45,41	55,74	54,25	54,07	58,19	54,20	48,37	50,00	55,15	54,20
<b>25-49</b>	34,21	40,71	49,27	45,12	51,53	38,69	39,70	41,15	37,07	37,78	46,35	43,60	36,40	37,78
<b>Acima 50</b>	5,92	4,43	3,68	3,05	3,06	5,57	6,06	4,78	4,74	8,02	5,28	6,40	8,46	8,02

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) – IBGE - Elaboração própria.

Nota: Não há dados para os anos de 1994 e 2000.

Apenas nos anos de 1995 e 1997 pode-se perceber uma inversão e o desemprego para faixa entre 25 e 49 anos supera o dos jovens e voltam a se aproximar em 2004. Entre os anos de 1998 e 2003 as tendências entre as duas faixas (de 15 a 24 anos e de 25 a 49) são inversas, como pode ser visualizado melhor no gráfico 1. O mesmo ocorre após 2004, quando se observa uma considerável queda do desemprego para a faixa dos 25 a 49 anos e de alta para a população mais jovem, com suave recuperação em 2007.



**Gráfico 1 - Participação dos desempregados no Brasil, por faixa etária (em %):**

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) – IBGE - Elaboração própria.



O mesmo fenômeno é demonstrado por Cacciamali (2004), que ressalta que o desemprego juvenil tem características universais. Independente do nível de desenvolvimento econômico ou da evolução da taxa de crescimento ou, ainda, da taxa média de desemprego, persistem diferenciais expressivos entre as taxas de desemprego dos jovens e dos adultos.

Os jovens devido ao menor capital humano incorporado, tanto no sistema escolar, quanto no mercado de trabalho, encontram maiores dificuldades de obter um emprego ou uma ocupação, podendo ainda se defrontar com normas sociais ou legais que lhes adicionam dificuldades. Por outro lado, outros fatores induzem a contratação de mão-de-obra juvenil, especialmente em ocupações de menor qualificação, por exemplo, baixos salários frente aos adultos, baixo grau de organização sindical, maior aceitação de jornadas longas, de trabalhos fatigantes ou de risco (CACCIAMALI, 2004; p. 4).

Individualmente, o desemprego atinge os jovens de maneira distinta, de modo que as diferenças de idade, sexo e escolaridade influenciam significativamente as suas chances de encontrarem uma ocupação, impactando sobre as taxas de desemprego. Os mais jovens e os com menor escolaridade registram maiores taxas de desemprego, devido ao menor capital humano incorporado e menor experiência no mercado de trabalho. No caso das mulheres, as taxas de desemprego são maiores ainda, por outros fatores, como a discriminação, menor disponibilidade para desempenharem determinados tipos de trabalho ou jornadas maiores, por desempenharem, também, múltiplas funções no domicílio. A sua probabilidade de conseguirem uma ocupação, em relação aos homens, reduz-se com o tempo.

Nas últimas décadas, no Brasil, os jovens passaram a ter grandes dificuldades para ingressar e permanecer no mercado de trabalho, tornando-se este um grave problema. Esse desemprego ameaça a integração social e o desenvolvimento sócio-econômico dos jovens, aumenta a vulnerabilidade juvenil, tornando-os muito dependentes das políticas públicas e do auxílio familiar e requer atenção especial do Estado e da sociedade. Os jovens passam a ter de enfrentar obstáculos cada vez maiores e, em alguns casos intransponíveis, para poder sustentar as condições de vida e trabalho de sua família de origem (MESQUITA, 2007).

Pochmann (2007) observou que, no período de 1995 e 2005, enquanto a taxa de ocupação da população total subiu em torno de 25%, para os jovens esse aumento foi de apenas 11%, no período, de modo que, o desemprego total variou 98,3% e o desemprego juvenil elevou-se aproximadamente 107%, sendo as mulheres jovens as mais afetadas pelo desemprego. O desemprego juvenil feminino cresceu mais de 130%, enquanto que o masculino elevou-se 84% (POCHMANN, 2007).

Silva e Kassouf (2002) também concluíram que a taxa de desemprego no Brasil apresenta-se mais elevada para alguns segmentos da população, com destaque para as mulheres e os jovens, sendo significativamente superior nas áreas urbanas. Além disso, as

autoras observaram que o desemprego não se distribui de forma homogênea entre as regiões, que as maiores taxas encontram-se na região Sudeste e que a taxa de desemprego na zona urbana é cerca de 4 e 3 vezes a taxa de desemprego da zona rural.

Cacciamali (2004) avalia que dentre as principais causas para o elevado desemprego dos jovens estão: insuficiência de demanda; a pobreza, conduzindo à alocação precoce dos membros jovens da família na força de trabalho, para suprir suas necessidades; o sistema escolar, que não retém o jovem de baixa renda e não lhe propicia uma educação de boa qualidade; e, por fim, uma baixa articulação entre as políticas de mercado de trabalho, educação e capacitação, que podem contribuir para aprimorar a trajetória do jovem entre o sistema escolar e o mercado de trabalho.

Para Mesquita (2007), uma solução possível para o desemprego juvenil é o retardamento do ingresso ao mercado de trabalho por meio de políticas que ampliem a escolarização formal e garantam a qualificação profissional. Contudo, isso é possível apenas através de instrumentos de garantia de renda para a juventude e o desenvolvimento de políticas de emprego que tornem mais fácil a integração dos jovens ao mercado de trabalho.

Sendo assim, para promover o desenvolvimento econômico e social de uma comunidade e combater os problemas de exclusão social, principalmente dos jovens, muito presentes nos centros urbanos atualmente, é necessário se fazer entender a importância de investimentos em capital humano, entendido não apenas como educação formal, mas, principalmente, adquirido por intermédio da capacitação profissional, de forma a preparar os jovens para as transformações econômicas e produtivas atuais.

Conforme ressalta Cacciamali (2004), o mais importante é construir uma agenda de políticas públicas para inserir o jovem não apenas em trajetórias ocupacionais positivas, mas também na posição de ator estratégico na sua formulação. Já para Pochmann (2007), entre 1995 e 2005, várias medidas de políticas públicas voltadas para a temática juvenil foram adotadas, mas, apesar do esforço, os resultados até o momento se mostram insuficientes para lidar com a questão do interior do mercado de trabalho brasileiro.

### **2.3 Os Jovens em Situação de Vulnerabilidade Social nos Centros Urbanos**

Segundo Aquino (2009), há uma grande disparidade na realidade dos jovens que vivem em áreas urbanas (84,8% do total) e dos que residem no campo (15,2%). Os jovens urbanos convivem com rotinas marcadas por altas taxas de desemprego, violência, crescente

segregação espacial e qualidade de vida deteriorada. Do total de jovens urbanos, 48,7% vivem em moradias inadequadas fisicamente. Nas grandes cidades, observa-se que cerca de 2 milhões de jovens entre 15 e 29 anos vivem em favelas, sendo a maior parte negra (66,9%) e 30,2% vivem em famílias com renda domiciliar *per capita* de até meio salário mínimo.

A situação de alto desemprego entre os jovens, por exemplo, compromete seu futuro desempenho socioeconômico e torna necessária a compreensão do fenômeno da exclusão juvenil do mercado de trabalho, com vistas a viabilizar a integração social e econômica desses jovens. Suas conseqüências são sérias e, muitas vezes, tidas como irreversíveis, por exemplo, milhões de jovens vivem em ambiente desanimador e sem perspectivas de boa escolaridade ou bom emprego e, em conseqüência disso, de melhora em seu padrão de vida. Reproduzem-se as condições sociais vigentes, nas quais os mais pobres têm menos escolaridade, trabalham mais e auferem os menores rendimentos (SILVA & KASSOUF, 2002).

Na fase da adolescência, assim como na infância, os projetos de vida são ricos em detalhes e mais abrangentes. O adolescente, buscando definir sua identidade profissional, pensa sobre a opção de curso superior, preocupa-se com o mercado de trabalho, avalia os custos e os benefícios de escolher as diferentes carreiras. Entretanto, as crianças e adolescentes que vivem em situação de risco não encontram no seu cotidiano grandes oportunidades de definirem projetos profissionais estruturados como os demais (BARDAGI, ARTECHE & NEIVA-SILVA, 2005: p. 2)

Para os jovens em situação de risco, são restritas as oportunidades de acesso à educação sistematizada de qualidade e, por conseqüência, à inserção de maneira competitiva no mercado de trabalho formal. BARDAGI, ARTECHE & NEIVA-SILVA (2005) explicam que “fatores de risco” são eventos negativos que, quando se acontecem, aumentam a probabilidade de uma pessoa apresentar problemas físicos, sociais ou psicológicos. Sendo assim, “vulnerabilidade” pode ser entendida como uma predisposição individual para o desenvolvimento de psicopatologias ou comportamentos ineficazes em situações de crise, impedindo que os indivíduos respondam de maneira satisfatória ao estresse.

Ainda de acordo com os autores, podem ser considerados como “adolescentes em situação de risco” aqueles que estão submetidos a uma ou mais condições determinadas, tais como: baixo nível socioeconômico; miserabilidade; núcleo familiar com elevado número de pessoas; pais com ocupação de baixo “*status*” e / ou baixa escolaridade, divorciados, desempregados, ou ausência de um dos pais; conflitos familiares; alto nível de estresse na família; violência psicológica, física ou sexual contra o próprio adolescente ou contra outro

membro da família; expectativas dos pais quanto ao desenvolvimento e ao futuro de seus filhos; deficiência física; traços de personalidade ou depressão.

A falta de perspectivas provoca uma série de outros problemas sociais, tais como o aumento do consumo de álcool e drogas, violência, prostituição e altas taxas de gravidez precoce. Especialistas ressaltam que o país carece de uma política efetiva para a juventude que compreenda vários eixos, tais como educação, trabalho, cultura, saúde e lazer, de forma a garantir melhoria na qualidade de vida dos jovens, proporcionando condições para o desenvolvimento sustentado do país. As relações dos adolescentes com o trabalho serão construídas de acordo com a presença ou não de um ou mais dos fatores de risco citados (SILVA & KASSOUF, 2002; BARDAGI, ARTECHE & NEIVA-SILVA, 2005).

O contingente de jovens que, cada vez mais cedo, são absorvidos pelo mercado de trabalho, sem que tenham passado por um processo de tomada de decisão, cresce a cada ano. Contudo, nem mesmo aqueles que participaram de cursos de capacitação, em geral, conseguem se inserir adequadamente no mercado de trabalho.

Pochmann (2007) avalia que a situação do jovem vem sendo exposta e tratada de forma ainda muito fragmentada. Ressalta o grave e generalizado quadro da violência nacional, afetando principalmente a população com menos de 25 anos de idade, em especial, nos grandes centros metropolitanos do país. Por outro lado, o conjunto dos resultados dos exames de avaliação educacional indica, ao mesmo tempo, um avanço na taxa de escolarização e a piora na qualidade do ensino e aprendizagem dos jovens brasileiros, demonstrando o fracasso dos sistemas nacionais de educação e de integração social para essa parcela da população.

Para o autor, isso resulta da pulverização das ações e programas, da relativamente pequena escala de atendimento ou, mesmo, da competição de políticas entre as três esferas de governo, os organismos não governamentais (ONG's) e os empreendimentos patronais associados à política de atuação em responsabilidade social. Essa situação distancia ainda mais dos jovens as possibilidades de constituição de trajetórias ocupacionais e de vida vinculadas à ascensão social, o que se agrava tendo em vista a decadência educacional e a degradação social. Considerando-se a variável renda, pode-se verificar que quando menor o rendimento familiar, mais alto o desemprego juvenil.

Entre 1995 e 2005, a geração de primeiro emprego representou tão somente 10,6% do total das vagas abertas no país, ou seja, a cada 10 novos postos de trabalho gerados, somente um foi destinado aos jovens. Nem mesmo o setor informal, que representava uma das principais oportunidades de “primeiro emprego”, foi capaz de absorver o contingente da população entre 15 e 24 anos (Pochmann 2007). Essa situação exige uma avaliação cuidadosa

a respeito das políticas sociais em curso. Os jovens são os mais afetados pelo baixo crescimento econômico registrado no país durante o período, que impossibilitou a geração de ocupações para todos que buscaram ingressar no mercado de trabalho.

Castro & Abramovay (2002) apontam outros fatores que afetam os jovens e podem colocá-los em situação de vulnerabilidade, tais como o desencanto, as incertezas em relação ao futuro, o distanciamento em relação às instituições, a descrença na sua legitimidade e na política formal, além de resistência a autoritarismos. Para muitos jovens, escola e família, por exemplo, já não teriam a mesma referência que tiveram para outras gerações, e a exclusão desses jovens gera insatisfação e descrença com relação ao valor da escolaridade.

Os jovens sentem-se discriminados por várias razões: pela idade, por morarem em bairros da periferia ou favelas, por sua aparência, pela forma como se vestem, pelas dificuldades de encontrar trabalho, pela condição racial e até pela impossibilidade de se inscreverem nas escolas de outros bairros.

O fato de morarem na periferia, por exemplo, muitas vezes é associado com idéias de miséria, violência e criminalidade e o local de moradia acaba por se tornar mais um fator de exclusão no trabalho e na escola. Residir em determinados bairros tidos como violentos leva a exclusões imediatas, fechando, inclusive, algumas possibilidades de trabalho. Esses jovens são eliminados do processo seletivo antes mesmo de que tenham uma chance de mostrarem suas habilidades e qualificações.

A violência se disseminou a tal ponto que se banalizou, passando a ser vista como elemento comum no cotidiano das populações de baixa renda, tanto que, a faixa de 15 a 24 anos de idade é a que exhibe maior concentração na categoria de óbitos por "violência conjunta", que decorrem de homicídios, agressões ou acidentes de trânsito, do que na categoria de óbitos por "causas internas", que se relacionam a doenças (Pochmann, 2007).

Por outro lado, os jovens apontam as drogas (lícitas ou não) como um dos principais problemas enfrentados por eles. O consumo de álcool, em muitos casos, inicia-se na própria família e o envolvimento com o tráfico de drogas pode estar relacionado, inclusive, com o financiamento do próprio vício. Nesse ambiente de exclusão social a que estão submetidos a atividade no tráfico acaba por tornar-se uma via para a satisfação de algumas aspirações de consumo para a qual não conseguem meios legítimos.

Os jovens fazem parte e circulam por distintas instituições, como a família, o mercado de trabalho e a escola e, se por um lado respondem ao apelo do consumo, competitividade, individualismo e fixação no poder que marcam a época, muitos desenvolvem um pensamento crítico, buscam saídas e resistem, ainda que sob um horizonte limitado. Por essa razão, é

muito importante ampliar os investimentos nesse capital (o humano) e nessa crescente e significativa parcela da população (CASTRO e ABRAMOVAY, 2002).

São os efeitos da precariedade nos padrões de inserção juvenil, no núcleo estruturado ou não do mercado de trabalho que demonstram o aprofundamento da vulnerabilidade do jovem, pela ausência das garantias de direitos sociais básicos. A situação agrava-se no caso dos jovens mais pobres, os residentes em bairros não nobres e com baixa escolaridade.

Os direitos sociais garantidos pela Constituição Federal de 1988, como o direito à educação, ao lazer, ao trabalho e à convivência familiar e comunitária, são abalados atualmente pela necessidade de inserção profissional cada vez mais rápida e precária do jovem, geralmente acompanhadas de obrigações semelhantes a dos adultos, mas, com benefícios reduzidos se comparados a estes. Tais mudanças, além de pôr em risco a estabilidade dos jovens no presente, ameaçam as garantias sociais do futuro, gerando um clima geral de incertezas e falta de perspectiva, intensificando a condição de vulnerabilidade.

A intensificação da vulnerabilidade demonstra a necessidade de proteção do jovem como sujeito de direitos e revela as contradições próprias do sistema, visto que a lei que protege é a mesma que pune, por meio do desmonte do direito e da reiteração da informalidade e da precariedade (SILVA & BORGES, 2007; p. 57).

Por outro lado, o trabalho é uma das atividades mais complexas no universo do adolescente em situação de risco. Neste período, ao sair da infância para a adolescência, impõe-se a esse jovem a necessidade de garantir ou auxiliar em sua própria manutenção e, muitas vezes, na manutenção de sua família. Eles buscam a sobrevivência, sem grandes ou nenhuma oportunidade de escolha. A relação com o trabalho torna-se um dos principais entraves para o desenvolvimento de projetos pessoais, reduzindo-se o campo de ação do indivíduo (BARDAGI, ARTECHE & NEIVA-SILVA, 2005).

Grande parte desses jovens vem do fracasso (ou abandono) escolar, tendendo a continuar fracassando na obtenção de emprego. Por terem que se afastar dos estudos antes mesmo de obter uma qualificação satisfatória, em busca de inserção profissional, quanto mais cedo isso ocorre, mais declina a qualidade das ocupações que farão parte de seu *curriculum*.

Os autores reforçam que essa situação resulta em adolescentes que apresentam baixo nível motivacional, autoconceito negativo de incapacidade ou ineficácia no trabalho, desinformação sobre profissões, perspectivas de futuro pouco desenvolvidas, conformismo e passividade na busca por uma ocupação, podendo levar até a uma postura agressiva em relação à sociedade. Essas condições, quando desenvolvidas na adolescência, tendem a

perdurar na fase adulta e a gerar adultos com baixa maturidade de carreira, menor acesso a informações ocupacionais e menores oportunidades de trabalho.

A seguir é feita uma breve abordagem sobre a regulamentação voltada ao trabalho dos jovens brasileiros, que foi sendo alterada no tempo, com as transformações na economia, na busca de se tentar entender como tais ações refletiram e impactam sobre a realidade dessa camada da população, principalmente sobre os que vivem em maior vulnerabilidade.

## **2.4 A Regulamentação Para o Trabalho Juvenil no Brasil**

A década de 1990 foi marcada por mudanças na legislação brasileira voltada ao trabalho juvenil, como reflexo do processo de reestruturação produtiva sofrido pela economia nacional, que afetou significativamente o mercado de trabalho e, em especial, esse segmento da força de trabalho que, pelas suas peculiaridades, apresenta uma série de vulnerabilidades no processo de inserção ocupacional.

Dado que o sistema de proteção no país impõe que se esteja inserido ao mercado de trabalho para que se garanta a aquisição de direitos sociais básicos, algumas características marcam a população jovem, tais como a menor experiência e a baixa produtividade em relação à população adulta e tornam necessário o estabelecimento de regras para que essa inserção não impeça que esse jovem abandone o seu processo de formação, por exemplo.

### **2.4.1 Regulamentação para a Inserção de Jovens no Mercado de Trabalho**

Segundo Silva e Borges (2007), na “era fordista” (etapa anterior do desenvolvimento capitalista), havia quatro padrões de inserção do jovem no mercado de trabalho:

- i) o **ofício profissional**, caracterizado por atividades especializadas na estrutura da grande empresa, exigindo-se alto nível educacional e passando por um rigoroso processo seletivo;
- ii) o **emprego assalariado** que se dá em ocupações menos especializadas, geralmente precárias e instáveis e associados às microempresas e a empresas de pequeno porte;
- iii) a **função autônoma**, em que o jovem é inserido no mercado de trabalho por “conta própria”, seja prestando serviços a empresas de forma autônoma ou para o público; e
- iv) o **trabalho protegido**, decorrente de iniciativa pública e que possui regulação própria, primando pela inserção estável do jovem, composta predominantemente por contratos-formação, aprendizagem e experiência profissional.

Entretanto, nas últimas décadas, devido às profundas transformações ocorridas no mercado de trabalho (flexibilização e desregulação) o processo de incorporação dos jovens na força de trabalho tornou-se um problema e eles foram fortemente atingidos pela elevação do desemprego, pelo desassalariamento e o crescimento da informalidade, com perda substancial dos direitos e com menores possibilidades de estabilidade e ascensão profissional.

A “reestruturação produtiva do capital” teve como componentes uma nova divisão do trabalho e um amplo movimento de flexibilização, não só da produção e dos processos do trabalho, mas também das relações de trabalho e da legislação a elas referidas (SILVA & BORGES, 2007; p. 54).

Na busca por maior produtividade de modo a assegurar a concorrência internacional, ocorreu a reorganização da produção em detrimento dos trabalhadores, pois, houve uma redução acentuada do núcleo estruturado do mercado de trabalho, que era baseado no trabalho subordinado contratado a tempo indeterminado, com considerável crescimento do desemprego aberto e oculto e perda de direitos.

Ou seja, ocorreu a diminuição da proteção social concedida por via do trabalho e o mercado tornou-se mais heterogêneo com a aparição de novos tipos de trabalho, bem distintos do tipo padrão de organização e de contratação do trabalho que vigorou até então. Em meio a todas essas transformações, o jovem foi significativamente afetado, pois num contexto de precarização das relações trabalhistas, ele se deparou, entre outros problemas, com um desvio de finalidade de instrumentos legais fundamentais à sua preparação para o mercado de trabalho como, por exemplo, o estágio e o trabalho do aprendiz.

A **aprendizagem** foi inserida pelos artigos 428-433 da CLT (Lei nº 5253/43), com o principal intuito de eliminar o trabalho infantil e, concomitantemente, oferecer ao adolescente originário de famílias pobres, a oportunidade de aprender uma profissão, por meio de qualificação, conjuntamente a inserção ao mercado de trabalho. Este é um contrato de trabalho especial com vínculo empregatício, portanto, regido pelas normas gerais do Direito do Trabalho (SILVA & BORGES, 2007: p.55).

Devido a seu caráter rígido, bem próximo ao do contrato típico de trabalho, passou por algumas modificações na década de 1990, que visavam flexibilizar esse tipo de contratação. A Emenda Constitucional nº 20/98, por exemplo, deu limites específicos à Aprendizagem, que passou da faixa etária de 12 a 18 anos, para 14 a 18 anos de idade. A própria Lei do Aprendiz, que será abordada mais adiante representou uma forma de flexibilização no caráter de contratação desses jovens, dentre outras mudanças.



