

# **ARARAQUARA DOS ANOS 2000**

UMA PERSPECTIVA A PARTIR DE  
DIFERENTES OLHARES

**ELTON EUSTÁQUIO CASAGRANDE**

**MARIA CHAVES JARDIM**

**(ORG.)**

# ARARAQUARA DOS ANOS 2000

Conselho Editorial Acadêmico