Com relação ao **Estágio**, um tipo de contratação em formato de extensão de ensino que foi estabelecido pela Lei nº 6494/77 e regulamentado pelo Decreto nº 87.497/82, que pode ser remunerado, ou não dependendo do tipo de curso que se esteja frequentando.

Uma grande modificação sofrida por essa lei foi a Medida Provisória nº 2164-41/01, que incluiu a possibilidade de criação de vagas de estágio para alunos do ensino médio, mesmo que estes não participem de um curso profissionalizante. Entretanto, esse acréscimo contribuiu para que essa lei perdesse sua principal característica (de natureza educacional complementar) e se tornasse uma forma legal de precarização do trabalho juvenil, devido as suas características atrativas para o mercado, como pessoal escolarizado a custo zero de contratação e falta de garantia dos direitos trabalhistas básicos, a exceção do seguro para acidentes de trabalho (SILVA & BORGES, 2007; p. 56).

Dentre as conseqüências, ocorreu a elevação do número de desempregados, devido a substituição de empregados efetivos por estagiários, além de um crescimento do déficit da previdência social, tendo em vista que não há recolhimento ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) para estagiários.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069/90, no artigo 68, prevê o **Trabalho Educativo**, que, como o estágio, não se configura como uma forma de inserção do adolescente no mercado de trabalho. É um método de preparação do jovem para o trabalho, prevalecendo o caráter pedagógico sobre o produtivo, desde que seja aplicado em entidades escolares ou sem fins lucrativos, porém, se esse trabalho for desenvolvido em empresas, aproxima-se do caráter da aprendizagem citada anteriormente, ensejando, assim, os direitos de proteção trabalhista e previdenciária, descaracterizando-o como trabalho educativo.

Como se pode ver, medidas para a inserção e proteção do jovem no mercado de trabalho não faltam. Contudo, as mudanças na estrutura produtiva, ocorridas ao final do século, fizeram com que os trabalhadores se vissem em uma significativa situação de precariedade e perda de direitos, com os jovens sendo os mais afetados, pois, soma-se a isso sua falta de experiência e qualificação, tornando mais delicada a questão e reduzindo suas expectativas de desenvolvimento profissional. Sendo assim,

A flexibilização das velhas formas de contratação de trabalho juvenil e a criação de novas formas mais flexíveis e de mais baixo custo, trazidas pelos instrumentos legais anteriormente comentados, não têm, entretanto, conseguido solucionar o problema da inserção do jovem no mercado de trabalho (...). As mudanças nos padrões de incorporação das novas gerações no mercado de trabalho revelam, portanto, os desafios a serem enfrentados pela juventude: a escassez de postos de trabalho e as suas próprias limitações – pouca experiência de trabalho e baixo grau de articulação política – as quais dificultam o acesso ao seletivo mercado de trabalho (SILVA & BORGES, 2007; p. 57).

Diante dessa realidade, novas medidas foram elaboradas incorporando a flexibilidade atual e, diante das novas necessidades do mercado e dessa camada da população, desenvolveram-se alguns **programas de geração de emprego e renda**.

Os recursos que possibilitam as ações do Sistema Público de Emprego no Brasil são provenientes do Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT) que, de acordo com o DIEESE (2007), trata-se de um fundo especial, de natureza contábil-financeira, vinculado ao MTE, destinado ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico e de Qualificação. Estes recursos são compostos, principalmente, pelas contribuições ao Programa de Integração Social (PIS) e ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) e seu gerenciamento é realizado pelo Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT). Cabe aos municípios um papel ativo de direcionamento de alguns programas em nível local e o acompanhamento das políticas executadas pelas ações nacionais de emprego e renda do MTE.

Em 1995, foi criado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, sob a gestão da Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional, o Plano Nacional de Qualificação Profissional (PLANFOR), um sistema de educação profissional descentralizado e flexível, em convênio com os governos estaduais e custeado pelo FAT que, contando com mais de duas mil instituições, voltava-se, em especial, a trabalhadores desempregados, jovens em situação de risco social, pessoas com deficiência e mulheres que chefiavam suas famílias.

Segundo o DIEESE (2007), esse plano foi executado entre os anos de 1999 e 2002. Seu objetivo era construir, gradativamente, uma oferta de educação profissional permanente, com foco na demanda do mercado de trabalho, qualificando ou requalificando, anualmente, pelo menos 20% da PEA maior de 14 anos de idade e contribuir para o aumento da probabilidade de obtenção de trabalho e de geração ou elevação de renda (reduzindo, assim, os níveis de desemprego e subemprego); para o aumento da probabilidade de permanência no mercado de trabalho e redução dos riscos de demissão e taxas de rotatividade; como também, para a elevação da produtividade, da competitividade e renda. Para Oliveira (2003), o PLANFOR teve significativa importância para que a produtividade do trabalho no Brasil dobrasse, ao final da década de 1990, relativamente ao seu início.

Em 2003, foi lançado o Plano Nacional de Qualificação (PNQ), articulando diretrizes, procedimentos e ações de qualificação social e profissional, como estratégia de integração das políticas de emprego, trabalho, renda, educação e desenvolvimento. Constituiu-se num grande desafio, buscando superar a condição de política compensatória e ajustar-se às diretrizes das

políticas nacional, regional, estadual e local de construção social, como um direito de cidadania, contribuindo para a democratização das relações de trabalho (DIEESE, 2007).

Um mecanismo do PNQ é o Plano Territorial de Qualificação (PLANTEQ). Ele contempla projetos e ações com aprovação e homologação obrigatórias da Comissão / Conselho Estadual de Trabalho e Emprego ou das Comissões / Conselhos Municipais de Trabalho e Emprego, referentes a um território específico (DIEESE, 2007).

Os Programas de Geração de Emprego e Renda (PROGER) destinam-se, principalmente, aos micro e pequenos empreendedores e representam um passo decisivo para democratizar o crédito no país. Os dois principais programas brasileiros são o PROGER Urbano e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

Cerca de 80% dos beneficiários desses programas não possuíam experiência anterior com o sistema financeiro e, tendo em vista que a cobertura desses programas ainda é pequena diante da demanda existente no país, o MTE lançou em 2002, o programa de microcrédito FAT-Empreendedor Popular, com o objetivo de estimular o desenvolvimento dos microcréditos no país e financiar o auto-emprego como mecanismo de combate ao desemprego, à pobreza e à exclusão social (MTE, 2006).

Nas atuais condições da economia e da sociedade nacional, o desenvolvimento local não pode ser analisado sem um questionamento sobre a necessidade de geração de emprego e renda. Para Dowbor [(s.d.(b))], a ação das prefeituras ainda é limitada, mas, esse nível de governo pode assumir tarefas que contribuam para a geração de emprego e renda. Ou seja, o governo local deve funcionar como articulador e facilitador de ações de desenvolvimento, as quais serão mais eficazes quanto mais agentes estejam envolvidos no projeto de desenvolvimento local da sociedade a que se destine.

Essa visão pressupõe uma tomada de posição por parte do governo. Gerar emprego e renda permanentes e dignos, em coerência com um projeto de desenvolvimento local baseado na expansão e consolidação da cidadania, exige compromisso com a redistribuição social do trabalho e da renda (DOWBOR, 2006).

Outros exemplos de Programas de Geração de Emprego e Renda e que se ligam diretamente, também, a questão da qualificação profissional, são o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE) e o Programa Jovem Aprendiz. O desenvolvimento desses programas será abordado mais adiante.

## 2.4.2 Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE)

Pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)<sup>3</sup>, para efeitos da Lei, é considerado menor o trabalhador que tiver entre 14 (quatorze) e 18 (dezoito) anos de idade, mas, segundo o artigo 403, é proibido dar trabalho a menores de 16 (dezesesseis) anos, salvo na condição de aprendiz, a partir dos 14 (quatorze) anos e, desde que esse trabalho não seja realizado em locais que possam prejudicar seu desenvolvimento, físico, psicológico, social ou moral e que não impeçam esse menor de frequentar a escola, ou seja, que não prejudiquem sua formação.

De acordo com o Ministério do Trabalho e Emprego (TEM, 2006), em 2003, foi criado, pela Lei nº 10.748/2003, o PNPE, programa, esse, que articula ações, em parceria com empresas públicas e privadas, que visam dar oportunidade aos jovens com idade entre 16 e 24 anos, que não tiveram nenhum tipo de vínculo empregatício e pertençam a famílias de baixa renda (com renda *per capita* de até meio salário mínimo), de obter qualificação social e profissional, de modo que eles ampliem suas possibilidades de ingressar e permanecer no mercado de trabalho.

O PNPE vincula-se ao PNQ e é uma ação do Governo com vistas ao estímulo ao primeiro emprego de jovens trabalhadores da faixa etária de 16 a 24 anos que estão fora do mercado de trabalho, preferencialmente para aqueles que não tiveram ainda uma experiência de emprego formal. Criado pela Lei nº 10.748/2003, regulamentado pelo Decreto 5.199/2004, e estabelecido em regime de parceria público-privado, o PNPE recebe recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT); de diversos órgãos governamentais, como os Ministérios da Cultura, da Educação, do Desenvolvimento Agrário; e da iniciativa privada, como o Sistema S (MTE, 2006).

O Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego tem como objetivos:

- i) a criação de postos de trabalho para jovens ou prepará-los para o mercado de trabalho e ocupações alternativas, geradoras de renda; e
- ii) a qualificação do jovem para o mercado de trabalho e inclusão social.

O PNPE estabeleceu diversos requisitos para que os jovens pudessem ser habilitados a participarem dele. São eles: (i) encontrar-se em situação de desemprego involuntário; (ii) não ter tido vínculo de emprego anterior; e (iii) deve ser membro de família com renda mensal *per capita* de até ½ salário mínimo.

Além desses requisitos, esses jovens devem estar matriculados e frequentando regularmente algum estabelecimento de ensino fundamental ou médio, em cursos de educação de jovens e adultos, ou ter concluído o ensino médio, além de estarem cadastrados nas

---

<sup>3</sup> A CLT foi aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. As menções aos artigos feitas nesse texto são parte de algumas alterações que foram introduzidas, em 19 de dezembro de 2000, pela Lei nº 10.097.

unidades executoras do Programa, as unidades de atendimento do Sistema Nacional de Emprego ou entidades conveniadas (MTE, 2006).

O programa acompanha uma das principais características encontradas na experiência internacional de políticas para a inserção dos jovens no mercado de trabalho, ao se direcionar à jovens em desvantagem, especialmente em termos de renda familiar e incluir nele a determinação de que 70% dos empregos criados destinassem-se a jovens que não teriam concluído o ensino fundamental ou médio (BASTOS, 2009)

São admissíveis apenas duas modalidades de contratos de trabalho no âmbito do programa, amas nos termos da CLT. Os contratos poderão ser por tempo indeterminado ou determinado, sendo que, nessa última condição, a duração mínima deve ser de 12 meses.

A contratação de jovens através do PNPE estabeleceu critério relacionado com o porte das empresas, qual seja: em firmas com até quatro empregados, é facultada a contratação de um jovem; de 5 a 10 empregados, dois jovens; e acima de 10 empregados, pode-se contratar jovens em uma proporção de até 20,0% do quadro de pessoal da empresa por meio do programa (MTE, 2006).

Entendendo que a qualificação e a inserção são duas etapas de uma mesma ação, o MTE buscou unir a Aprendizagem com o PNPE, tornando-os complementares. As ações de qualificação e inserção são custeadas pelo Governo Federal, no primeiro caso (da qualificação), em parceria com as esferas de governo, municipal e estadual, ou ainda com entidades sem fins lucrativos que sejam voltadas para a educação técnico-profissional. Os projetos de inserção, por sua vez, são desenvolvidos com a adesão de empregadores que recebem uma subvenção econômica quando contratam jovens participantes desse processo.

No âmbito do PNPE, a Aprendizagem se concretiza em Acordos de Cooperação Técnica celebrados entre o MTE e empresas de médio e grande porte que se comprometem a incluir jovens com o perfil definido na Lei do Programa, em cumprimento à obrigação legal de contratar aprendizes (art. 429º da CLT)<sup>4</sup> (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2006; p. 27).

Segundo Boneff (2003), a previsão era de que, nos 12 meses seguintes ao lançamento do programa, cerca de 900 mil jovens já seriam beneficiados pelo acesso a empregos, aprendizado, qualificação profissional e serviços comunitários. O programa foi criado para produzir resultados relativamente rápidos para mudar a situação vivida por jovens de baixa renda, contando, de início, com aporte de recursos de R\$ 140 milhões.

Um risco que se tem quando se cria um programa desse tipo, assim como os de estágio ou aprendizagem é a ocorrência do chamado efeito-substituição, isto é, outros trabalhadores

---

<sup>4</sup> Pelo artigo 429 da CLT, as empresas de qualquer natureza são obrigadas a empregar e matricular em cursos do Serviço Nacional de Aprendizagem, de 5% a 15% (limites, mínimo e máximo) do total de trabalhadores ocupados no estabelecimento e, quando esse cálculo resultar em fração da unidade, entende-se que o empregador deva ter ao menos 1 (um) aprendiz (CLT - Lei 10.097, 19/12/2000 – MTE, 2006; p. 30).

perderiam suas ocupações sendo substituídos por esses jovens, com vistas a reduzir o custo da mão de obra de seus empregadores, ou seja, haveria um risco em potencial de ocorrer uma distorção do objetivo principal do programa. Para evitar tais ocorrências, o PNPE incluiu alguns mecanismos: o MTE, responsável pelo monitoramento do quadro de pessoal das empresas participantes do programa, pelo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), acompanharia a evolução da taxa de rotatividade do setor em que uma empresa participante do programa estivesse inserida. Caso se identificasse uma taxa de rotatividade da força de trabalho acima da observada no setor ou na região em que esta empresa se localizasse, ocorreria o cancelamento da sua adesão ao PNPE (BASTOS, 2009).

#### **2.4.2.1 Resultados Comentados do PNPE entre 2003 e 2007**

Em 2005, a Portaria nº 392/05 estabeleceu que a empresa participante do Programa receberia um Selo de “Empresa Parceira do Primeiro Emprego”, pela linha da Responsabilidade Social, demonstrando que houve baixa adesão das empresas ao programa, apesar da subvenção que faz parte dessa modalidade de contratação, o que deveria atuar como incentivo para a participação das empresas. Isso seria um indício de que os problemas na inserção produtiva do jovem originam-se pelo lado da demanda, onde prevalece o capital e a opção para a economia de mercado tendo em vista a alta informalidade existente no mercado de trabalho e o baixo custo de outras formas de contratação frente a essa e, não pelo lado da oferta da força de trabalho (SILVA & BORGES, 2007).

Segundo a avaliação de Bastos (2009), em termos de números de inscritos (jovens e empresas) e o total de empregos efetivamente gerados durante o período de outubro de 2003 a abril de 2007. Enquanto, no Brasil, o número de jovens inscritos no programa chegava próximo de 1 milhão (918.408 candidatos), apenas 2801 empresas inscreveram-se para receber esses jovens e participarem do programa. O total de empregos gerados foi muito baixo frente ao pretendido, chegando a pouco mais de 10 mil inserções no mercado de trabalho. Em relação ao número de inscritos no país, a taxa de inserções não passou de 1,1% dos jovens. O total de inscritos demonstra que o programa teve um apelo significativo junto à camada jovem da população, mas de maneira diferenciada, quando se analisam os dados por Estado. São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Ceará, Bahia e Rio de Janeiro concentraram cerca de 65,0% do total de inscritos no PNPE, enquanto estados como Roraima, Rondônia, Piauí, Alagoas, Paraná, Amapá e Acre, somente 4,0% (BASTOS, 2009: p.8).

Tabela 2.

**Inscrições e Empregos Gerados pelo PNPE entre out/2003 e abr/2007:**

Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego						
UF	Nº Inscritos	% Inscritos/Brasil	Empresas Inscritas	% Empresas/Brasil	Empregos Gerados	
AC	2.709	0,29	5	0,18	7	
AP	3.964	0,43	6	0,21	8	
PR	3.661	0,40	146	5,21	261	
AL	4.064	0,44	10	0,36	16	
PI	6.291	0,68	13	0,46	23	
RO	8.418	0,92	28	1,00	54	
RR	8.859	0,96	21	0,75	33	
MT	10.563	1,15	29	1,04	73	
TO	10.723	1,17	83	2,96	129	
MS	12.876	1,40	42	1,50	53	
PA	14.709	1,60	38	1,36	97	
MA	15.427	1,68	10	0,36	93	
ES	16.767	1,83	70	2,50	203	
AM	17.178	1,87	20	0,71	97	
PB	17.497	1,91	34	1,21	502	
SC	20.387	2,22	118	4,21	791	
SE	21.409	2,33	26	0,93	75	
PE	25.867	2,82	17	0,61	130	
DF	27.740	3,02	86	3,07	223	
RN	39.098	4,26	82	2,93	178	
GO	41.335	4,50	182	6,50	432	
RJ	61.312	6,68	82	2,93	229	
BA	75.921	8,27	114	4,07	351	
CE	86.798	9,45	56	2,00	113	
RS	90.076	9,81	852	30,42	3.220	
MG	96.076	10,46	399	14,24	1.036	
SP	178.862	19,48	232	8,28	1.823	
<b>Brasil</b>	<b>918.408</b>	<b>100,00</b>	<b>2.801</b>	<b>100,00</b>	<b>10.250</b>	

FONTE: Bastos (2009). Elaboração própria<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Segundo Bastos, esses dados foram divulgados pela Coordenação Geral de Preparação e Intermediação de Mão de Obra Juvenil do Departamento de Políticas de Trabalho e Emprego para Juventude do MTE.

A tabela 2 apresenta os dados dos principais resultados do programa em nível estadual. Nota-se que apesar do apelo do programa exercido sobre os jovens, o mesmo não ocorreu com relação às empresas nacionais, tendo em vista o baixo número de adesões ao programa:

Levando-se em conta o pequeno número de empregos gerados no período ou mesmo a relação “inscritos / empregos gerados”, entende-se que pode ter ocorrido algum tipo de falha na concepção do programa, implicando em baixa capacidade de geração de oportunidades de trabalho para os jovens (BASTOS, 2009, p.15).

Quanto aos resultados observa-se, também, uma concentração geográfica, pois, cerca de 67,0% dos empregos gerados estavam no Rio Grande do Sul, São Paulo, Minas Gerais e Santa Catarina (BASTOS, 2009). Contudo, em função dos resultados do PNPE, muito distantes dos objetivos traçados, várias críticas ao programa foram divulgadas e várias tentativas para se identificar os principais entraves e fatores que determinaram esse fracasso.

#### **2.4.2.2 Principais Críticas ao Programa**

Entre 2003 e 2004, os resultados divulgados demonstravam que não se chegou sequer a atingir o total orçado para o programa. Segundo alguns autores o programa atingiria a poucos e não teria a continuidade necessária, em partes porque o perfil do candidato é definido pelo governo e os contratantes não participam de sua seleção, dificultando a adesão da empresa ao programa. Além do mais, o programa não atingiu os resultados esperados por apresentar uma significativa limitação: o fato de o sucesso de suas ações dependerem da evolução do crescimento econômico, determinante que se encontra fora da lógica do mercado de trabalho, além disso, o alcance do programa restringe-se ao combate ao desemprego de inserção, não atingindo os jovens que mais necessitariam de um apoio, que são aqueles já inseridos no mercado de trabalho informal e que permanecem em ocupações de má qualidade (SANTOS, 2006; CUNHA, 2008).

Ações de incentivo ao cooperativismo e subsídio a empresas para geração de postos de trabalho ou mesmo a contratação de aprendizes são muito positivas, porém, necessitam de controle e fiscalização constantes, para que não venham a se tornar mecanismos de precarização e substituição de mão-de-obra. Ou seja, é preciso ultrapassar o caráter de assistência dessas políticas e criar espaços de participação que propiciem a interação entre os jovens e o Estado, de modo a garantir essa fiscalização, a inovação e renovação das políticas



públicas. “O Estado precisa pensar os jovens enquanto cidadãos portadores de direitos e com potenciais contribuições para o conjunto da sociedade” (CUNHA, 2008: p.121).

Outra questão relevante diz respeito aos cursos oferecidos pelo PNPE. De curta duração, estes cursos reforçariam uma “*apartheid*” social, reproduzindo e, até mesmo, aprofundando as desigualdades sociais existentes, além de serem transmitidos não como um dever do Estado e direito dos jovens, mas como uma oportunidade dada a eles pelo governo, de forma unilateral, destinando aos jovens das camadas populares uma qualificação voltada para o segmento do trabalho repetitivo, de execução e operacionalização. Ainda assim, para muitos jovens egressos desses cursos, o principal benefício que lhes teria ocorrido seria o desenvolvimento de um maior senso de responsabilidade e sociabilidade. O trabalho criativo e mais elaborado ficaria reservado para outro grupo social (BARBOSA & DELUIZ, 2008).

Outros problemas que marcam o desenvolvimento das políticas de qualificação e encaminhamento ao mercado de trabalho são: a desarticulação das políticas de qualificação com as de educação, o repasse dos recursos públicos ao setor privado e o mau uso destes, diante das fragilidades no sistema de planejamento, monitoramento e avaliação, além da desarticulação das diversas ações de políticas públicas desenvolvidas por vários Ministérios que disputam, muitas vezes, o mesmo público<sup>6</sup> (BARBOSA & DELUIZ, 2008: p.60).

### **2.4.3 Programa Jovem Aprendiz: formação técnico-profissional**

O Programa Jovem Aprendiz nasce a partir da Lei nº 10.097/00, regulamentada pelo Decreto nº 5.598, de 1º de dezembro de 2005. O artigo 2º deste Decreto define que Aprendiz é a pessoa maior de 14 (quatorze) e menor de 24 (vinte e quatro) anos, a não ser em caso de deficientes físicos, para os quais não se aplica essa idade máxima. Pelo artigo 11º, a contratação deve priorizar aprendizes de 14 a 18 anos, exceto em atividades insalubres, perigosas ou que sejam incompatíveis com o seu desenvolvimento físico, psicológico e moral. Nesses casos, o aprendiz de 18 a 24 anos terá prioridade.

A aprendizagem é o caminho para se proporcionar a “qualificação social e profissional adequada às demandas e diversidades dos adolescentes, em sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, dos jovens, do mundo de trabalho e da sociedade quanto às dimensões ética, cognitiva, social e cultural do aprendiz” (MTE, 2009; p. 9).

---

<sup>6</sup> Além do PNPE, pode-se citar, também, o Programa Fábrica de Escola; o Programa de Integração da Educação Profissional Técnica de Nível Médio ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – PROEJA; o Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária – PROJOVEM; o Brasil Alfabetizado, entre outros.

O contrato de aprendizagem é uma forma especial de contrato de trabalho, anotado em Carteira de Trabalho com prazo determinado, que não deve passar de dois anos e requer comprovação de matrícula e frequência do aprendiz na escola sob pena de anulação.

(...) o empregador se compromete a assegurar ao aprendiz, inscrito em programa de aprendizagem, uma formação técnico-profissional metódica<sup>7</sup> e compatível com o seu desempenho físico, moral e psicológico. Por sua vez, o aprendiz se compromete a executar com zelo e diligência as tarefas necessárias para essa formação (Capítulo II, Art. 3º - Decreto nº 5.598/2005 – MTE, 2006, p.39).

Quanto à formação técnico-profissional, as atividades devem ser organizadas com complexidade progressiva no ambiente de trabalho, mas devem garantir o acesso e frequência do aprendiz na escola, além de horário especial para as atividades e capacitação adequada ao mercado de trabalho. As aulas teóricas devem ocorrer em ambiente adequado e com meios didáticos próprios para o desenvolvimento desse trabalho.

É garantido ao aprendiz um salário mínimo / hora, salvo em condições mais favoráveis (acordo ou convenção coletiva de trabalho a maior, por exemplo, ou ainda, um piso regional superior) e o direito ao benefício do vale-transporte. Deverá ser recolhido o percentual de 2% da remuneração paga, mensalmente, ao aprendiz à título de contribuição ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (pelo regime normal da CLT, o recolhimento é de 8%).

A sua jornada não deve exceder 6 (seis) horas diárias, ou, até 8 (oito) horas, em caso de aprendizes que já concluíram o ensino fundamental, desde que sejam nelas computadas as horas das aulas teóricas. É vedada qualquer possibilidade de compensação ou prorrogação da jornada. As férias, por sua vez, devem coincidir com as férias escolares e o período é definido pelo programa de aprendizagem.

A contratação pode ser feita diretamente pela empresa, sendo que, neste caso, fica encarregada de inscrever o aprendiz em curso voltado à sua área de atuação ou, seleciona os aprendizes por meio de um banco de currículos já existentes nas instituições<sup>8</sup>. Para evitar que a lei não seja cumprida corretamente, o governo exige que haja uma entidade não-governamental intermediando o processo. Estas instituições representam um espaço de apoio

---

<sup>7</sup> De acordo com o art. 8º do Decreto 5.598/2005, São entidades qualificadas em formação técnico-profissional metódica: i) o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); ii) o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC); iii) o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR); iv) o Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT); v) o Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP); e vi) As Escolas Técnicas e Agrotécnicas de Educação; e vi) as entidades sem fins lucrativos de assistência ao adolescente e à educação profissional, que sejam registradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

<sup>8</sup> Das instituições conveniadas, o CIEE é o único que além de oferecer cursos, também intermedia a contratação de aprendizes para as empresas. As instituições do Sistema “S” oferecem apenas os cursos e os aprendizes já chegam até elas com um vínculo com a empresa contratante.

ao jovem, no sentido de oferecer cursos de capacitação e uma forma de proteção para que, ao se inserir no mercado de trabalho, o jovem não corra o risco de se tornar mão de obra barata.

O contrato de aprendizagem, como já foi dito, tem prazo determinado, devendo extinguir-se quando se dá esse período ou quando o aprendiz completa 24 anos (com exceção do aprendiz com deficiência). Contudo, de acordo com o artigo 28 (seção VIII), essa extinção pode ser antecipada no caso do aprendiz apresentar desempenho insuficiente ou que ele não se adapte ao ambiente de trabalho e as atividades desenvolvidas (mediante laudo expedido pela entidade onde realiza seu curso técnico-profissional); em caso de falta disciplinar grave; perda do ano letivo por motivo de ausência injustificada; ou, ainda, a pedido do próprio aprendiz.

Com relação aos programas de aprendizagem, pelo Sistema “S” os cursos são diferenciados por setor (para empresas industriais, os cursos são oferecidos pelo SESI; para aquelas voltadas ao esporte e lazer, o aprendiz é direcionado do SESC; e, no caso das contratantes pertencerem ao ramo de serviços ou comércio varejista, o curso é oferecido pelo SENAC). Em dois anos, são oferecidas aos aprendizes cerca de 20 competências.

De acordo com a Coordenadora do Programa de Aprendizagem do SENAC Santa Cecília, Suzi Aparecida da Silva<sup>9</sup>, os cursos dividem-se em duas grandes áreas de formação, humana e técnica, de modo a desenvolver competências e, também, difundir noções de cidadania e relacionamentos interpessoais.

O programa do Centro de Integração Empresa-Escola (CIEE) é realizado em parceria com a Fundação Roberto Marinho, que elaborou a metodologia e disponibilizou os recursos didáticos para seu oferecimento. “Há um módulo básico, que discute questões como ética profissional, cidadania, relacionamento no trabalho e, depois, entra nas áreas específicas. As mais recentes são telemarketing; práticas bancárias; serviços administrativos; e varejo” (DENISE SALAMANI - gerente do projeto “Aprendiz Legal” do CIEE). Ao final do programa de aprendizagem, os aprendizes com bom aproveitamento recebem da entidade um certificado de qualificação com o título e perfil profissional para o qual foi capacitado.

### **2.4.3.1 Resultados Parciais da Aplicação do Programa no País**

O Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) estimava em 2007 que, se todas as empresas, de médio e grande porte, cumprissem o mínimo de 5% de aprendizes contratados, conforme prevê a lei, o Brasil criaria mais de 1,2 milhão de novas vagas, entretanto, apesar de

---

<sup>9</sup> Entrevista disponível em [www.milioniNews.com.br/news/noticia.asp?id=3](http://www.milioniNews.com.br/news/noticia.asp?id=3). Acesso em: 27 de janeiro de 2009.

toda a regulamentação e da obrigatoriedade das empresas possuírem uma “cota” de jovens aprendizes contratados em seu quadro funcional, sabe-se que ainda grande parte delas ainda não se adequou a essa norma e existe um grande potencial de contratação no país.

Em novembro de 2007, o país tinha algo em torno de 113 mil aprendizes. Até meados de 2008, apenas 8% das empresas obrigadas por lei contratou aprendizes, sendo São Paulo, o Estado com o maior potencial de contratação. Em julho de 2008, o total atingia apenas 129.516 aprendizes contratados no Brasil. (OLIVEIRA, 2007; CAVALCANTE 2008).

Tendo em vista os benefícios que essas empresas adquirem com essa forma de contratação e a extrema simplicidade para a contratação, deduz-se que é a falta de informação a principal determinante dessa defasagem. Este é o ponto de vista da gerente do “Aprendiz Legal” do Centro de Integração Empresa-Escola (CIEE, 2010), Denise Salamani, em entrevista ao site Gestão de Pessoas. Segundo ela, apresentar essa possibilidade aos potenciais empregadores proporciona maiores possibilidades de entrada no mercado de trabalho para milhares de jovens que encontram tanta dificuldade de acesso, sendo bom tanto para o empregador, pela redução nos encargos trabalhistas e por poder formar os profissionais dentro de sua filosofia e, para o jovem, por adquirir conhecimentos teóricos e práticos necessários ao bom desempenho da profissão e ao país, que pode qualificar seus indicadores sociais.

Devido à alta taxa de desocupação entre os jovens de 14 a 24 anos, é uma ação de grande importância disseminar a aplicação da Lei, de modo a atingir e beneficiar o maior número possível de jovens. Ademais, os empresários que aderirem ao programa deveriam ter em mente que esta lei é uma política pública voltada para o jovem, tendo em vista todos os problemas que enfrentam no mercado de trabalho e dar prioridade ao seu desenvolvimento profissional, capacitando-os e os qualificando, portanto, não de forma que estes representem, apenas, uma aquisição de mão-de-obra barata. Os jovens em situação de vulnerabilidade social precisam, além de aprender um ofício, ter acesso a um desenvolvimento intelectual. Este é o ponto central das propostas pedagógicas das instituições ligadas à Lei do Jovem Aprendiz (CAVALCANTE, 2008).

Com base nesta visão, o Centro de Profissionalização do Adolescente (CPA) é uma organização que atua na educação para o trabalho e para a cidadania em uma série de projetos com o foco na profissionalização de jovens. Para o coordenador geral do CPA, Flariston Francisco da Silva, o ideal seria que não houvesse necessidade de uma lei como essa e que os jovens pudessem se dedicar a profissionalização apenas ao final dos seus estudos. Contudo, como abordado anteriormente, a realidade brasileira é diferente e o jovem não consegue se dedicar aos estudos por precisar complementar a renda da família. A Lei do Aprendiz passa a

ter significativa importância porque por meio dela, o jovem adquire uma renda, a experiência e complementa seus estudos (RIBEIRO, 2003).

**Tabela 3.**

**Aprendizes contratados por unidade da federação (dez/2008 à dez/2009):**

Unidades da Federação	RAIS	CAGED	Saldo**	Variação %	Potencial***	Cumprimento****
	2008	jan/dez 2009*				
Rondônia	604	282	886	46,69	5577	15,89
Acre	395	14	409	3,54	2521	16,22
Amazonas	3203	191	3394	5,96	14888	22,80
Roraima	166	24	190	14,46	1298	14,64
Para	2121	377	2498	17,77	22738	10,99
Amapá	328	-113	215	<b>-34,45</b>	1999	10,76
Tocantins	212	170	382	80,19	6290	6,07
Maranhão	615	231	846	37,56	15414	5,49
Piauí	975	94	1069	9,64	8677	12,32
Ceará	3758	3831	7589	1,94	27555	27,54
Rio G Norte	2153	25	2178	1,16	13683	15,92
Paraíba	367	294	661	80,11	12830	5,15
Pernambuco	1487	765	2252	51,45	34787	6,47
Alagoas	566	303	869	53,53	12360	7,03
Sergipe	667	336	1003	50,37	8497	11,80
Bahia	3783	1971	5754	52,10	46650	12,33
Minas Gerais	12158	3041	15199	25,01	95408	15,93
Esp Santo	6256	293	6549	4,68	20094	32,59
R de Janeiro	11914	1746	13660	14,66	98570	13,86
São Paulo	45938	3948	49886	8,59	326952	15,26
Paraná	7764	1304	9068	16,80	67195	13,50
Sta Catarina	3549	-356	3193	<b>-10,03</b>	49470	6,45
Rio G Sul	9334	1756	11090	18,81	70619	15,70
Mato G Sul	1275	280	1555	21,96	13592	11,44
Mato Grosso	1750	-4	1746	<b>-0,23</b>	17353	10,06
Goiás	7893	403	8296	5,11	31233	26,56
Distr Federal	4742	695	5437	14,66	25060	21,70
<b>Brasil</b>	<b>133.973</b>	<b>21.901</b>	<b>155.874</b>	<b>16,35</b>	<b>1.051.310</b>	<b>14,83</b>

Fonte: Placar do Aprendiz (www.placardoaprendiz.org.br) - Elaboração própria.

\* Saldo entre a entrada e saída de aprendizes no mercado de trabalho, entre janeiro e dezembro de 2009.

\*\* Soma da RAIS 2009 e o saldo do CAGED em dezembro de 2009

\*\*\* Potencial de Contratação de Aprendizes nos Estados segundo os dados da RAIS.

\*\*\*\* Percentual do potencial de contratação que se efetivou no período

Um exemplo de projeto com foco na profissionalização dos jovens é o “Movimento Degrau – Desenvolvimento e Geração de Redes”, realizado pela Rede Brasileira de Entidades Assistenciais Filantrópicas (REBRAF), pela Federação das Associações Comerciais do

Estado de São Paulo (FACESP) e pela Associação Comercial de São Paulo (ACSP) no qual se realiza uma mobilização com comerciantes de uma determinada região para que estes conheçam a importância de contratar jovens aprendizes.

Por meio do Programa Convivência e Aprendizado no Trabalho, os atores envolvidos no Movimento lançaram a “Carta aos Empreendedores”, uma espécie de cartilha destinada a esclarecer empresários do Estado de São Paulo sobre eventuais dúvidas quanto à aplicação da “Lei do Aprendiz” e incentivá-los a colaborarem na inclusão de aprendizes adolescentes no mundo do trabalho. Nela estão presentes, na íntegra, os textos da Lei e dos outros instrumentos legais que a envolvem, além de alguns modelos de contrato de aprendizagem.

O MTE lançou um desafio nacional que é o de atingir a meta de 800 mil aprendizes contratados em 2010. Como forma de ajudar a divulgar a Lei e ampliar sua abrangência, a ONG “Atletas pela Cidadania” criou os Fóruns Estaduais de Aprendizagem Profissional e, para passar a monitorar, mensalmente, a evolução dos contratos de aprendizes em cada Estado, com dados extraídos no CAGED (IBGE), por meio do “Placar do Aprendiz”<sup>10</sup>.

A tabela 3 apresenta esses dados até dezembro de 2009. Observa-se que, em dezembro de 2008, o país contabilizava 133.937 aprendizes contratados e que o avanço em 2009 em relação a esse total foi de, apenas, 16,35%, chegando ao total de 155.874 aprendizes. Portanto, ainda bem distante da meta estabelecida. Em relação ao potencial de contratação das empresas do país, esse total não chega a 15%.

Alguns Estados tiveram destaque nesse período: Tocantins e Paraíba tiveram variação nas contratações acima de 80% no período, contudo, em ambos, os valores representam apenas pouco mais de 5% do potencial de contratação das empresas ali instaladas (juntos resultam em 1043 aprendizes contratados, para um potencial de contratação de 19120). Por sua vez, os Estados do Amapá, Santa Catarina e Mato Grosso apresentaram variação negativa nas contratações, em relação a 2008 (com quedas respectivas de 34,45%, 10,03% e, 0,23%).

São Paulo, Rio de Janeiro são os Estados com os maiores potenciais de contratação, porém, apresentaram um crescimento médio de apenas 8,59% e 14,66%, respectivamente, nas contratações de aprendizes. O Estado de São Paulo, por exemplo, tem em suas empresas um potencial de, aproximadamente 327 mil contratações, mas, não atingiu no ano de 2009 a marca de 50 mil aprendizes contratados, pouco mais de 15% do seu potencial.

Por fim, os Estados que atingiram os maiores percentuais em relação ao potencial de contratações foram: o Espírito Santo (32,59%), o Ceará (27,54%) e Goiás (26,56%). Observa-

---

<sup>10</sup> O crescimento ou decréscimo das contratações de aprendizes por Estado pode ser acompanhada pelo endereço eletrônico: <http://placardoaprendiz.ning.com/page/aprendizes-contratados-por>.

se que há, ainda, um significativo espaço para melhorar a condição dos jovens em relação ao mercado de trabalho no Brasil e preparação para o futuro. Necessário, para isso, talvez seja, a ampliação da divulgação sobre a Lei aos potenciais empregadores e sobre os benefícios que terão em contratar jovens aprendizes.

## **2.5 O Jovem no Mercado de Trabalho e as Ações em Seu Favor – Avaliando os Principais Resultados**

A população jovem brasileira formada por indivíduos com idade entre 15 e 24 anos, representa aproximadamente 26% do total da população, contudo, a taxa de desemprego observada para esse contingente é quase dobro da taxa de desemprego total do país, devido ao menor capital humano incorporado e a pouca experiência no mercado de trabalho. Essa questão do desemprego juvenil é bastante preocupante, principalmente nas áreas urbanas. Um sério problema que vem crescendo e sendo sentido não apenas no Brasil, como em outros países e torna urgente que se de uma atenção especial a ele, quando se pensa em formulação de políticas públicas, de modo a minimizar os efeitos desse desemprego sobre a sociedade.

Com grande dificuldade de ingresso e permanência no mercado de trabalho, os jovens vêem ameaçado o seu desenvolvimento socioeconômico e sua integração social, tornando-se mais vulneráveis e dependentes de ações públicas e auxílio familiar. O retardamento do ingresso no mercado de trabalho por meio de políticas que ampliem a escolarização formal e garantam a qualificação profissional, pode representar uma possível solução para o problema, reforçando a importância dos investimentos em capital humano, de forma a preparar os jovens para as transformações econômicas e produtivas atuais. Contudo, é preciso que se estabeleçam instrumentos de garantia de renda e se desenvolvam políticas de emprego que tornem mais fácil a integração desses jovens ao mercado de trabalho, em especial os que vivem em situação de vulnerabilidade e risco social.

“Fatores de risco” podem aumentar a probabilidade de uma pessoa apresentar problemas físicos, sociais ou psicológicos e desencadear reações. A falta de perspectivas nesta fase pode provocar uma série de outros problemas sociais, além do desemprego e, por essa razão, é necessário que uma política para a juventude compreenda eixos como educação, trabalho, cultura, saúde e lazer, visando a melhoria na qualidade de vida desses jovens.

Diante da necessidade de inserção profissional precoce e precária, com benefícios reduzidos, de modo a garantir ou auxiliar em sua própria manutenção e, muitas vezes, na

manutenção de sua família, põe em risco a estabilidade dos jovens no presente e ameaçam as garantias sociais do futuro, intensificando a condição de vulnerabilidade. A própria relação com o trabalho torna-se, assim, um dos principais entraves para o desenvolvimento de projetos pessoais, reduzindo o campo de ação destes na fase adulta, isto porque, quanto mais cedo ocorre sua inserção no mundo do trabalho, mais declina a qualidade de suas ocupações.

Várias políticas públicas voltadas para a juventude foram adotadas, mas, apesar do esforço, os resultados não se mostraram suficientes para lidar com a questão. A década de 1990 foi marcada por significativas mudanças na legislação do trabalho juvenil no Brasil, reflexo do processo de reestruturação produtiva sofrido pela economia nacional, que afetou o mercado de trabalho, com crescimento dos índices de desemprego e perda de direitos.

Num contexto de precarização das relações trabalhistas, o jovem foi particularmente afetado e, diante dessa nova realidade, novas medidas foram elaboradas e alguns programas de geração de emprego e renda foram criados, porém, voltados principalmente aos micro e pequenos empreendedores e visando democratizar o crédito no país. Posteriormente, outros programas foram implantados, estes sim, ligando-se a questão da qualificação profissional e, voltados aos problemas da juventude no mercado de trabalho. Os dois principais programas foram: o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE), em 2003, e o Programa Jovem Aprendiz, regulamentado em 2005.

O PNPE, num projeto em parceria público-privada, visava estimular o primeiro emprego de jovens trabalhadores de 16 a 24 anos, pertencentes a famílias de baixa renda e, em especial, os que não tiveram experiência em emprego formal, visando ampliar suas chances de ingresso e permanência no mercado de trabalho. Nesse programa a Aprendizagem se dá por meio de Acordos de Cooperação Técnica celebrados entre o MTE e empresas de médio e grande porte que se comprometem a incluir jovens com o perfil definido na Lei.

O MTE seria o responsável pelo monitoramento do quadro de pessoal das empresas participantes do programa, pelo CAGED, acompanhando a evolução da taxa de rotatividade dos setores das empresas participantes do programa, de forma a evitar que outros trabalhadores fossem substituídos por esses jovens, no intuito de redução do custo da mão de obra de seus empregadores, distorcendo o objetivo principal do programa.

O programa apresentou problemas de desarticulação entre as políticas de qualificação e as de educação, mau uso dos recursos públicos repassados ao setor privado, diante de fragilidades no planejamento, monitoramento e avaliação. Como o perfil do candidato era definido pelo Governo, as empresas tinham dificuldade em aderir ao programa. Além disso, o



sucesso do programa dependia significativamente de um cenário de crescimento econômico no país. Por todos esses fatores, não se utilizou sequer o total orçado para o programa.

O sistema de qualificação adotado pelo programa recebeu muitas críticas por seus cursos muito rápidos e por estar voltado, basicamente, ao segmento do trabalho repetitivo, de execução e operacionalização, deixando de lado o trabalho criativo e mais elaborado, que é de grande importância na atualidade, um período de significativo desenvolvimento tecnológico. Apesar do total de inscritos apontar para o considerável apelo que programa teve para os jovens, a taxa de inserções não passou de 1,1% (o total de empregos gerados foi muito baixo frente ao pretendido, chegando a pouco mais de 10 mil inserções). De alcance limitado (restrito ao combate ao desemprego de inserção), o PNPE não atinge jovens mais necessitados, inseridos no mercado de trabalho informal e/ou em ocupações de má qualidade.

O Programa Jovem Aprendiz, por sua vez, definiu que, por meio de um contrato especial de aprendizagem, o empregador se compromete a assegurar ao aprendiz, inscrito em programa de aprendizagem, uma formação técnico-profissional compatível com seu desempenho, física, moral e psicologicamente falando, enquanto o aprendiz assume o compromisso de executar com zelo as tarefas necessárias para sua formação. Uma entidade não-governamental faz a intermediação do processo. São instituições que oferecem cursos de capacitação e proteção ao jovem, de modo que, ao se inserir no mercado de trabalho, ele não venha a correr o risco de se tornar mão de obra barata. Por meio destas entidades o jovem adquire conhecimentos fundamentais para seu desenvolvimento pessoal e profissional.

O que se nota é que este programa pode vir a representar uma significativa ferramenta de geração de emprego e renda para os jovens, acompanhada de ganhos no sentido de ampliação da qualificação dessa parcela da população e, em especial, para aqueles que vivem em famílias de baixa renda e em situação de vulnerabilidade social, na medida em que há a possibilidade destes jovens conseguirem uma renda de apoio, podendo prosseguir em seus estudos, sem ter que abandoná-los para garantir o sustento de suas famílias. Contudo, ainda assim, é relativamente baixa a adequação das empresas à Lei, apesar das vantagens que ela proporciona também aos empregadores, demonstrando a necessidade de uma maior divulgação da Lei e seus benefícios, para que a contratação de aprendizes chegue o mais próximo possível do potencial de contratações existentes hoje no país.

Uma divulgação que contemple empresas, escolas (para que se chegue até os jovens), ONG's e as instituições de ensino profissionalizante, assim como a todas as entidades que trabalhem diretamente com essa comunidade tão carente de recursos e oportunidades.

## **CAPÍTULO 3**

# **O MERCADO DE TRABALHO DOS JOVENS EM SITUAÇÃO DE RISCO E VULNERABILIDADE SOCIAL: UM ESTUDO DE CASO NA REGIÃO CENTRAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

### **3.1 Considerações iniciais**

Este capítulo tem a finalidade de analisar a situação dos jovens em situação de risco no mercado de trabalho da Região Central do Município de São Paulo e oferecer sugestões de políticas públicas. Para dar início a esta análise, o capítulo apresenta algumas das características mais marcantes dessa região que já foi o pólo econômico do Estado à época dos barões do café, ao final do século XIX, e as tentativas do Governo e da Sociedade Civil para reverter o seu atual quadro de decadência.

O espaço aqui denominado Região Central do município de São Paulo, engloba 12 distritos administrados pelas subprefeituras da Sé e da Mooca: Bela Vista, Belém, Bom Retiro, Brás, Cambuci, Consolação, Liberdade, Mooca, Pari, República, Santa Cecília e Sé. Esta definição deve-se, principalmente, ao fato de serem estes distritos os “destinatários” ou, melhor dizendo, as áreas de atuação oficialmente referidas nos programas da Prefeitura de São Paulo, que já foram pensados, testados ou implantados com o objetivo principal de “revitalizar” o centro e promover inclusão econômica e social para a população local.

Assim sendo, depois de apresentado um pouco da história de formação dessa região, são apresentados os dois principais programas elaborados no intuito de resgatar o potencial econômico local, assim como a qualidade de vida de seus habitantes, numa tentativa de identificar ações, se existentes, implementadas visando capacitação e trabalho para os jovens.

Além das precárias habitações coletivas, existentes em grande quantidade na Região Central de São Paulo, outras questões relevantes são de fácil percepção nessa região, tais como, o grande número de famílias de baixa renda, concentração da população idosa e de imigrantes ilegais e uma preocupante situação de vulnerabilidade social que envolve grande parte da população jovem ali residente. Há, também, um significativo número de pessoas morando nas ruas, além de um grande comércio informal e serviços informais oferecidos. Diversas formas de subemprego se misturam aos demais trabalhadores do centro.

Cabe ressaltar, entretanto, que, ainda que esta situação seja um fato observado facilmente pelas ruas dessas localidades, notou-se um sério problema na identificação e

levantamento de dados referentes a esse contingente. A exclusão é de tal monta que eles não são “percebidos” sequer pelas principais pesquisas econômicas do país. Os resultados encontrados para esses distritos citados são relativamente favoráveis como, por exemplo, com relação ao índice de vulnerabilidade juvenil. Tais dados resultam enviesados provavelmente porque, em meio a toda essa problemática, encontram-se ali, também, grandes edifícios ocupados pela classe média, que auferem renda acima de 10 salários mínimos, em média.

Com isso, entende-se que é premente que se chame a atenção das autoridades para que se desenvolvam políticas públicas especificamente para essa população “obscurecida” pelas pesquisas e, em especial para os jovens dessa região, de maneira a acabar com a situação de risco e vulnerabilidade social em que muitos deles se encontram.

### **3.2 O Centro de São Paulo – dos barões do café aos moradores de cortiços**

Buscando-se um pouco da história do centro paulista, verifica-se que, após três séculos de sua fundação, a cidade não passava de uma calma aldeia colonial que se estendia, pouco além dos limites do Tamanduateí e do Anhangabaú, com uma população de no máximo 20 mil pessoas. Eram os estudantes da Academia de Direito que davam vida a esta região, até então triste e monótona (SCHWARCZ, 2004; HUTTER, 1998).

Em 1865, inaugura-se o primeiro trecho ferroviário ligando Santos a São Paulo e a Estação da Luz. No início da década de 1870, a paisagem e a movimentação no centro começam a se transformar, tanto sob o aspecto econômico e demográfico, como sob o aspecto urbanístico. O centro de São Paulo transforma-se no centro do comércio cafeeiro, abrigando a nova elite paulista. Com o desenvolvimento industrial e urbano, criou-se uma dinâmica que influenciou significativamente na vida do país, gerando uma classe média importante na capital e no interior. Assim, São Paulo tornou-se a cidade com as maiores taxas de crescimento industrial e econômico dos trópicos (SOUZA, 2004; p. 23).

Dentre as primeiras transformações urbanas de destaque se deu a abertura de novas ruas ligando os bairros que começavam a se desenvolver, tais como o bairro do Brás, por exemplo. Com o crescimento dos negócios do café, os fazendeiros começaram a construir casa de moradia na capital e, também em função disso, mas, conforme argumenta Hutter (1998), sobretudo devido à abolição da escravatura, São Paulo recebia em pouco tempo um grande número de imigrantes, com destaque para os italianos. Já no início do Século XX, o número de habitantes no município elevou-se para aproximadamente 250.000.

Santos (2005) chama a atenção para o fato de que com tamanho adensamento populacional, a ineficiência no atendimento de uma demanda crescente por serviços públicos, faz “eclodir” uma São Paulo fragmentada e heterogênea, no que diz respeito ao acesso às mínimas condições de vida (saneamento básico, salubridade das moradias), destacam-se, assim, as mazelas tipicamente urbanas. Outros autores destacam que as atividades comerciais em São Paulo estavam em grande expansão, tanto pelo crescimento do poder aquisitivo da elite cafeeira, quanto pelo próprio inchaço populacional. Quanto às indústrias e oficinas manufatureiras que foram surgindo no início do século, estas se concentravam principalmente no entorno da ferrovia inglesa, em bairros como a Mooca, o Brás e o Bom Retiro. Porém,

Essa paradoxal mistura de luxo e pobreza, trabalhos formais e informais, legalidade e marginalidade, ordem e desvio, racionalidade e loucura, instituições e improvisações que despontava em São Paulo nos fins do século XIX está, entretanto, longe de ser característica de um passado distante. As enormes contradições enfrentadas pela cidade no presente século [XX] estão ligadas de modo intenso àquela pretensa aurora de progresso tecnológico e econômico despertada com a chegada da ferrovia em 1867(CAMPOS, GAMA & SACCHETTA, 2004; p. 69).

Até a década de 1960, o centro de São Paulo era o espaço de referência em torno do qual a cidade se organizava, desempenhando o papel de núcleo de cultura e berço da história da cidade, com oportunidades de trabalho e moradia. Contudo, já na década de 1970, numa forma de política de urbanização local, esse espaço sofreu violentas intervenções, com destaque para a construção do Elevado Costa e Silva, conhecido como “Minhocão”. Essa obra trouxe muito barulho e poluição aos moradores e, com isso, o centro tradicional foi se desvalorizando aos olhos das classes média e alta que se deslocou para a região sudoeste da cidade (ao redor da Avenida Paulista). O centro perdeu seu poder econômico, deteriorando-se, enquanto outros centros emergiam em São Paulo (FRÚGOLI JR., 2000).

Apesar do vigor com que se deu a modernização do território da cidade de São Paulo, sobretudo da região central, posteriormente o que se assiste é um abandono das políticas públicas e o crescimento da demanda por serviços sociais de toda ordem, com uma significativa carência em termos de transportes, escolas, equipamentos e serviços de saúde, projetos de cidadania, entre outras. São estas as chamadas deseconomias de aglomeração, conforme abordagem no primeiro capítulo (SANTOS, 2009; SOUZA, 2004)

O crescimento populacional das cidades acima de 100 mil e 500 mil habitantes é fruto da desmetropolização e da desconcentração industrial, ocorrido, principalmente, a partir da década de 1980, o que veio a fortalecer o crescimento das cidades médias no Brasil.

Entre os anos da década de 1980 e de 1990, empresas e elite deixaram o centro, enquanto camadas populares ocuparam suas ruas com as mais variadas atividades informais

(de vendedores, camelôs, engraxates, plaqueiros, catadores de papel, entre outros). Em 1998, nessas atividades, havia cerca de 2,6 milhões de pessoas (FRÚGOLI JR., 2000).

Já na década de 1990, torna-se consenso a percepção da necessidade de intervenção na região central da cidade de São Paulo devido a dois fenômenos principais ocorridos no local: a degradação e o esvaziamento. Tais situações teriam levado a região a uma significativa decadência econômica e funcional, com a desvalorização de algumas áreas e o crescimento da vacância imobiliária (números de imóveis vagos ou abandonados).

A tabela 4 apresenta a taxa de crescimento anual da população residente nos 12 (doze) distritos da região central, onde se observa que a população dessa região vem decrescendo gradativamente nos últimos anos (em média 1,65% a.a. entre 2000 e 2007).

#### **Tabela 4.**

#### **Taxa Geométrica de Crescimento da População da Região Central - 2000/2007 (% a.a.):**

<b>Distritos Centrais</b>	<b>Taxa de Crescimento Populacional</b>
Bela Vista	-1,10
Belém	-1,75
Bom Retiro	-2,26
Brás	-2,14
Cambuci	-1,93
Consolação	-1,58
Liberdade	-1,63
Mooça	-1,11
Pari	-2,62
República	-1,42
Santa Cecília	-1,49
Sé	-2,23

Fonte: Fundação SEADE (2008).

A noção de esvaziamento populacional e imobiliário é reforçada pela tendência de perda de população na região acentuar-se, principalmente na década de 1990, ao mesmo tempo em que cresce o número de imóveis locais vazios ou ociosos. A incidência de domicílios vazios é maior nos distritos do centro do que no conjunto da cidade (de 11,8%). Os distritos do Brás (24%), República (22,7%), Pari (21%) e Liberdade (18%), são os que têm as maiores taxas de vacância (INSTITUTO PÓLIS & CARE BRASIL, 2008: p. 11).

Além da estimativa de que 20% em média do estoque de moradias estejam vagas nos bairros do centro, outra realidade preocupante é o elevado número de pessoas que vivem em cortiços. Segundo dados da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), de 2005, separados por bairro, indicavam que cerca de 2 mil edificações nos bairros centrais apresentavam cortiços: “os bairros com mais edificações com cortiços são: Liberdade (303), Bela Vista (287), Belém (251), Santa Cecília (245), Brás ( 202) e Cambuci (157)” (NÓS DO CENTRO - POG, 2006; p.15). Esta situação é preocupante, principalmente, devidos as

condições dessas habitações são, em geral, muito precárias: a área média para uma família é de 11,9 m<sup>2</sup>, apenas; falta de iluminação e ventilação natural; umidade nas paredes; vazamentos e pé-direito baixo (inferior a 2 metros).

O conceito “cortiço” foi definido pela Lei 10.928/91 (conhecida como Lei Moura), como sendo a unidade usada como moradia coletiva multifamiliar com as seguintes características: constituído por uma ou mais edificações num mesmo lote urbano, subdividida em vários cômodos alugados, subalugados ou cedidos a qualquer título; várias funções exercidas no mesmo cômodo; acesso e uso comum dos espaços não edificadas e instalações sanitárias; circulação e infra-estrutura, em geral, precárias, e superlotação de pessoas.

A partir da percepção desta problemática da região, várias abordagens iniciaram-se, gerando, contudo, conflitantes propostas e as mais variadas reivindicações. As propostas vão desde a defesa da habitação social e permanência dos usos populares e moradores de baixa renda no Centro, passando por melhoria e embelezamento dos espaços públicos, até a atração de novos investimentos, valorização imobiliária e produção de uma nova dinâmica econômica e social (INSTITUTO PÓLIS & CARE BRASIL, 2008: p.11).

Desde o início da década de 1990, a questão da reabilitação do centro vem sendo crescentemente discutida, seja nos meios acadêmicos e técnicos, ou mesmo, pelas entidades da sociedade civil. O grande embate girava em torno do modelo de desenvolvimento a ser adotado para a área. Por um lado, ele poderia ser um modelo direcionado a privilegiar os empresários e o setor imobiliário e, assim, indiretamente promover a expulsão da população pobre local. Por outro, poderia promover a inclusão social e trabalhar no sentido de prover habitação popular, em favor dos moradores do centro e dos trabalhadores de baixa renda.

Dentre as principais ações do Governo Municipal, por exemplo, estão a reforma do Vale do Anhangabaú e a transferência da sede da Prefeitura para o Parque D. Pedro II, entre 1989-1992, quando também ocorreram reformas pontuais em alguns cortiços. A chamada “Operação Anhangabaú”, aprovada pela Lei 11.090/91, teve por fim revitalizar a área central da cidade e possibilitou a regularização de algumas edificações, além de uma melhor conservação de várias construções no centro histórico. O Governo do Estado atuou através de investimentos em importantes edifícios históricos e culturais da região, como a reforma da Pinacoteca (1998), a Sala São Paulo (1999) e a reforma do Teatro São Pedro (2002).

À essa fase sucederam as operações “Urbana Centro”, “Operação Água Branca” e a “Operação Faria Lima”, todas voltadas a ampliar a capacidade do Município no tratamento de questões urbanísticas de natureza físico-territorial, econômica, política e, principalmente, social e visando caracterizar um instrumento de ação municipal de maior flexibilidade para as

ações do poder público e permitindo a participação democrática das populações consideradas em cada iniciativa, “com o intuito de superar a mera aplicação de leis urbanísticas ou planos estáticos de caráter impositivo” (NÓS DO CENTRO – POG, 2006; p. 9).

Simultaneamente, proprietários, comerciantes e empresários locais fundaram a Associação Viva Centro (AVC), também com o objetivo de desenvolver a área central de São Paulo por meio de atuações que visem transformá-la num centro metropolitano forte e eficiente, com pleno acesso à cidadania e bem-estar para a sua população, mas, em especial, revalorizando a área para uso das classes média e alta e priorizando o uso do centro para o turismo cultural e de negócios. O seu principal patrocinador foi o *Bank Boston*, até 2006.

Para se ter uma idéia do grande capital social que se identifica na região, apenas citando essa associação, observou-se que, dentre seus associados fazem parte a Federação Brasileira das Associações de Bancos (FEBRABAN), a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), a Federação de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares do Estado de São Paulo (FECOMÉRCIO), Federação Interestadual das Instituições de Crédito, Financiamento e Investimento (FENACREFI), a Associação Nacional das Corretoras de Valores, Câmbio e Mercadorias (ANCOR) e a Associação Nacional das Instituições de Crédito, Financiamento e Investimento (ACREFI).

Ligados ao Governo do Estado, outros associados são o Corpo de Bombeiros do Estado, a Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo (EMPLASA), a Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo (EMTU) e as Polícias, Civil e Militar, do Estado de São Paulo, assim como, também, as Secretarias de Estado da Educação, da Justiça e Defesa da Cidadania e dos Transportes Metropolitanos, e, por fim, o Tribunal de Justiça de São Paulo.

Observa-se que de fato “muito poucas áreas na América Latina desfrutam da ativa presença de tão grande número de ONGs, movimentos sociais, universidades e grupos de assessoria como o Centro de São Paulo” (NÓS DO CENTRO – POG, 2006; 11).

Ao final dos anos 1990, foi criado, também, o Fórum Centro Vivo (FCV), com o objetivo de funcionar como espaço de articulação e diálogo entre vários agentes: representantes de universidades, ONG’s, lideranças populares e estudantes, catadores de resíduos sólidos, profissionais do sexo e ambulantes, entre outros. Este fórum tem o objetivo de defender o direito da população de baixa renda de se instalar e se manter na região, com acesso à emprego, moradia e serviços públicos de qualidade. Ele atua no questionamento das políticas públicas na região e na denúncia com relação à qualquer violação aos direitos humanos da população vulnerável (INSTITUTO PÓLIS & CARE BRASIL, 2008: p.13).

O centro de São Paulo tem valor simbólico e histórico tanto para os paulistas como para a maioria dos brasileiros, por suas igrejas, edificações de prestígio, parques públicos e calçadas de pedestres, além dos vários parques, que necessitam de manutenção e segurança eficiente para que possam cumprir com seu papel no espaço público, para que os residentes e transeuntes possam desfrutar de uma área pública aberta.

E é em meio a tantas propostas e ideais distintos e uma constante tensão, que começam as negociações para a aprovação de um financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), voltado principalmente à reabilitação urbana e funcional da região central de São Paulo, inicialmente denominado “PROCENTRO” e, mais tarde, é lançado o Projeto Inclusão Social Urbana (“Nós do Centro”). Ambos os projetos serão abordados mais adiante, mas, primeiramente, a etapa a seguir apresenta um pouco do perfil da população jovem da região central de São Paulo, tendo em vista o “objeto de estudo” deste trabalho.

### **3.3 A População Jovem da Região Central a Partir do ano 2000**

Segundo a Fundação SEADE e o Governo do Estado de São Paulo (2007), os distritos que abrangem a área de planejamento e atuação do programa da União Européia com a Prefeitura de São Paulo, pelo Índice de Vulnerabilidade Juvenil (IVJ) entre 2000 e 2005, situam-se nos níveis intermediários. O IVJ varia de zero a cem, considerando-se as exposições da juventude à violência urbana, o nível educacional e a gravidez na adolescência.

A taxa de mortalidade por agressões (homicídios) na população masculina de 15 a 19 anos, por 100 mil habitantes, foi selecionada para expressar a incidência dos efeitos negativos da violência urbana entre os jovens (...) a taxa de fecundidade na faixa etária de 14 a 17 anos, foi utilizada para mensurar, ainda que parcialmente, a gravidez na adolescência. Para as questões relativas à escolaridade, considerou-se a faixa etária de 15 a 17 anos, sendo calculados dois indicadores: proporção de jovens de 15 a 17 anos que não freqüentam escola no total de pessoas dessa faixa etária e a proporção [desses] jovem que freqüenta o ensino médio. A média dessas variáveis foi transformada numa escala que varia de 0 a 100 pontos, em que cem corresponde ao pior nível de vulnerabilidade e zero, à sua ausência (SEADE, 2007; p. 3).

Os distritos selecionados pelo projeto obtiveram posições entre 22 e 52 pontos. Mas, cabe ressaltar que, mesmo não estando entre os piores por esse critério de análise, é muito importante oferecer opções de formação e capacitação para os jovens dessa região. Por exemplo, sobre as crianças nas ruas, dados da SMADS (2005) apontavam para cerca de 3 mil crianças e jovens estão trabalhando em 180 cruzamentos dos bairros centrais e que 10% deles estavam vivendo, temporariamente, nas ruas. Além disso, estima-se que entre 5 mil e 10 mil



bebês nascem por ano de mães com menos de 14 anos de idade em São Paulo. Esses jovens necessitam significativamente de atenção e do cuidado das políticas públicas locais.

Entre os sem-teto e os moradores de rua, nesses bairros, haveria 4.676 pessoas sem moradia, sendo 2.810 vivendo nas ruas e sob pontes e viadutos e 1.866 em abrigos, e tendo como principal fonte de renda a coleta de lixo reciclável. Neste grupo populacional, um dos mais excluídos da cidade e que é prioridade para a administração municipal, há a presença cada vez mais marcante de crianças e adolescentes (NÓS DO CENTRO – POG, 2006).

Assim como ocorreu com a população em geral, a faixa juvenil também decresceu nos últimos anos. Isso pode indicar a transferência das pessoas para outras regiões, entretanto, como a autonomia dos jovens é relativamente menor, pois eles, em geral, dependem das decisões e condições de suas famílias para se transferir da localidade e, tendo em vista, também, que a taxa de fecundidade/natalidade no Estado vem caindo, isso pode ser indício do “envelhecimento” dessa população. A tabela 5 apresenta o número de jovens residentes nos distritos centrais em 2000 e em 2007, onde se observa redução média de 30% dos jovens.

**Tabela 5.**

**Variação da População Jovem da Região Central de São Paulo (2000/2007):**

	Bela Vista	Belém	Bom Retiro	Brás	Cambuci	Consolação
<b>Pop de 15 a 24 Anos (2000)</b>	10993	6840	4808	4521	4915	9304
<b>Pop de 15 a 24 Anos (2007)</b>	8037	4738	3254	3127	3342	6440
<b>Variação Percentual (%)</b>	<b>(26,89)</b>	<b>(30,73)</b>	<b>(32,32)</b>	<b>(30,83)</b>	<b>(32,00)</b>	<b>(30,78)</b>
Mulh 15 a 24 Anos (2000)	5725	3462	2436	2262	2496	5026
Mulh 15 a 24 Anos (2007)	4155	2385	1630	1542	1691	3486
<b>Variação Percentual (%)</b>	<b>(27,42)</b>	<b>(31,11)</b>	<b>(33,09)</b>	<b>(31,83)</b>	<b>(32,25)</b>	<b>(30,64)</b>
Homens 15 a 24 Anos (2000)	5268	3378	2372	2259	2419	4278
Homens 15 a 24 Anos (2007)	3882	2353	1624	1585	1651	2954
<b>Variação Percentual (%)</b>	<b>(26,31)</b>	<b>(30,34)</b>	<b>(31,53)</b>	<b>(29,84)</b>	<b>(31,75)</b>	<b>(30,95)</b>
	Liberdade	Mooca	Pari	República	Sta Cecília	Sé
<b>Pop de 15 a 24 Anos</b>	10962	9893	2602	8032	11837	3819
<b>Pop de 15 a 24 Anos</b>	7715	7077	1686	5710	8340	2624
<b>Variação Percentual (%)</b>	<b>(29,62)</b>	<b>(28,46)</b>	<b>(35,20)</b>	<b>(28,91)</b>	<b>(29,54)</b>	<b>(31,29)</b>
Mulheres de 15 a 24 Anos	5731	5076	1331	3971	6160	2035
Mulheres de 15 a 24 Anos	4002	3631	861	2803	4323	1377
<b>Variação Percentual (%)</b>	<b>(30,17)</b>	<b>(28,47)</b>	<b>(35,31)</b>	<b>(29,41)</b>	<b>(29,82)</b>	<b>(32,33)</b>
Homens de 15 a 24 Anos	5231	4817	1271	4061	5677	1784
Homens de 15 a 24 Anos	3713	3446	825	2907	4017	1247
<b>Variação Percentual (%)</b>	<b>(29,02)</b>	<b>(28,46)</b>	<b>(35,09)</b>	<b>(28,42)</b>	<b>(29,24)</b>	<b>(30,10)</b>

Fonte: Fundação SEADE (2008).

Para os jovens atendidos pelas inúmeras entidades de apoio social existentes na região, um ponto em comum observado é o fato de eles serem moradores de cortiços, antigos

casarões onde suas famílias (em geral mãe e irmãos) dividem o espaço com um grande número de pessoas. Essas famílias, em geral, vivem com uma renda aproximada de um salário mínimo e estão sujeitas às imposições dos proprietários desses locais que se aproveitam da necessidade dessas pessoas em residir próximo à região para facilitar ao trabalho e por suas restrições em termos de documentação e crédito. Desta forma, os preços cobrados tornam-se abusivos frente a realidade de renda com a qual essas pessoas sobrevivem e, não é raro observar muitos desses jovens que realizam alguma atividade informal ou trabalhos esporádicos com fins de auxiliar no sustento de suas famílias (KON *et all*, 2009; p.78).

### **3.4 As Tentativas de Reabilitação e Inclusão Social na Região**

O que se observa na região central da cidade de São Paulo é que, apesar dos sérios problemas a serem enfrentados, o local oferece muitas oportunidades em termos urbanos. O número de pessoas que trabalham ou circulam por lá é muito superior ao número de residentes. Além disso, essa é uma região muito bem conectada seja com os bairros mais pobres de sua periferia, como com a maioria dos municípios da Região Metropolitana (via transportes coletivos, ônibus, trem e metrô). Com isso, as administrações buscam estender o escopo dos projetos para a área, para além das necessidades da população local excluída.

O Centro Expandido de São Paulo (12 bairros das regiões da Sé e da Mooca) perdeu cerca de um terço de sua população entre 1980 e 2000, passando de 750 mil habitantes para 526 mil. Entretanto, permanece como o coração de São Paulo em termos de comércio, vida noturna, restaurantes e oportunidades de emprego no setor de serviços (NÓS DO CENTRO – POG, 2006; p. 113).

Entretanto, é importante ressaltar que, se a tendência de requalificação do Centro tiver continuidade, tais projetos podem vir a representar uma grande oportunidade para a geração de empregos no setor de construção civil e de reabilitação, principalmente, tendo em vista o estoque de moradias que ali se encontra vazio ou abandonado e o número elevado de cortiços que necessitam ser reabilitados.

Nesse sentido, destacam-se dois projetos desenvolvidos e implementados na região, o Procentro e, posteriormente, o Projeto Nós do Centro. O ponto comum desses programas é o propósito de desenvolver o centro da cidade, se beneficiando das oportunidades econômicas oferecidas ali, promovendo, simultaneamente, a inclusão social. Contudo, a principal diferença que se observará entre eles é a concentração do programa de financiamento do BID em melhorias físicas do patrimônio histórico e cultural, das condições de moradia, assim

como do sistema viário local, enquanto que o programa financiado pela Comunidade Europeia está focado nas dimensões, social e econômica, da exclusão.

### **3.4.1 Programa de Reabilitação Urbana e Funcional do Centro de São Paulo (PROCENTRO)**

Em 1993, foi criado pelo Decreto nº 33.389/93, o Procentro, ligado à Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, com o objetivo de desenvolver projetos nos distritos da Sé e República, os quais foram definidos como “Área Especial de Intervenção” (englobando, o centro velho, o centro novo, o Parque D. Pedro II, A Zona Cerealista e a região da Luz). Ao mesmo tempo, foi criada uma Comissão Executiva com representantes de diversas secretarias e ONG’s, visando a tomada de decisões a partir de uma idéia de interdisciplinaridade que deveria estar presente nas discussões sobre os problemas da região.

A partir de um diagnóstico traçado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), foi elaborada, em julho de 1996, a primeira versão da Carta Consulta que seria encaminhada do BID, solicitando a autorização de um empréstimo, com contrapartida da Prefeitura, para colocar em prática algumas ações que se faziam necessárias para o desenvolvimento de um Projeto Estratégico para a área central. Entretanto, apenas a versão de maio de 1997 foi enviada à Comissão de Financiamentos Externos (COFIEEX), sediada no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e da qual fazem parte, representantes também dos Ministérios das Relações Exteriores e da Fazenda e do Banco Central.

O diagnóstico da FIPE apontava para quatro questões principais a serem tratadas: deterioração ambiental e paisagística; dificuldade de acesso, circulação e estacionamento; obsolescência do estoque imobiliário [com grande quantidade de imóveis vazios e/ou deteriorados]; e, por fim, deficiência de segurança pessoal e patrimonial (INSTITUTO PÓLIS & CARE BRASIL, 2008: p.13). Ou seja,

[os] problemas identificados pelo projeto BID referem-se mais especificamente às questões físicas (obras) tais como a adequação de vias que afetam o acesso a determinadas edificações com valor histórico ou cultural, a falta de articulação entre os monumentos, a falta de identidade de determinadas áreas de valor histórico, eliminação de problemas viários específicos nos espaços públicos, obstáculos decorrentes de uma ferrovia que em alguns trechos impede a circulação de pedestres e, também, a degradação de determinados bairros, como foi identificado o da “Cracolândia” onde se acentuaram os problemas de prostituição, drogas e a proliferação de moradias subnormais (NÓS DO CENTRO – POG, 2006; p 18).

Além disso, como a quantidade de empregos locais é bem superior à de moradores, esta é uma região extremamente movimentada durante o dia, porém, pouco freqüentada à

noite e aos finais de semana. Dessa forma, seria necessário melhorar a infra-estrutura local e valorizar o ambiente de modo a atrair investimentos do setor privado.

As propostas para intervenção, então, foram discriminadas em quatro componentes:

- i) Informação e gestão urbana;
- ii) Desenvolvimento Social, Econômico e Ambiental;
- iii) Infra-estrutura; e
- iv) Revitalizações Urbanas.

Apesar de terem sido diagnosticados dois outros problemas de grande relevância para a região, que é a questão habitacional e a presença marcante do comércio informal pelas ruas, ambos não receberam propostas na Carta Consulta ao BID.

Apenas em 2000, ocorre a autorização para a realização do empréstimo, por parte da COFIEX e a pré-aprovação do BID, mas, o contrato entre as partes envolvidas ainda não seria firmado devido, primeiramente, à renegociação da dívida pública da Prefeitura e, posteriormente, pelas denúncias de corrupção envolvendo o governo vigente.

Na gestão seguinte, em 2001, tem início um processo de descentralização administrativa, visando transformar as administrações regionais em subprefeituras (o que ocorreu em agosto de 2002), que, a partir de orçamento próprio e dispondo de técnicos, teriam autonomia para definirem e implementarem políticas locais, numa aproximação maior da Prefeitura às necessidades da comunidade. Um novo diagnóstico é traçado e, diante da necessidade de fortalecimento da gestão local, o decreto nº 40753, alterou a estrutura e coordenação do Procentro, ampliando sua área de atuação, incluindo os 10 distritos que fazem parte da Administração Regional da Sé.

Em maio de 2001, é lançado um novo plano, com o nome de “Reconstruir o Centro”, no qual é abandonada a idéia de degradação do espaço público e ressalta-se a necessidade de inclusão social da população residente. Reiniciam-se, então, as negociações com o BID e é feita uma nova revisão da Carta Consulta de 1997, incorporando o plano e a nova área de abrangência do Procentro, sem, contudo, alterar-se o montante solicitado.

De acordo com o Instituto Polis & Care Brasil (2008), em maio de 2002, o BID determinou alguns especialistas e consultores para acompanhar a coordenação do Procentro numa revisão da concepção do programa, além avaliar a viabilidade dos projetos urbanísticos ali traçados e a viabilidade financeira do empréstimo em si. Na ocasião, o Programa já havia, novamente, mudado seu nome, passando a se chamar “Ação Centro” e seu perímetro de abrangência (passando a englobar, então, os distritos da Sé e República e Áreas adjacentes).

O programa foi fechado, por fim, com base nos princípios da inclusão social, do desenvolvimento local e da gestão compartilhada. E, foi por conta do componente social que ganhou força na nova versão do projeto, que o Banco aceitou reduzir de 50% para 40% a participação da Prefeitura no seu financiamento. O empréstimo seria de US\$ 167,4 milhões, sendo, US\$ 100,4 milhões provenientes do BID e US\$ 67 milhões da contrapartida da PMSP. Ainda assim, apesar das discussões sobre inclusão social e habitação popular no Centro, os objetivos gerais do financiamento, declarados oficialmente, não mencionavam essas questões, contendo, apenas, metas de desenvolvimento econômico (INSTITUTO PÓLIS & CARE BRASIL, 2008). O “marco lógico” do programa definia suas ações e os indicadores de resultados que as avaliariam. Essas ações foram divididas em cinco eixos de atuação:

- i) **Eixo 1** - Reversão da desvalorização imobiliária e recuperação da função residencial;
- ii) **Eixo 2** - Transformação do perfil social e econômico;
- iii) **Eixo 3** - Recuperação do ambiente urbano;
- iv) **Eixo 4** - Circulação e transportes; e, por fim,
- v) **Eixo 5** - Fortalecimento institucional.

Foi em outubro de 2003 que o BID aprovou a versão final do Projeto Ação Centro, o qual era composto de 130 ações, distribuídas pelos cinco eixos de atuação, em toda área da Subprefeitura da Sé (especialmente nos distritos Sé e República), mas somente em junho de 2004 o contrato do empréstimo foi, enfim, assinado. Dentre as prioridades identificadas no programa estão a questão da moradia, os investimentos em reforma de espaços públicos e melhoria de infra-estrutura de drenagem, bem como recuperação de edifícios históricos.

Como o eixo 2 (referente à transformação do perfil social e econômico do centro) é o que está diretamente ligado ao escopo deste trabalho, apenas ele será, por hora, abordado, em termos de investimentos, objetivos e possíveis resultados atingidos ou não.

#### **3.4.1.1 Eixo 2 - Transformação do Perfil Econômico e Social do Centro**

O eixo 2 do programa, chamado de “transformação do perfil econômico e social da Região Central”, tinha por objetivo geral a atração de atividades econômicas legalizadas no Centro, de forma a promover uma movimentação econômica na localidade. A variação da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e do Imposto sobre Serviços (ISS) por setor, relativamente às demais regiões da cidade, foi definida como o indicador de resultados gerais do eixo. O eixo continha 3 sub-componentes: “regularização do

comércio informal”; “Segurança Pública”; e “atenção a grupos vulneráveis”. Coube também a esse eixo o financiamento da divulgação do Programa, visando atrair a adesão da sociedade civil a reabilitação da região e, nesse sentido, como indicador de resultado definiu-se o aumento em 30%, em cinco anos, nas emissões de alvarás de funcionamento em relação ao ano de 2000 (INSTITUTO PÓLIS & CARE BRASIL, 2008).

Para a regularização do comércio informal, estavam previstas ações de cadastramento dos ocupados, assim como, a regularização e fiscalização da utilização das vias públicas, a partir da construção dos chamados “*shoppings* populares”, contando com a participação da Associação Comercial do Estado, e do desenvolvimento de programas de capacitação aos trabalhadores visando direcioná-los a outras atividades.

De acordo com o Instituto Pólis & Care Brasil (2008), as ações foram organizadas em quatro subprogramas coordenados pela Secretaria do Trabalho: “**Operação Trabalho**” (capacitação pessoas estão desempregadas a um longo período de tempo); “**Oportunidade Solidária**” (apoio a formação de cooperativas e iniciativas de empreendedorismo); “**São Paulo Inclui**” (intermediação de mão de obra e oportunidades de trabalho); e “**Capacitação Ocupacional**” (aos beneficiários dos programas sociais da Prefeitura).

Previo-se, dentre outras metas, a retirada de 2600 ambulantes das ruas até dezembro de 2005 e a concessão de 2600 bolsas de subsídios para quem participasse de Programas de Capacitação. A Secretaria de Assistência Social ficava responsável pelo sub-componente “atenção a grupos vulneráveis, voltado, principalmente, para os moradores de rua e, em especial, crianças e adolescentes, assim como, também, os idosos.

Quanto às concretizações e à execução orçamentária relacionada ao eixo 2, a maioria das ações previstas foram iniciadas, com a Secretaria do Trabalho atuando diretamente com os ambulantes, contando com ações paralelas de repressão à ocupação das ruas por parte da Guarda Civil Metropolitana. Porém, devido aos projetos direcionados aos ambulantes serem, em sua maioria “projetos-piloto”, não se atingiu a meta de consolidar a inclusão destes em melhores condições de trabalho. Todas as ações voltadas ao eixo 2 contaram, em 2004, com apenas 3% do total empenhado (INSTITUTO PÓLIS & CARE BRASIL, 2008).

Em 2005, com a mudança no Governo do Município, houve uma paralização para revisão das ações, que resultou no impedimento a utilização dos recursos por dois anos. A nova gestão buscava alterar as ações financiadas pelo BID, mas, não tinha claramente definidas as propostas de substituição das ações.

De início, o programa previa a destinação de um montante de pouco mais de US\$ 19,1 milhões, que representavam aproximadamente 11% do total do financiamento, mas, com a

revisão, houve uma redução do orçamento para US\$ 13,2 milhões, inserindo-se ao eixo alguns cursos de capacitação, retirando-se os programas, vinculados à Secretaria do Trabalho e voltados aos ambulantes, mantendo-se, ainda, com poucas alterações, as ações voltadas aos grupos vulneráveis (INSTITUTO PÓLIS & CARE BRASIL, 2008).

Os serviços voltados à população de rua foram divididos, destinando-se um à população adulta e outro às crianças e adolescentes. Em 2006, foi contratado o “Censo da População Infante-Juvenil”, um estudo voltado para as crianças de rua e à identificação de trabalho infantil, a ser executado pela FIPE e concluído em setembro de 2007. “(...) alguns números iniciais indicam que 41,5% das crianças de rua em São Paulo estão na área do PROCENTRO” (INSTITUTO PÓLIS & CARE BRASIL, 2008; p. 63).

De acordo com o Instituto, até março de 2008, a proposta de revisão final das alterações do financiamento não havia finalizado. Essa paralização e a alteração dos planos iniciais resultaram na anulação de parte dos recursos voltados para esse eixo. Por exemplo, em 2007, utilizou-se nas ações relacionadas ao eixo do apenas 18,6% dos recursos empenhados, sendo 2/3 provenientes da Prefeitura e 1/3 do BID. Quanto aos resultados das ações, as informações são contraditórias e precárias demonstrando a fragilidade do processo.

Paralelamente ao programa de financiamento do BID, firmou-se uma parceria entre a Prefeitura e a Comunidade Européia para o desenvolvimento de um novo projeto visando a integração social da população carente residente na região central de São Paulo (o Programa Inclusão Social Urbana), em especial as que residem nos cortiços e habitações coletivas em geral, de presença significativa no local. Esse projeto é abordado a seguir.

### **3.4.2 Programa Inclusão Social Urbana “NÓS DO CENTRO”**

Numa parceria firmada pela Prefeitura Municipal de São Paulo com a Comunidade Européia (que apóia projetos que visam a integração social e a redução da pobreza), em 2006, foi lançado oficialmente, o “Ajuste Complementar de Cooperação ALA/BRA/2005/017-576”, estabelecendo a Prefeitura do Município de São Paulo como beneficiária do financiamento do Projeto Inclusão Social Urbana (mais conhecido como Projeto Nós do Centro).

Segundo o Plano Operacional Global do projeto (POG, 2006), o projeto, partindo de duas premissas (“territorialidade e participação”), foi pensado e desenvolvido com o intuito de gerar um mínimo de coesão social para uma agenda comum de desenvolvimento na região, com o objetivo geral é “contribuir para a inclusão social no Centro de São Paulo, e incluir

social, econômica e culturalmente os grupos mais vulneráveis”. Foi a partir dessas premissas que surgiu o nome “Nós do Centro”.

Como objetivo específico do Projeto foi definido o de “elevar o nível de renda e o padrão de vida dos “grupos-alvo” (dos jovens, mulheres, idosos e famílias carentes, principalmente). Para atingi-lo, definiu-se, então, como ações fundamentais, a implementação de 10 Escritórios de Inclusão Social (EIS), 3 Centros de Capacitação Profissional e 1 Centro de Formação, Orientação e Defesa da Mulher (NÓS DO CENTRO – POG, 2006).

Com previsão de duração de quatro anos (até 21 de dezembro de 2010), dispendo de aproximadamente 15 milhões de Euros, na proporção de 50% para cada parte, cooperam com esse projeto, também, a Secretaria de Desenvolvimento Social (SMADS), responsável pela coordenação do Projeto<sup>11</sup>, as Secretarias do Trabalho, Cultura, Relações Internacionais e Assistência Social da Prefeitura de São Paulo e as Subprefeituras da Sé e da Mooca.

O projeto foi desenvolvido para atuar num perímetro que envolve 12 distritos do centro da cidade de São Paulo, com especial preocupação para aqueles locais onde se encontra o maior número de cortiços e mais famílias vivendo em situação de risco e vulnerabilidade social, neste caso, considerando-se como critério, além da renda, as condições de moradia e a situação familiar. Os distritos selecionados foram: Bela Vista, Belém, Bom Retiro, Brás, Cambuci, Consolação, Liberdade, Mooca, Pari, República, Santa Cecília e Sé.

O diagnóstico inicial do projeto elencou os principais problemas a serem enfrentados: a falta de informação atualizada sobre as condições de vida das pessoas e famílias mais pobres que vivem ou circulam pela região; a baixa ou nenhuma qualificação profissional dessas pessoas, que necessitam, muito, ser capacitadas profissionalmente; e, por fim, a problemática relacionada à questão de gênero e a pobreza extrema de uma população vivendo em situação de vulnerabilidade pessoal e social.

Dentre os problemas enfrentados especificamente pela população feminina local, destaca-se o problema da gravidez precoce nos segmentos mais jovens dessa população, gerando profundos desequilíbrios sociais; já quanto à problemática decorrente da pobreza extrema da população em situação de vulnerabilidade, essa é uma situação que afeta jovens, idosos, deficientes físicos e mentais, entre outros. Essa população necessita, basicamente, de acolhimento, alojamento, alimentação e, sempre que possível, de capacitação por meio de oficinas de profissionalização. E, atingidas estas condições, estas pessoas necessitam também de poder desfrutar de momentos de lazer, recreação e cultura.

---

<sup>11</sup> De início a coordenação do projeto era feita pela Secretaria de Habitação tendo em vista que o público-alvo preestabelecido era composto pelos moradores dos cortiços e habitações coletivas da região.



O POG (2006) definia que os principais beneficiários com o Projeto seriam os grupos mais excluídos que vivem ou trabalham nesses distritos, em especial, aqueles que podem ser desalojados a partir dos processos de reabilitação e de desenvolvimento econômico do centro da cidade. Pessoas ou famílias com baixa ou nenhuma renda, residentes em áreas degradadas do centro da cidade; pessoas que se encontram em situação de extrema vulnerabilidade e elevado risco social, como, por exemplo, também, os moradores de rua, mas, sua maioria, famílias que vivem em cortiços. Ou seja, “nesse sentido, o projeto lida com a “face invisível” da exclusão” (NÓS DO CENTRO – POG, 2006; p. 13).

No Seminário de Gestão (2007) foi divulgado um balanço das primeiras realizações do Projeto. Dentre elas, a inauguração em agosto de 2006 do primeiro EIS (o EIS - Glicério) e o anúncio de mais dois a serem inaugurados em julho de 2007: os EIS's do Pari e da Bela Vista. Ao final de 2008, o programa contava com sete (7) escritórios. Além dos citados, os demais escritórios estão localizados nos distritos do Bom Retiro, da Sé, Mooca e Santa Cecília.

Fazem parte da estrutura de funcionamento do EIS: Recepção e Atendimento Social; Comitê Local de Desenvolvimento; Grupos Sócio-Educativos; Núcleo de Fomento à Inserção Produtiva; Oficinas Profissionalizantes; Telecentro; Monitoramento (visitas domiciliares); Inserção nas atividades do Projeto, em programas das Secretarias e na rede social regional. Esta estrutura foi definida com alguns propósitos. São eles:

- i) Identificar e cadastrar a população socialmente excluída, possibilitando que ela se beneficie dos programas já existentes, sejam eles públicos ou privados;
- ii) Gerar oportunidades de emprego e fortalecer várias formas de microempreendimentos de economia solidária, que “incluem” economicamente os grupos socialmente excluídos;
- iii) Aumentar a inclusão de mulheres, em especial dos grupos mais vulneráveis e expostos (as jovens, idosas e afrodescendentes); e, por fim,
- iv) Fortalecer o modelo de gestão de programas de inclusão social de larga escala nos bairros centrais de São Paulo (POG, 2006; p. 4).

Para os Centros de Capacitação estimou-se que seriam oferecidas 6 mil vagas em diversas áreas, entre elas, engenharia civil, restauração de edificações, artes e cultura, focando-se, principalmente, em habilidades locais e tradicionais no campo da construção, “tais como serralheria, revestimento de estuque e gesso, trabalho em madeira, assentamento de tijolos e pavimentação e calçamento” (NÓS DO CENTRO – POG, 2006).

Quando do estabelecimento do Plano percebia-se uma crença significativa na possibilidade de junção dos projetos de Revitalização do Patrimônio Cultural, já existentes para o centro, com os projetos de inclusão social que se pretendia realizar por meio do Projeto

Nós do Centro. Pretendia-se que, nesses Centros de Capacitação, fossem transmitidos conhecimentos envolvendo aspectos tecnológicos e competências operacionais, mas também, visões sobre como gerenciar suas atividades, como autônomos ou como microempresários, sempre que se observasse a existência do perfil empreendedor e iniciativa individual em seus participantes, de forma a habilitá-los a organizar uma empresa ou participar de cooperativa.

Dentre os resultados esperados até o final do projeto, o POG (2006) definiu:

- i) Quatro EIS, totalmente estabelecidos;
- ii) Registro e atendimento de grupos excluídos em 4 bairros (80% das pessoas que vivem nos cortiços e 100% das crianças que trabalham nas ruas e dos sem-teto);
- iii) Quatro Planos Integrados de Intervenção (PII) e Programas de Ação Prioritários (PAP) elaborados e implementados de forma participativa;
- iv) Um Centro de Referência e Acolhida (CRA) estabelecido;
- v) Um Centro de Capacitação Profissional estabelecido;
- vi) Cursos de Capacitação Profissional para 4.900 jovens de ambos os sexos finalizados;
- vii) Suporte na busca de emprego para 1.000 jovens treinados e capacitados;
- viii) Criação e/ou expansão de 270 microempresas;
- ix) Um Centro de Orientação, Treinamento e Defesa da Mulher, estabelecido;
- x) 420 Agentes “Multiplicadoras” do governo e da sociedade civil treinadas;
- xi) 4.200 mulheres empoderadas e beneficiadas por ações concretas;
- xii) Um Escritório de Coordenação e Gestão do projeto estabelecido;
- xiii) Um Comitê Consultivo com representantes diversos em funcionamento;
- xiv) Conhecimento adquirido e lições aprendidas com o projeto publicadas e disseminadas;
- xv) Um modelo de gestão público-privada estabelecido.

Foi prevista, também, a distribuição de bolsas de estudos a universidade para a realização, por docentes e estudantes em fase de mestrado e doutorado, de pesquisas para o desenvolvimento de uma proposta de metodologia de ação para fomentar as ações dos EIS após o término do período de financiamento conjunto da União Européia e PMSP.

De certa forma, o presente trabalho também pode ser considerado um resultado desse projeto de pesquisas. A experiência vivida com o Nós do Centro e mais especificamente com o EIS - Santa Cecília, ao final dos trabalhos, veio corroborar com o objeto deste estudo.

### 3.4.2.1 O Trabalho dos EIS com a Capacitação Profissional

Sete escritórios são atualmente administrados pelo Projeto, Inclusão Social Urbana Nós do Centro: os EIS Santa Cecília, Mooca, Sé, Bom Retiro, Pari, Bela Vista e Glicério. Em cada escritório são desenvolvidas diversas atividades sociais, fóruns de desenvolvimento local e são oferecidos alguns cursos e oficinas de capacitação profissional e geração de renda. As pessoas atendidas nos EIS pertencem aos bairros onde cada escritório foi instalado e, quanto aos jovens, em sua maioria, são residentes em cortiços e vivem em situação de risco social.

Na estrutura do escritório, um profissional se encarrega de planejar a grade de cursos a ser oferecida, a qual é definida a partir de parâmetros, diagnósticos e experiências vividas em cada comunidade, além de levar em conta, principalmente, a demanda local as oportunidades existentes e buscar estabelecer estratégias para conciliar essa demanda com o perfil da mão de obra existente. Esse profissional é o Agente de Desenvolvimento Econômico do EIS.

Cada escritório oferece seus cursos conforme a vocação econômica da região. Por exemplo, o EIS-Sé oferece oficinas de brindes aromáticos, customização, móveis elaborados com garrafas pet, manicure, chocolates e Técnicas de espetáculos (com sonoplastia, iluminação, cenotécnica e montagem de exposições); o EIS-Bom Retiro tem cursos de entrelaçamento afro, cestaria e bordado; no EIS-Glicério há oficinas de pinturas em tela, bordados em pedraria, tricô, crochê, xilogravura, e corte-costura; por sua vez, o EIS-Bela Vista oferece além dos cursos também oferecidos pelo EIS-Glicério, mosaico e artes plásticas.

Observa-se, portanto, que as escolhas mais recorrentes para a capacitação relacionam-se ao trabalho criativo (artes e artesanato) para apoio à produções culturais e para variadas possibilidades de *design* gráfico e digital, diferentemente do que era previsto no Plano Operacional Global, que reforçava e acreditava nos setores da construção civil e restauro.

De acordo com Machado (2008), 70% dos jovens que concluíram os cursos de “técnicas de espetáculos”, “zeladoria urbana” e “jardinagem paisagismo” estavam empregados. Kon (2009) reforça, entretanto, que, grande parte dos cursos e oficinas é escolhida por razões pouco sistematizadas, não se relacionando com teorias econômicas que poderiam apoiar o aprendizado desses alunos, fazendo-os compreender, por exemplo, a dinâmica do setor em que estão se inserindo (o setor da criatividade, nesses casos), suas facilidades e dificuldades já estudadas e sistematizadas por outros autores.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Essas observações fazem parte da publicação entregue pela PUC-SP para a PMSP e a CE (vide KON, 2009).

Em junho de 2009, a PUC-SP realizou o Seminário “O Mundo do Trabalho e o Desafio da Inclusão Social”, contando com a participação dos responsáveis pelo Projeto Nós do Centro e da SMADS e, como convidados, especialistas nas áreas de Orientação Profissional, Capacitação Profissional e Economia Solidária (os três eixos de trabalho da Instituição para com o programa da União Européia e da PMSP).

Rodrigues & Santos (2009) relatam as experiências compartilhadas na Oficina do Eixo de Capacitação Profissional, realizada durante o seminário, que teve como objetivo buscar caminhos para elaborar a metodologia de ação no caminho de orientar e capacitar os jovens em situação de vulnerabilidade social da região central de São Paulo e identificar alguns recursos que já estejam disponíveis na localidade ou podem vir a contribuir com esse projeto. Nela foram apontadas as principais dificuldades enfrentadas pelas pessoas que participam de trabalhos sociais, em especial, quando estes se destinam a lidar com jovens e adolescentes.

Compareceram à oficina representantes da Prefeitura do Município de Embu das Artes e dos grupos de orientação e capacitação profissional da Secretaria do Trabalho e Renda do Embu, uma representante do Instituto Rogacionista, ligado à Igreja Católica, uma representante da Prefeitura de Lins, além de uma representante da Unidade Gestora do Projeto Nós do Centro e dos coordenadores do EIS-Santa Cecília e do EIS-Mooça, todos envolvidos em projetos sociais ligados à crianças, jovens e adolescentes em situação de risco.

Durante os trabalhos, os coordenadores do EIS–Mooça relataram que o escritório conseguiu, em pouco tempo, realizar o maior cadastro de famílias dentre os sete escritórios já implantados pelo “Programa Nós do Centro” e conta hoje com 2000 famílias e 155 moradias coletivas (cortiços). Nesse processo, eles se depararam com uma realidade muito dura: saúde precaríssima, abusos sexuais, bandidagem, drogas, dificuldades de inserção na escola, insuficiência de vagas em creches ou escolas, necessidades de alimentação, entre outras. As condições sanitárias das moradias também são significativamente precárias.

Segundo eles, a Mooça é uma região com grande potencial e vários recursos. Um local que tende a se tornar um centro, tendo em vista que a região central se estende para lá. Entretanto, para as famílias cadastradas falta de tudo (saúde, educação, comida, trabalho, entre outras carências observadas). A região onde vivem essas famílias é uma espécie de “Faixa de Gaza” por se localizar na fronteira entre os distritos da Sé e da Mooça, por essa razão, eles acabam não recebendo muita atenção nem de uma subprefeitura, nem da outra.

Os coordenadores ressaltam que, antes de se pensar em capacitação é preciso tratar a base, pois, ao perguntarem para crianças com idades entre 9 e 10 anos sobre o que eles querem ser quando crescerem, eles respondem coisas como carreteiro ou empregada

doméstica, isso porque essa é a realidade que eles vivem. Outras meninas dizem querer ser modelo ou atriz e justificam esta opção como uma forma de ganharem dinheiro.

Eles perceberam que, há a necessidade de se trazer a participação das famílias aos EIS, e, para isso, contaram com o trabalho de 10 agentes que começaram por atrair as crianças por meio da brinquedoteca e do curso de capoeira (curso que já atende a cerca de 120 jovens, trabalhando inclusive noções de cidadania e respeito). Agora, a equipe do escritório está para iniciar um curso de atividades circenses no local.

Ao adentrarem nos cortiços da região da Mooca, os coordenadores do EIS observaram lá há muitas famílias em que só existe a mãe e os filhos. Umas, com grande número de crianças que, muitas vezes, não sabem nem quem são seus pais. Em muitas, o filho mais velho é o “arrimo de família” e a questão é como fazer com que ele frequente a escola e vá aos cursos de capacitação, tendo em vista que ele tem que garantir o sustento de sua família.

Algumas crianças vão para os faróis pedir dinheiro. “Se eles não têm como comer e, muitas vezes, vem ao escritório para pedir bolachas, como vão arrumar dinheiro para condução? Na Mooca, tudo é longe para aquelas pessoas. Também tem que ser algo que não lhes ocupe muito tempo” – reforça a coordenadora do EIS-Mooca.

Outra dificuldade apresentada por esses coordenadores é o fato de, apesar de eles terem um cadastro dos possíveis candidatos para as vagas abertas na região, os potenciais empregadores não querem contratar, acima de tudo, por preconceito, o que foi reforçado, também, pela coordenadora do EIS–Santa Cecília.

Uma das alegações, por exemplo, é que “é preciso ter boa aparência”. Outro significativo preconceito é o fato desses jovens morarem em cortiços ou favelas. Sendo esse um local onde se tem muita pobreza, isso já é motivo para ele descartar o candidato, pois essa situação é frequentemente relacionada com violência, gerando receio por parte dos empregadores com a possível contratação. Por isso e por outras dificuldades com as quais se deparam quando buscam por algum serviço público, essas pessoas estão descrentes do poder público e, cansadas de “fazer cadastro para nada”. Em consequência, eles observam que, muitas vezes, não há interesse dos jovens em participar de projetos como esse.

As observações feitas pela coordenadora do EIS-Santa Cecília serão acrescentadas à etapa seguinte, tendo em vista que este foi o escritório modelo utilizado para os trabalhos de elaboração da metodologia de inclusão com capacitação dos jovens da região central e, para o estudo de caso do presente trabalho, necessita de maior destaque e atenção.

### 3.5 Um estudo de caso: a experiência do EIS–Santa Cecília

O distrito da Santa Cecília é um significativo centro comercial da cidade de São Paulo que abrange os bairros dos Campos Elíseos, Várzea Barra Funda, parte da Vila Buarque, onde se localiza o Largo da Santa Cecília e a estação de Metrô. Em seus domínios encontra-se a maior parte do Elevado Costa e Silva, as praças Marechal Deodoro, Princesa Isabel, Júlio Prestes e Largo Coração de Jesus<sup>13</sup>.

Grande parte deste distrito é composta por regiões decadentes, com antigos casarões transformados em pensões e cortiços, sublocados para uma parcela da população extremamente vulnerável. Encontra-se ali, também, a região denominada “Cracolândia” (ponto de traficantes e usuários de droga), em torno do Elevado, e a favela do Moinho.

O escritório iniciou suas atividades em outubro de 2008, com visitas aos cortiços, cadastramento e identificação do perfil das pessoas a serem atendidas, através de entrevistas individuais tendo como objetivo a criação de um plano de negócios que visasse à inserção produtiva dessa parcela da comunidade. O trabalho do EIS é direcionado exclusivamente para pessoas residentes de cortiços do bairro de Santa Cecília. O EIS tem 1.200 famílias cadastradas e 400 destas freqüentam o espaço e realizam as atividades propostas.

O Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) aponta que a região se insere na condição de vulnerabilidade muito baixa, no entanto, verificam-se 200 micropontos pelo distrito que indicam a existência de uma parcela da população em situação de vulnerabilidade muito alta. Isso ocorre por que a região apresenta 3,2% de pobres, contudo, outra parcela da população tem renda média de mais de 10 salários mínimos e esta realidade torna invisível para as estatísticas identificar a precariedade ali existente.

A coordenação do EIS elaborou, em 2008, um Plano de Negócios e Inserção Produtiva, a partir do diagnóstico traçado sobre o perfil populacional e realidade econômica e social da região. Apurou-se, por exemplo, que mais de 2000 famílias vivem em cortiços e comunidades precárias e a favela do Moinho que abriga 750 famílias. Além disso, no Largo Coração de Jesus há um elevado número de pessoas vivendo em situação de rua.

Com base nos cadastros realizados pelo projeto junto às famílias em situação de vulnerabilidade e risco social no distrito de Santa Cecília, o perfil que se destaca é: os chefes de família são, na maioria, mulheres (78%), com filhos, entre 21 e 40 anos (portanto, em

---

<sup>13</sup> As informações presentes nesta etapa do trabalho fazem parte do Plano de Negócios e Inserção produtiva do EIS – Santa Cecília (vide TUBELIS & BARBOTIN, 2008).

idade ativa) e independentes, porém, com baixa renda (entre 1 e 2 salários mínimos) e em atividades não regulares, os chamados “bicos”. Com baixa escolaridade, a maioria tem somente o ensino fundamental e, aproximadamente, 13% (pouco mais de 3800 pessoas) tem somente até 4 anos de estudos, portanto, não concluíram sequer o ensino fundamental.

Esses dados refletem uma condição que se observa nas grandes cidades do país, em que 83,2% dos jovens de 15 a 17 anos permanecem na condição de filho, mas, entre os que são chefes de domicílio ou cônjuges, 83,1% são mulheres e 42,7% delas, pertencentes ao grupo de renda domiciliar *per capita* inferior a meio salário mínimo. Para as jovens de 15 a 17 anos, existe grande ônus na constituição de domicílio, especialmente pela ocupação em atividades domésticas e o cuidado com os filhos, o mais grave é o fato que 71,3% destas jovens não estudam, comprometendo futuras oportunidades no mercado de trabalho.

Assim, 26,5% dos jovens de 15 a 17 anos conciliam os estudos com o trabalho e 11,4% só trabalham, enquanto entre as jovens tais proporções são, respectivamente, de 17% e 5%. As jovens mulheres apresentam melhores taxas de frequência escolar líquida, embora ainda tendam a assumir o trabalho doméstico e o cuidado dos filhos quando se casam; com isso, a proporção de jovens mulheres que não estudam nem trabalham é crescente de acordo com a faixa etária (AQUINO, 2009; p. 34).

Os principais resultados do estudo realizado pela equipe do EIS – Santa Cecília estão sintetizados na tabela 6. Observa-se que o público jovem representa quase 40% da população a ser atendida pelos serviços do EIS.

De acordo com o vice-coordenador do EIS, o número de empreendimentos supera a densidade populacional, sendo a maior parte destes ligada ao ramo de serviços, entretanto, muitos são temporários e há uma elevada informalidade e muitos empreendimentos serem de pequeno porte; todas as etapas da produção encontram-se presentes no distrito.

As características do distrito permitem projetar iniciativas autônomas ou de caráter associativo de geração de renda, que sejam inovadoras e que possam vir a se estruturarem a partir de potenciais já identificados, facilitando sua inserção na dinâmica econômica local. Sua diversidade econômica abre muitas possibilidades e destaca a região da Santa Cecília frente a outras regiões da capital, ao mesmo tempo em que se forma uma barreira para a comunidade local ao proporcionar uma disputa acirrada pelas oportunidades de trabalho ali geradas com pessoas provenientes de outras regiões.

Com várias etapas da produção, distribuídas em vários segmentos ou atividades econômicas, em termos de empregabilidade é preciso investir em formação de caráter generalista e em cursos de formação básica que permitam aos seus participantes ampliar sua visão para as possibilidades de colocação nas diversas áreas, além de impor a necessidade da tomada de ações direcionadas a elevar os níveis de qualificação e atuar diretamente sobre a

competitividade dessa população. Um processo que deve ocorrer ao mesmo tempo em que se realize uma tentativa de sensibilização das empresas de intermediação ou que possam absorver diretamente a mão-de-obra formada no escritório.

**Tabela 6.**

**Características da População em Situação de Risco do Distrito de Santa Cecília:**

<b>Gênero</b>	Homens	22%
	Mulheres	78%
<b>Idade</b>	até 20 anos	10%
	entre 21 e 30 anos	30%
	entre 31 e 40 anos	28%
	entre 41 e 50 anos	18%
	entre 51 e 60 anos	10%
	mais de 60 anos	4%
<b>Estado Civil</b>	Solteiro(a)	78%
	Casado(a)	13%
	Separado(a)	7%
	Viúvo(a)	2%
<b>Número de Filhos</b>	Sem filhos	9%
	com 1 a 4 filhos	85,5%
	mais de 5 filhos	5,5%
<b>Instrução</b>	Sem instrução	3%
	Fundamental I	20%
	Fundamental II	41%
	Médio	34%
	Superior	02%
<b>Cursos Diversos</b>	já cursaram	35%
	não cursaram	65%
<b>Renda</b>	até 1 salário mínimo	21%
	entre 2 e 3 salários mínimos	45%
<b>Trabalho e Emprego</b>	67% declaram trabalhar: em regime CLT – emprego formal	35%
	se dizem autônomos	65%
	33% declaram não trabalhar	

Fonte: Extraída Do Plano de Negócios e Inserção Produtiva do EIS – Santa Cecília (2008).

Outro grupo que merece atenção especial é o formado pelos jovens, que conforme já abordado no capítulo anterior, participam das pesquisas como o grupo social que concentra a maior taxa de desemprego. Para este grupo, a equipe do EIS definiu que as estratégias de intervenção deveriam ser amplas, com forte investimento em ações sociais visando a formação de cidadania, fundamental para superar as barreiras no mercado de oportunidades. Para tanto, foi criada uma área de orientação para o trabalho, com o intuito de atuar como ponto de equilíbrio entre os atendidos e, em especial os jovens, e as oportunidades de trabalho que venham a surgir, visando ampliar as possibilidades de essa inserção profissional efetivar-



se e perdurar: esse é o “Balcão de Oportunidades”, coordenado pelo Agente de Desenvolvimento Econômico do EIS.

### **3.5.1 O Trabalho do Balcão de Oportunidades e os Cursos Oferecidos**

No Plano de Negócios do EIS – Santa Cecília ficou estabelecido que fosse criado o Balcão de Oportunidades, tendo como principal objetivo criar condições que favoreçam o estabelecimento de um ponto de equilíbrio entre a demanda do mercado, a oferta de mão-de-obra e o perfil do público atendido pelo serviço, estruturando-se em parcerias com empresas dos diversos setores presentes na região e com instituições de ensino profissionalizantes.

No balcão, o Agente recebe as pessoas que chegam ao escritório em busca de algum trabalho e tenta conciliar essa “expectativa” com as reais possibilidades que terão no mercado. Ele entrevista o interessado e preenche um questionário que, posteriormente, alimentará um banco de dados e este, por sua vez, será instrumento norteador para definir ações do EIS, relativamente à definição de cursos a serem oferecidos e estratégias para abordagem a potenciais empregadores.

É função desse Agente, também, mapear empresas da região e arredores, contatá-las e buscar a aproximação desta com um potencial candidato a sua vaga. Para as pessoas que já possuem *curriculum vitae*, são confrontadas as informações contidas no documento com as passadas para o agente durante a entrevista. Havendo discordância, o Agente realiza um trabalho de conscientização para com o interessado, a respeito de questões, como esta, que podem reprová-lo, de imediato, no processo seletivo de alguma empresa. Ele procura saber quais as reais aptidões e quais as áreas de interesse do futuro candidato, para avaliar o tipo de empresa para a qual ele poderá ser encaminhado. No caso da pessoa não possuir um *curriculum* pronto, o Agente também presta este serviço, elaborando-o a partir das informações recebidas. O interessado sai de lá com algumas cópias.

Ao término de cada curso de capacitação oferecido por um parceiro do EIS, a função do Agente é elaborar uma apresentação para levar aos alunos concluintes informações a respeito de como se portar ao iniciarem suas buscas no mercado de trabalho, além de todas as informações e dados que ele conseguir levantar a respeito do ramo onde irão atuar, com orientações a respeito de como poderão se profissionalizar e crescer na área em que pretendem se inserir. Esse é o SOT (Serviço de Orientação ao Trabalho). Em seguida, o

Agente, ainda, tem a função de sair em visita às empresas do ramo ou correlatas, para verificar a possibilidade de abertura de oportunidades aos alunos.

Entre outubro e novembro foram concluídos os cursos de maquiagem e depilação; mecânica de motos e curso de camareira e lavadeira para hotéis ou hospitais (oferecido em parceria com a Faculdade de Hotelaria - HOTECH); elétrica (oferecido pelo SENAI Tatuapé) e o curso de Informática, oferecido pelo Telecentro Santa Cecília. Todos os cursos oferecidos em parceria com o EIS são gratuitos. O aluno tem que arcar apenas com sua condução (o custo de seu deslocamento até o local do curso).

Diariamente, um Agente do EIS fica incumbido de monitorar a frequência aos cursos. Quando se verifica a segunda ausência consecutiva de um aluno da turma às aulas, o fato é comunicado à outro Agente que trabalha nas ruas do distrito. Ele vai até a residência da pessoa para saber o que está ocorrendo e porque ele está faltando.

### **3.5.1.1 O Público Jovem e as Dificuldades no Processo do Balcão**

Em outubro de 2009, o balcão contabilizava 277 pessoas cadastradas, sendo 105 com idades entre 15 e 24 anos: 79 são mulheres, sendo 2 casadas; 26 são homens solteiros; 37 destes que já possuem filhos (entre 1 e 3). Observou-se, inclusive, o cadastro de uma jovem de 23 anos que tem 5 filhos. Todavia, das famílias visitadas durante o mapeamento da área ao início dos trabalhos do EIS, o número de jovens entre 14 e 24 anos chega a 833, porém, destas famílias, apenas 1200 dirigiram-se, efetivamente, ao escritório e se cadastraram. Nestas, os jovens somam 317 pessoas. Ou seja, observa-se que cerca de 30% desses jovens demonstraram interesse em buscar uma ocupação no mercado de trabalho formal.<sup>14</sup>

O Agente citou que uma grande dificuldade enfrentada pelo projeto é lidar com a falta de interesse de muitos desses jovens que, por ter baixa qualificação e pouca, ou nenhuma, experiência, só conseguem oportunidades com salários reduzidos e, muitos, acabam optando por se manterem no trabalho informal (por exemplo, venda de CD's e outros produtos piratas), por auferirem, em geral, rendimentos maiores nestas ocupações. O público atendido não tem dimensão das reais oportunidades existentes. Com uma visão distorcida, acreditam, por exemplo, que com um curso básico de informática irão conseguir um bom emprego, ou seja, eles buscam uma qualificação inadequada ou insuficiente. Cabe ao EIS mostrar as possibilidades de inclusão, fazer com que a comunidade sinta confiança no projeto e mostrar

---

<sup>14</sup> Esses dados foram obtidos em outubro de 2009, durante entrevista realizada pela autora, enquanto acompanhava o Agente do EIS em seu trabalho no balcão de oportunidades.

que as desvantagens podem ser superadas como, por exemplo, quando se investe na qualificação de um dos membros da família. Há uma significativa dificuldade em se encontrar pessoas capacitadas, com experiência ou curso profissionalizante.

Das pessoas cadastradas no balcão, 65% trabalharam em uma empresa, como auxiliar ou ajudante geral e algumas tem curso superior trancado, por falta de condições financeiras para dar continuidade ao curso. Quanto aos jovens, a maior parte nunca trabalhou. Há muita dificuldade em encontrá-los e atraí-los para o projeto, principalmente, por sua falta de visão de futuro. É preciso encontrar algo que os atraia o interesse. Sem boas referências de família, eles também não conseguem acreditar na veracidade de projetos de inclusão social.

A HOTECH e o SENAI só oferecem curso para maiores de 18 anos. Há poucos cursos disponíveis para jovens menores de 18 anos, também pela falta de capacitação destes. Uma empresa solicita, por exemplo, 20 pessoas, mas não há nenhuma que se enquadre no perfil solicitado. A maioria das pessoas cadastradas no balcão não tem nem ensino médio completo.

Outra dificuldade apontada pelos coordenadores do EIS foi que, com aluguéis elevados para a realidade dessas pessoas (média de R\$ 450 por cômodo), trabalhar informalmente, muitas vezes, resulta em chance de melhor remuneração. Em geral, os salários para trabalhar 8 horas por dia em alguma empresa equivalem a um salário mínimo.

Com relação ao empresariado, por sua vez, o projeto também encontrou dificuldades. Muitas empresas resistem a contratação de alguém do bairro, por falta de confiança no perfil do possível funcionário, mas, quando procurados, em sua maioria, demonstram entender o trabalho social escritório e afirmam que empregariam alguém indicado pelo projeto. Sem tempo para atenderem ao EIS, as empresas, em geral, atendem mal. Um primeiro contato é feito com a recepcionista e depois se passa para o gerente, mas, isso, apenas com hora marcada (é bem difícil). Normalmente, segundo seus coordenadores, são as pequenas empresas que dão mais abertura ao projeto (como as oficinas mecânicas, por exemplo).

### **3.6 Uma Proposta de Intervenção: aplicação da Lei do Jovem Aprendiz**

Após avaliar as condições do jovem no mercado de trabalho, observa-se a urgência em se identificar maneiras para traçar uma estratégia que possibilite a geração de emprego e renda para esta parcela da população, principalmente, para aqueles que vivem em situação de vulnerabilidade nos grandes centros urbanos.

Castro, Aquino & Andrade (2009), enfatizam a necessidade que o Brasil tem de uma escola de qualidade para preparar os jovens para o mercado de trabalho e o jovem brasileiro, de uma escola que o estimule a desenvolver de suas habilidades, de modo a permitir sua inserção autônoma e com segurança no trabalho, na vida comunitária, no cenário político e cidadania. É preciso romper o círculo vicioso de inserções precárias, abandono escolar e desalento que são marcantes na trajetória de grande parte deste segmento e promover condições que respeitem as especificidades e peculiaridades do trabalho juvenil.

Levando-se em conta os direitos e as redes de proteção social, vigentes, e considerando-se as novas demandas juvenis, as Políticas Públicas para a Juventude (PPJ's) podem ser classificadas como: i) *Universais* (políticas setoriais dirigidas a toda a população, inclusive aos jovens); ii) *Atrativas* (aquelas que não são dirigidas apenas aos jovens, mas têm especial incidência sobre eles, lhes abrindo oportunidades específicas ou afetam particularmente os jovens, como as políticas de segurança e de combate à violência); e iii) *Exclusivas* (voltadas apenas para uma faixa etária predefinida entre 15 e 29 anos, nas áreas de educação, trabalho, desenvolvimento social, saúde, cultura, migração, segurança, que, via de regra, constituem-se em programas e ações emergenciais para jovens excluídos ou em situações de exclusão desfavorável. Estas políticas públicas deveriam afetar a vida e os direitos de diferentes segmentos juvenis que estejam sob a responsabilidade de diferentes ministérios, secretarias ou organismos governamentais (NOVAES, 2009; pp. 19-20).

Entre diversas ações, as quais contemplam as três classificações, em 2005, o governo brasileiro criou a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), o Conselho Nacional de Juventude (CNJ) e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), realizado sob gestão compartilhada entre os Ministérios da Educação (MEC), do Trabalho e Emprego (MTE) e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e sob a coordenação da SNJ/SGPR (Secretaria-Geral da Previdência da República). Entretanto, ainda são muitas as dificuldades para integrar programas e ações e garantir as previsões orçamentárias para tais projetos.

Criado esse sistema, o Grupo Interministerial identificou nove desafios que deveriam pautar a Política Nacional de Juventude (PNJ) e orientou no sentido da criação de um programa nacional, de caráter emergencial, que fosse capaz de dialogar com a dívida social do país e, sendo assim, contemplasse os jovens excluídos com educação, formação profissional e emprego. Os nove desafios são: ampliar o acesso e a permanência na escola, com qualidade; erradicar o analfabetismo entre os jovens; prepará-los para o mundo do trabalho; gerar trabalho e renda; promover vida saudável; democratizar o acesso ao esporte, lazer, cultura e à tecnologia da informação; promover os direitos humanos e políticas afirmativas; melhorar a qualidade de

vida dos jovens no meio rural e nas comunidades tradicionais; e, por fim, estimular a cidadania e a participação social (SILVA & ANDRADE, 2009; p. 51).

Para Gonçalves (2009), atualmente, é possível se vislumbrar uma política nacional que procura integrar o incentivo à conclusão do ensino médio, oferecendo auxílio financeiro às famílias de baixa renda, com programas de aprendizagem profissional que combinam formação técnica e experiência de trabalho, ao mesmo tempo em que há programas direcionados a jovens e jovens adultos que combinam elevação de escolaridade com qualificação profissional. Entretanto, o autor reforça que,

(...) é imprescindível que estas políticas não se consolidem simplesmente como instrumentos de prevenção de criminalidade entre jovens de classes populares (...). Se faz sentido envidar esforços para incorporar os jovens ao mundo do trabalho, então, também é preciso reconhecer e valorizar seu potencial de ampliar quantitativa e qualitativamente a força de trabalho brasileira (GONÇALEZ, 2009; p. 127).

Assim sendo, em se aproveitando toda a construção que já se tem de projetos e instituições de inclusão social na região, acrescida do grande número de empresas e possibilidades, as mais diversificadas, de trabalho que esta oferece a proposta que se faz aqui é que pela disseminação e aplicação de forma mais efetiva e eficaz da Lei do Jovem Aprendiz que, por sua concepção e abrangência, entende-se poder ser esta uma forma de possibilitar aos jovens manterem-se no mercado de trabalho, com base no desenvolvimento de um perfil profissional mais competitivo e consciente. Além de unir teoria e prática de uma ocupação, o programa permite ao jovem conciliar esse aperfeiçoamento com a sua existência enquanto jovem estudante e poder concluir seus estudos sem deixar de contribuir com o sustento de suas famílias, a partir da renda que auferem de suas atividades na aprendizagem.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Nos países em desenvolvimento, o crescimento urbano ocorre num processo mais intenso do que nos países industrializados. Apesar das taxas de urbanização serem compatíveis entre si, isso se dá porque os países em desenvolvimento apresentam maiores taxas de crescimento natural da população. A cidade surge como pólo de atração de pessoas em busca de melhores condições de vida e, com o tempo, desenvolve-se uma relação centro-periferia em que as regiões “centrais” são mais povoadas, com maiores níveis de industrialização e urbanização. Quanto maior sua população ou mais pessoas se desloquem de áreas mais distantes para lá, maior será a importância do centro. Mas, esse crescimento populacional gera, com o passar do tempo, o efeito contrário, de repulsão em relação ao

centro, principalmente devido aos custos elevados e às deseconomias de aglomeração que se multiplicam, tais como degradação ambiental, congestionamentos, poluição, riscos à saúde, criminalidade e, conseqüentemente, declínio da qualidade de vida na região.

Essa decadência da região central permite a chegada de pessoas menos abastadas. Observa-se, um significativo crescimento da pobreza nessa região, com altas taxas de desemprego e informalidade, além de outras condições que só fazem ampliar a vulnerabilidade e o risco social para essa população. Mas, para mudar esse quadro, observa-se que é necessária, cada vez mais, a implantação de políticas públicas de desenvolvimento local com inclusão social, de modo a recuperar a base econômica e social da região.

Os pobres são excluídos do processo produtivo e assim se desenvolvem os processos de vulnerabilização, destituição e marginalização e se reproduzem contradições de difícil solução, como é o caso dos jovens em situação de risco social no mercado de trabalho. Diante da precária situação de suas famílias, esses jovens precisam inserir-se precocemente no mercado de trabalho, mas, devido a baixa escolaridade e qualificação, pouca ou nenhuma experiência, os postos de trabalho que conseguem, em geral, são mal-remunerados, em condições precárias, sem garantias ou benefícios e com jornadas de trabalho que comprometem sua freqüência e seu rendimento escolar, causando a chamada evasão escolar.

A busca de soluções para a pobreza e a exclusão social requer a definição de um diagnóstico sobre a realidade local e a definição das ações a serem executadas, as quais, para surtir o efeito desejado ou esperado, precisam contar com a colaboração da comunidade envolvida e, para tanto, é necessário que se criem ferramentas e mecanismos que possibilitem esta participação de forma efetiva. À prefeitura, por exemplo, cabe exercer um papel fundamental que é o de agente articulador entre as iniciativas e os agentes locais, mas, é crescente, também, a importância das parcerias nesse processo.

No caso “crianças e jovens em situação de risco”, por exemplo, identificam-se várias situações e perfis, presentes num grupo marcado por pobreza e exclusão, impondo ações que atendam às especificidades desse público alvo e alcancem o caráter multidimensional da exclusão que o envolve, além de agir sobre os mecanismos de reprodução dessas desigualdades, criando um ambiente favorável à geração de emprego e renda.

Uma política de combate à exclusão deve ter como diretriz a consolidação do capital social nos grupos beneficiários. A provisão de serviços governamentais e privados num contexto de “capital social” deve ter a finalidade de fornecer infra-estrutura, educação e saúde e preparar a comunidade para a modernização econômica. A promoção do desenvolvimento socioeconômico e a minimização das desigualdades requerem mudanças institucionais,

políticas persistentes e uma articulação entre o sistema educacional e a esfera produtiva do país. Por meio da educação, aprendizado e especialização, as pessoas tornam-se mais produtivas e contribuem para a expansão econômica de sua localidade.

A população jovem brasileira, formada por indivíduos com idade entre 15 e 24 anos, representa aproximadamente 20% do total da população, entretanto, a taxa de desemprego para essa parcela da população é quase dobro da taxa de desemprego total do país, principalmente, devido ao menor capital humano incorporado e pouca experiência no mercado de trabalho. A questão do desemprego juvenil torna-se, então, um sério problema que vem crescendo em vários países, tornando urgente a formulação de políticas públicas que busquem modo a minimizar os efeitos desse desemprego sobre a sociedade.

O retardamento do ingresso no mercado de trabalho por meio de políticas que ampliem a escolarização formal e garantam a qualificação profissional pode representar uma possível solução para o problema, reforçando a importância dos investimentos em capital humano, de forma a preparar os jovens para as transformações econômicas e produtivas atuais. Contudo, é preciso que se estabeleçam instrumentos de garantia de renda e se desenvolvam políticas de emprego que tornem mais fácil a integração desses jovens ao mercado de trabalho, em especial os que vivem em situação de vulnerabilidade e risco social. A falta de perspectivas nesta fase de suas vidas pode provocar uma série de outros problemas sociais, por essa razão, é necessário que a política para a juventude compreenda eixos como educação, trabalho, cultura, saúde e lazer, para melhorar a qualidade de vida desses jovens.

A década de 1990 foi marcada por significativas mudanças na legislação do trabalho juvenil no Brasil, como reflexo do processo de reestruturação produtiva sofrido pela economia nacional, que afetou significativamente o mercado de trabalho. Ocorreu a reorganização da produção em detrimento dos trabalhadores, em que se observou o crescimento dos índices de desemprego e a perda de direitos, num processo em que o jovem foi particularmente afetado, quando ocorreu um desvio de finalidade em instrumentos legais fundamentais à sua preparação para o mercado de trabalho como, por exemplo, o estágio ou mesmo a aprendizagem, que passaram a ser utilizados como uma forma de adquirir mão de obra barata.

Diante dessa nova realidade, novas medidas foram elaboradas e alguns programas de geração de emprego e renda foram criados, ligados a questão da qualificação profissional e, voltados aos problemas da juventude no mercado de trabalho. Os dois principais programas foram: o PNPE, que visava estimular o primeiro emprego de jovens trabalhadores de 16 a 24 anos, pertencentes a famílias de baixa renda e que não tiveram experiência em emprego formal, visando ampliar suas chances de ingresso e permanência no mercado de trabalho e o

Programa Jovem Aprendiz, em que, por meio de um contrato especial de aprendizagem, o empregador se compromete a assegurar ao aprendiz, inscrito em programa de aprendizagem, uma formação técnico-profissional compatível com seu desempenho, física, moral e psicologicamente falando, enquanto o aprendiz assume o compromisso de executar com zelo as tarefas necessárias para sua formação.

O primeiro programa apresentou problemas de desarticulação entre as políticas de qualificação e as de educação e de mau uso dos recursos públicos, devidos a fragilidades no planejamento, monitoramento e avaliação. O perfil do candidato era definido pelo Governo e, por essa razão, as empresas tinham dificuldade em aderir ao programa. Seus cursos muito rápidos e voltados, basicamente, ao segmento do trabalho repetitivo, de execução e operacionalização, deixando de lado o trabalho criativo e mais elaborado, foram muito criticados. Restrito ao combate ao desemprego de inserção, o PNPE não atinge jovens mais necessitados, inseridos no mercado de trabalho informal e/ou em ocupações de má qualidade.

Com relação à Lei do Jovem Aprendiz, por sua vez, uma entidade não-governamental faz a intermediação do processo e oferece cursos de capacitação e proteção ao jovem, de modo que, ao se inserir no mercado de trabalho, ele não venha a correr o risco de se tornar mão de obra barata. Por meio destas entidades o jovem adquire conhecimentos fundamentais para seu desenvolvimento pessoal e profissional.

As análises até aqui tiveram por finalidade embasar teoricamente a compreensão da dinâmica de urbanização e posterior degradação e “esvaziamento” ocorridos na Região Central de São Paulo, uma região que já foi pólo econômico do Estado à época dos barões do café e espaço de referência em torno do qual a cidade se organizava, mas, que, apesar do vigor de sua modernização, posteriormente, assistiu a um abandono das políticas públicas e ao crescimento da demanda por serviços sociais de toda ordem.

A região passou por uma significativa decadência econômica e funcional, que levou a desvalorização de algumas áreas, ao crescimento do número de imóveis vagos ou abandonados (estima-se que 20% em média do seu estoque de moradias estejam nessas condições). Outra realidade preocupante é o elevado número de pessoas que vivem em cortiços ou edificações muito precárias. Essas preocupantes transformações proporcionaram o desenvolvimento de conflitantes propostas e as mais variadas reivindicações, desde a defesa da habitação social e permanência dos usos populares e moradores de baixa renda no Centro, passando por melhoria e embelezamento dos espaços públicos, até a atração de novos investimentos, valorização imobiliária e produção de uma nova dinâmica econômica e social.



Apesar dos sérios problemas a serem enfrentados, a região central não deixa de ser um local que oferece muitas oportunidades em termos urbanos, devido ao número de pessoas que trabalham ou circulam por lá por ser muito bem conectada com a maioria dos municípios da Região Metropolitana de São Paulo. E, a partir dessa percepção, alguns projetos foram pensados e implantados visando desenvolver o centro da cidade e se beneficiar das oportunidades econômicas oferecidas ali e promovendo, simultaneamente, a inclusão social, com destaque para dois projetos, o Procentro, que contou com o financiamento do BID e, posteriormente, o Projeto Inclusão Social Urbana Nós do Centro, que resultou de um acordo de cooperação entre a PMSP e a CE. Foi este último que proporcionou a aproximação entre a realidade dos jovens em situação de vulnerabilidade e risco social da região a este trabalho.

Dentre os principais problemas a serem enfrentados ali estão a falta de informação atualizada sobre as condições de vida das pessoas e famílias mais pobres e carentes que vivem ou circulam pela região, a baixa qualificação profissional dessas pessoas; e, por fim a problemática relacionada à questão de gênero, como o problema da gravidez precoce nos segmentos mais jovens dessa população, e a pobreza extrema de uma população que tenta sobreviver em situação de vulnerabilidade total, uma situação que afeta jovens, idosos, deficientes físicos e mentais, entre outros. Essa é uma população necessita, basicamente, de muita acolhida, pensando-se sempre em, mais do que assistencialismo, simplesmente, mas em capacitação por meio de oficinas de profissionalização, daí, então, atingidas estas condições, estas pessoas necessitam também de poder desfrutar de momentos de lazer, recreação e cultura e enfim viver com alguma condição de dignidade.

Sete escritórios de inclusão social foram implantados nos bairros centrais e são administrados pelo Projeto Inclusão Social Urbana Nós do Centro. Em cada um, são desenvolvidas diversas atividades sociais e são oferecidos cursos e oficinas de capacitação profissional e geração de renda para as pessoas residentes em cortiços e zonas de exclusão social, nos bairros onde cada escritório está instalado. Estes cursos são definidos a partir dos diagnósticos e experiências vividas em cada comunidade, levando em conta, principalmente, a demanda local e oportunidades existentes, conforme a vocação econômica da região.

O escritório que veio servir de referência para a presente análise foi o EIS-Santa Cecília que, para lidar com os 40% de seu público que se encontra na faixa jovem da população, desenvolveu um serviço e uma área de orientação para o trabalho e inserção profissional, o SOT e o “Balcão de Oportunidades”, cuja experiência, apesar de enriquecedora em termos de atendimento e transmissão de informações fundamentais para que esse jovem

adentre ao mercado de trabalho de forma menos traumática, tem se confrontado com significativas barreiras e dificuldades em suas ações.

Uma grande dificuldade é lidar com a própria falta de interesse de muitos desses jovens que optam por se manter em ocupações informais, por auferirem nelas, em geral, maiores remunerações. O público atendido não tem dimensão das reais oportunidades existentes, buscam qualificação inadequada ou insuficiente, sendo assim, há uma grande dificuldade em se encontrar pessoas capacitadas, com experiência ou curso profissionalizante. A maior parte desses jovens nunca trabalhou e é necessário um significativo esforço para atraí-los para um projeto, por sua falta de visão de futuro e muito também pela descrença destes nas instituições e projetos de inclusão social. Com um custo elevado para residir no centro, em geral o jovem tem que sair às ruas e buscar por uma ocupação para levar um mínimo para sua mãe e irmãos e acaba por abandonar a escola e não lhes sobra tempo ou condição de acompanhar qualquer curso de capacitação que venham a oferecer.

Com relação ao empresariado, observa-se a resistência das empresas à contratação de alguém dos jovens dessa região, igualmente, por falta de confiança nesse perfil do possível funcionário, além de ser bem dificultada a aproximação dos Agentes às empresas em geral, que normalmente não são muito receptivas a projetos sociais, sendo mais fácil o acesso às pequenas empresas, que são as que lhes dão mais abertura.

Com base nos relatos e nas análises por hora desenvolvidas, acredita-se que, se bem divulgado, fiscalizado e a Lei aplicada efetivamente pelas empresas, o Programa Jovem Aprendiz pode vir a representar uma significativa ferramenta de geração de emprego e renda para os jovens, isto porque, além dos ganhos em termos de ampliação da qualificação, especialmente, para aqueles que vivem em famílias de baixa renda e em situação de vulnerabilidade social, a Lei permite a estes jovens que consigam uma renda de apoio sem ter que abandonar seus estudos para garantir o sustento de suas famílias.

Torna-se necessária a realização de um trabalho que venha a ampliar a divulgação da Lei e do Programa Jovem Aprendiz, de modo a contemplar, com toda sorte de informações a respeito, tanto as empresas e potenciais empregadores, as escolas, ONG's, instituições de ensino profissionalizante ou de capacitação profissional, assim como a todas as entidades que trabalhem diretamente com essa comunidade tão carente de recursos e oportunidades. Isto porque, apesar das vantagens que ela proporciona, inclusive, aos empregadores, ainda é relativamente baixa a adequação das empresas à Lei e considerável o potencial de contratação existente no país, podendo vir, também, a contribuir no combate ao cenário de elevado desemprego juvenil não só nos centros urbanos como o de São Paulo, como em todo o país.

## REFERÊNCIAS ELETRÔNICAS E BIBLIOGRAFIAS:

AQUINO, Luseni Maria C. de. **A Juventude Como Foco das Políticas Públicas.** *In:* CASTRO, Jorge A. de; AQUINO, Luseni Maria C. de; ANDRADE, Carla Coelho de (orgs). **Juventude e Políticas Públicas no Brasil.** Capítulo 1, pp. 25-39. Brasília: IPEA, 2009.

**ASSOCIAÇÃO VIVA O CENTRO.** Disponível em: [www.vivaocentro.org.br](http://www.vivaocentro.org.br). Acesso em: 08/01/2009.

BARDAGI, Marúcia P.; ARTECHE, Adriane X.; NEIVA-SILVA, L. **Projetos Sociais com Adolescentes em Situação de Risco: discutindo o trabalho e a orientação profissional como estratégias de intervenção.** *In:* HUTZ, C. S. (org.). **Violência e Risco na Infância e na Adolescência: pesquisa e intervenção**, pp. 101-146. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2005.

BARBOSA, Carlos Soares; DELUIZ, Neise. **Qualificação Profissional de Jovens e adultos trabalhadores: o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego em discussão.** B. Téc. SENAC: a R. Educ. Prof., Rio de Janeiro, pp. 51-63, v. 34, n.1, jan./abr. 2008.

BASTOS, Raul L. A. **A experiência do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens no âmbito do mercado de trabalho da Região Metropolitana de Porto Alegre.** Secretaria do Planejamento e Gestão. Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser. Porto Alegre, janeiro de 2009. (Texto para Discussão n° 51).

BAVA, Silvio Caccia. **A Produção da Agenda Social: uma discussão sobre contextos e conceitos.** Cadernos Gestão Pública e Cidadania, volume 31, agosto de 2003.

BOCK, Ana M. B.; Cruz, Myrt T. S. (Orgs.). **O Mundo do Trabalho e o Desafio da Inclusão Social: relato de uma experiência no centro de São Paulo.** 1.ed. Santos/SP: Editora Brasileira, 2009. v. 1. 191 p.

BONEFF, Alfredo. **Além do primeiro emprego.** Jornal da Cidadania n° 118 - ago/set, 2003. Disponível em: <http://www.ibase.br/modules.php?name=Conteudo&pid=757>. Acesso em: 17 de fevereiro de 2010.

BOSCHI, Renato Raul. **Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana: Comparando Belo Horizonte e Salvador.** *In:* Dados. Vol. 42, n° 4. Disponível em: [www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581999000400002&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581999000400002&script=sci_arttext). Acesso em: 26 de janeiro de 2009.

**BOLETIM NÓS DO CENTRO N° 1 - 1º Seminário de Gestão: Revitalização do Centro de São Paulo e Desenvolvimento Social e Urbano.** São Paulo: 12 de junho de 2007. Disponível em: [http://www.nosdocentro.org.br/documentos/Boletim\\_NosdoCentro.pdf](http://www.nosdocentro.org.br/documentos/Boletim_NosdoCentro.pdf). Acesso em: 10 de junho de 2008.

BORGES, Marana. (USP Online) **O projeto de Revitalização do Centro de São Paulo e Suas Contradições.** Disponível em: <http://sp450anos.terra.com.br/interna/0,,OI236648-EI2551,00.html>. Acesso em: 10 de julho de 2008.

CAMPOS, Cândido M.; GAMA, Lúcia Helena; SACCHETTA, Vladimir (orgs.). **São Paulo; Metrópole em Trânsito: percursos urbanos e culturais.** São Paulo: Ed. SENAI, 2004.

CARDOSO Jr., José Celso. **Pobreza como privação de capacidades ou pobreza como destituição de direitos: alcances e impasses no pensamento de Amartya Sen.** Revista de Economia Política, Ano 9, nº 19. Rio de Janeiro: 7 letras, 2006.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira; COSTA, Bruno Lazarotti Diniz. **Exclusão Social e Políticas Públicas: Algumas reflexões a partir das experiências descritas no programa Gestão Pública e Cidadania.** Cadernos Gestão Pública e Cidadania, volume 28, jul. 2003.

CARVALHO, Edemir de. **Exclusão Social e Crescimento das Cidades Médias Brasileiras.** In: *Scripta Nova – Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol VII, nº 146(128). Universidad de Barcelona: 1 de agosto de 2003.

CASTRO, Jorge Abrahão de; AQUINO, Luseni Maria C. de; ANDRADE, Carla Coelho de (orgs). **Juventude e Políticas Públicas no Brasil.** Brasília: IPEA, 2009. 303 p.

CAVALCANTE, Gláucia. **Empresas estão longe de utilizar potencial de contratação.** 11/07/2008. Entrevista realizada durante o Seminário Lei do Aprendiz no Brasil. **Programa Conexão Aprendiz.** Disponível em: [www.conexaoaprendiz.org.br/empresas.php](http://www.conexaoaprendiz.org.br/empresas.php). Acesso em: 27/01/2009.

CENTRO INTEGRADO EMPRESA-ESCOLA (CIEE). **Programa Aprendiz Legal, 2010.** Disponível em [www.aprendizlegal.org.br](http://www.aprendizlegal.org.br). Acesso em: 27 de janeiro de 2009.

COMARÚ, Francisco; FALZONI, Rosa. **A Participação Social no Programa de Reabilitação do Centro de São Paulo.** In: INSTITUTO PÓLIS (Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais); CARE BRASIL. **Controle Social de Políticas Públicas: o financiamento do BID para a reabilitação do centro de São Paulo. Relatório III – Anexos.** 30 de Novembro de 2007.

COSTA, Karina; GALLO Mariana. **Educação é Prioridade na Lei de Aprendizagem.** S.d. **Programa Conexão Aprendiz.** Disponível em: [www.conexaoaprendiz.org.br/empresas.php](http://www.conexaoaprendiz.org.br/empresas.php). Acesso em: 27 de janeiro de 2009.

CHRISTALLER, W. *Central Places in Southern Germany.* New Jersey:Prentice-Hall, 1966.

CRUZ, Myrt T. S. **Gestão de Projetos Sociais: desafios multidisciplinares e intersetoriais.** In: BOCK, Ana M. B.; CRUZ, Myrt T. S. **O Mundo do Trabalho e o Desafio da Inclusão Social: relato de uma experiência no centro de São Paulo.** 1ª ed., v.1, Santos: Ed. Brasileira, 2009.

CUNHA, Patrícia Rodrigues Chaves. **O Programa Primeiro Emprego e a cidadania do jovem no Brasil.** In: ESPINOSA, Betty; ESTEVES, Ana; PRONKO, Marcela. *Mundos Del Trabajo y Políticas Públicas en América Latina*, pp.111-124. Ecuador: Flacso, mayo 2008.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE) - **Anuário da Qualificação Social e Profissional 2007.** São Paulo, 2007.

DOWBOR, Ladislau. **Requisitos para um Projeto de Desenvolvimento Local**. Boletim DICAS – Idéias para a Ação Municipal - Governo e Sociedade, nº 53, 2006. Disponível em: [www.fpa.org.br](http://www.fpa.org.br)

DOWBOR, Ladislau. **Desenvolvimento e Ações do Governo Local**. Boletim DICAS – Idéias para a Ação Municipal - Governo e Sociedade, nº 54, 1992. Disponível em: [www.polis.org.br](http://www.polis.org.br)

FERREIRA, João Sette Whitaker. **Globalização e Urbanização Subdesenvolvida**. São Paulo em Perspectiva, vol.14, nº 4. São Paulo: outubro / dezembro, 2000.

FERREIRA, Sandra Cristina. **Urbanização e rede urbana brasileira: orientação teórica e metodológica preliminar**. 1º Simpósio de Pós-Graduação em Geografia do Estado de São Paulo (SIMP GEO/SP), VII Seminário de Pós-Graduação em Geografia da UNESP. Rio Claro: UNESP, nov.2008.

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) – vários anos. Projeção Populacional – Revisão 2008.

FUNDAÇÃO SEADE – FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS – Informações dos distritos da Capital. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/produtos/imp/distritos/imp.php>. Acesso em: 27 de janeiro de 2009.

FUNDAÇÃO SEADE e GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO - SECRETARIA DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO. **Evolução do Índice de Vulnerabilidade Juvenil 2000/2005**. São Paulo: maio de 2007.

FRÚGOLI Jr., Heitor. **Centralidade em São Paulo: trajetórias, conflitos e negociações na metrópole**. São Paulo: Cortez, EDUSP, 2000.

GESTÃO DE PESSOAS. **Aprende Quem Ensina**. Disponível em: [www.miloinews.com.br/news/noticias.asp?id=3](http://www.miloinews.com.br/news/noticias.asp?id=3). Acesso em: 27 de janeiro de 2009.

GONÇALEZ, Roberto. **Políticas de Emprego para Jovens: Entrar no Mercado De Trabalho é a Saída?** In: CASTRO, Jorge Abrahão de; AQUINO, Luseni Maria C. de; ANDRADE, Carla Coelho de (orgs). **Juventude e Políticas Públicas no Brasil**. Capítulo 4, pág. 109-128. Brasília: IPEA, 2009.

HUTTER, Lucy Maffei. **A Cidade de São Paulo (Séculos XIX / XX)**. In: Projeto de Cooperação CAPES / COFECUB. **Cidades Brasileiras: políticas urbanas e dimensão cultural**. Instituto de Estudos Brasileiros / Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 1998.

INSTITUTO DE ESTUDOS, FORMAÇÃO E ASSESSORIA EM POLÍTICAS SOCIAIS (INSTITUTO PÓLIS); CARE BRASIL. **Controle Social de Políticas Públicas: o financiamento do BID para a reabilitação do centro de São Paulo**. Versão Preliminar da Publicação Final do Projeto: maio de 2008.

INSTITUTO DE ESTUDOS, FORMAÇÃO E ASSESSORIA EM POLÍTICAS SOCIAIS (INSTITUTO POLIS); ACTIONAID BRASIL. **Controle Social de Políticas Públicas: o Projeto Inclusão Social Urbana – Nós do Centro**. Relatório - março de 2008.

KASSOUF, Ana Lucia; SILVA, Nancy D V. **A exclusão social dos jovens no mercado de trabalho brasileiro**. Revista Brasileira de Estudos de População, v. 19, n. 2, 2002.

KLIKSBERG, Bernardo. *Repensando El Estado Para El Desarrollo Social: Mas Allá de Dogmas y Convencionalismos*. Traduzido por: SILVA, Joaquim O.P. São Paulo: Cortez Editora, abril de 1998.

KON, Anita. **Desenvolvimento Econômico, Capital Social e Serviços**. In: **Economia de Serviços**. Capítulo 8. Rio de Janeiro: Ed. Campus / Elseviere, 2004.

KON, Anita (orientadora). **Capacitação Profissional de Jovens em Situação de Risco na Região Central do Município de São Paulo: subsídios para a inserção social**. In: BOCK, Ana M. B.; CRUZ, Myrt T. S. **O Mundo do Trabalho e o Desafio da Inclusão Social: relato de uma experiência no centro de São Paulo**. 1ª ed., v.1, Santos: Ed. Brasileira, 2009.

LOPES, João Carlos. **Globalização, crescimento e convergência na economia mundial**. Portugal: ISEG, 2002. Disponível em: [www.janus2002 / indice de artigos / Portugal e o Mundo](http://www.janus2002/indice%20de%20artigos/Portugal%20e%20o%20Mundo). Acesso em: 20 de julho de 2009.

MACHADO, Antonio Augusto Telles (Org.). **Projeto Inclusão Social Urbana Nós Do Centro – A Experiência de uma Política Social Intersetorial**. São Paulo: SMADS, União Européia, 2008. 112p.

MANFREDI, Silvia Maria. **Trabalho, Qualificação e Competência Profissional – Das Dimensões Conceituais e Políticas**. In: Educação Social, v. 19, nº 64. Campinas: Set, 1998.

MARSHALL, Stephanie P. **Criando comunidades vigorosas centradas no aprendizado para o século XXI**. In: HESSELBEIN, F. *et. all*. **A organização do futuro. Como preparar hoje as empresas de amanhã**. São Paulo, Futura, 1997.

MCDONALD, J. F. *Fundamentals of Urban Economics*. New Jersey: Prentice Hall, 1997.

MESQUITA, Marcos Roberto. **O Desemprego Juvenil e a Crise Social no Brasil Atual**. LABORE Laboratório de Estudos Contemporânea – Polêmica Revista Eletrônica, v. 22, p.22. Rio de Janeiro: Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 2007.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO – **Intermediação de Mão de Obra (IMO)**. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/imo/default.asp>. Acesso em: 01 de março de 2010.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO – **Manual de Aprendizagem – O que é preciso saber para contratar o jovem aprendiz**. Brasília, MTE, SIT, SPPE, abril de 2006.

MOVIMENTO DEGRAU – Desenvolvimento e Geração de Redes. **Carta aos Empreendedores**. Programa Convivência e Aprendizado no Trabalho. Disponível em: [www.degrau.org.br](http://www.degrau.org.br). Acesso em: 26 de outubro de 2009.

NAZZARI, Kátia Rosana; REULE, Eronice; LAZZAROTTO, Elizabeth Maria. **Capital Social, desenvolvimento socioeconômico e cooperativismo**. Cascavel: UNIOESTE, 2003.

NÓS DO CENTRO – PLANO OPERACIONAL GLOBAL (POG). **Projeto Inclusão Social Urbana ALA / BRA / 2005 / 017-576**. União Européia / Prefeitura da Cidade de São Paulo. Agosto, 2006.

NOVAES, Regina Célia Reyes. **Prefácio**. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; AQUINO, Luseni Maria C. de; ANDRADE, Carla Coelho de (orgs). **Juventude e Políticas Públicas no Brasil**. Pág. 13-22. Brasília: IPEA, 2009.

OLIVEIRA, Fátima Bayma de. **Políticas Públicas de Trabalho: a qualificação profissional em perspectiva**. *VIII Congreso Internacional Del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la Administración Pública*. Panamá: out.2003.

OLIVEIRA, Raí de. **Brasil pode crescer com a Lei do Aprendiz**. Artigo publicado na **Folha de São Paulo**, em 13 de novembro de 2007. Disponível em: <http://atletaspelacidania.terra.com.br/artigos/artigo.php?id=70>. Acesso: outubro de 2009.

PAIVA, Paulo. **Ética e Desenvolvimento**. Encontro Empresarial do Centro Universitário de Ciências Gerenciais. Belo Horizonte, 2003.

PENA JR, Marcos Antonio Gomes; GRACIANO, Claudia Gomes; VALÉRY, Françoise Dominique. **Universidade e Desenvolvimento local: reflexões sobre pró-atividade comunitária**. In: XXV Encontro Nacional de Engenharia de Produção. **Anais Eletrônicos**, pp. 4132-4139. Porto Alegre: INEGEP, out/nov 2005.

PENA JR, Marcos Antonio Gomes; VALÉRY, Françoise Dominique. **INCOOP-RN: Uma Proposta de Responsabilidade Social e Desenvolvimento Local Através da Universidade**. Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2006.

PIRES, Élson Luciano Silva. **Estratégias dos atores e potencialidades das dinâmicas locais em comunidades de baixa renda no Brasil**. Disponível em: <[www.monografias.com.br](http://www.monografias.com.br)>. Acesso em: 24 de abril de 2008.

PLACAR DO APRENDIZ (dezembro/2009). Disponível em <http://placardoaprendiz.ning.com>. Acesso em: 15/02/2010.

POLÈSE, Mario. **Economía Urbana y Regional: Introducción a la relación entre territorio y desarrollo**. 1ª ed. Cartago: LUR/BUAP/GIM, 1998.

**PROJETO INCLUSÃO SOCIAL URBANA NÓS DO CENTRO** – Disponível em: [www.nosdocentro.org.br](http://www.nosdocentro.org.br). Acesso em: 10 de dezembro de 2008.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. 3ª ed. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2002.

RIBAS, Rafael P.; MIGUEL, Lovois de A. **A Importância do “Fato Social” Como Instrumento Analítico de Capacitações na Compreensão das Desigualdades**. In: Anais do IX Encontro Nacional de Economia Política. Uberlândia: Set, 2004.

RIBEIRO, Cássia Gisele. **Lei Facilita a Entrada de Jovens no Mercado de Trabalho**. *Jornal Guia de Empregos*, 29 de Junho de 2003. Disponível em: [http://www2.uol.com.br/aprendiz/guiadeempregos/primeiro/info/artigos\\_290903.htm](http://www2.uol.com.br/aprendiz/guiadeempregos/primeiro/info/artigos_290903.htm). Acesso em: 05/02/2009.

RODRIGUES, Vívian M. O.; SANTOS, Carla P. (relatoras). **Relatório da Oficina do Grupo de Capacitação Profissional**. In: KON, Anita (coord.). **Seminário “O Mundo do Trabalho e o Desafio da Inclusão Social”**(não publicado). São Paulo: PUC-SP, 25 de junho de 2009.

SANTOS, Cilícia Dias dos. **A formação e produção do espaço urbano: discussões preliminares acerca da importância das cidades médias para o crescimento da rede urbana brasileira**. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional (G&DR)*, v. 5, n. 1, p. 177-190. Taubaté: jan-abr/2009.

SANTOS, Fábio Alexandre dos. **Urbanização da Cidade de São Paulo: trabalhadores imigrantes, ocupação do espaço e salubridade, 1911-1930**. Artigo extraído dos resultados parciais da pesquisa de doutoramento **“Saneando a cidade, fomentando disparidades. Trabalhadores, intervenções urbanas e salubridade em São Paulo, 1911-1930”**. Programa de Pós-Graduação em Economia Aplicada – Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), 2005.

SANTOS, Heloísa Occhiuzo dos. **Ideário Pedagógico de Formação Profissional: uma perspectiva de Anísio Teixeira**. In: *Revista Espaço Acadêmico*, Ano II, nº 16. São Paulo: Set, 2002.

SANTOS, Raquel do Carmo (2006). **Sociólogo critica programa de emprego para jovens**. Entrevista publicada pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Disponível em: [http://www.unicamp.br/unicamp/unicamp\\_hoje/ju/junho2006/ju327pag8b.html](http://www.unicamp.br/unicamp/unicamp_hoje/ju/junho2006/ju327pag8b.html). Acesso em: 17/02/2010.

SCHWARCZ, Lilia Katz Moritz. **Entre cientistas, confeitarias, bondes e muita garoa: um passeio pelo centro de São Paulo na virada do Século XIX**. 2004. Associação Viva O Centro. Disponível em: <http://www.vivaocentro.org.br/bancodedados/centrosp/historia.htm>. Acesso em: 26/01/2009.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução: MOTTA, Laura Teixeira. Revisão Técnica: MENDES, Ricardo D. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Enid Rocha Andrade da; ANDRADE, Carla Coelho de. **A Política Nacional de Juventude: avanços e dificuldades**. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; AQUINO, Luseni Maria C. de; ANDRADE, Carla Coelho de (organizadores). **Juventude e Políticas Públicas no Brasil**. Capítulo 1, pp. 41-70. Brasília: IPEA, 2009.

SILVA, Magda Cibele Moraes Santos; BORGES, Ângela Maria Carvalho. **Mudanças recentes na regulação do trabalho juvenil no Brasil**. *Cientefico*, Ano VII, v. II, pág. 53-58. Salvador: julho-dezembro, 2007.

SINGER, Paul. **Economia Política da Urbanização**. Ed Contexto, 1998.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações**; 2º ed. São Paulo: Editora Nova. 1985.



SOMEKH, Nádia; CAMPOS, Cândido M. **Desenvolvimento local e Projetos Urbanos.** Artigo apresentado no IX Encontro Nacional da ANPUR “Ética, Planejamento e Construção Democrática do Espaço”. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, ago.2004.

SOUZA FILHO, Jorge Renato de. **Desenvolvimento Regional Endógeno, Capital Social e Cooperação.** Porto Alegre: UFRGS, 1999. Disponível em: <http://nutep.ea.ufrgs.br/pesquisas/Desenvolvreg.html>. Acesso em 10 de dezembro de 2008.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento Econômico.** 5ª Edição. São Paulo: Atlas, 2005.

SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. **Território e Lugar na Metrópole Revisitando São Paulo.** In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de (orgs). **Geografias de São Paulo: a metrópole do século XXI.** São Paulo: Contexto, 2004.

SUAREZ-VILLA, Luiz. **Reestruturação Industrial, mudança tecnológica e planejamento do desenvolvimento metropolitano.** Revista Pesquisa e Planejamento Econômico - 19(1). Pág. 161 – 182. Rio de Janeiro: abr, 1989.

TERRA, José C.C. **Os Desafios da Produtividade: novas habilidades na Era da Informação e do Conhecimento e o papel central da Gestão do Conhecimento.** In: Seminário Preparatório da 3ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (3ª CNCTI). Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2005.

TUBELIS, Paula; BARBOTIN, Frederic. **Plano de Negócios e Inserção Produtiva – EIS Região Santa Cecília.** São Paulo: 2008.

VITTE, Claudete de Castro Silva. **Experiências de Políticas de Desenvolvimento Econômico Local nos Municípios da Região Metropolitana de Campinas (SP) e os Impactos no Território.** *Scripta Nova. Revista Electronica de Geografía Y Ciencias Sociales*, vol. XI, n. 245 (50). IX Colóquio de Geocritica. Barcelona: *Universidad de Barcelona*, ago.2007. Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24550.htm>. Acesso em: 10 de dezembro de 2008.

WOLFENSOHN, James D. **Construindo um mundo equitativo.** Discurso do Presidente do Grupo Banco Mundial em Reunião Anual. Praga, República Tcheca, 26 de setembro de 2000.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)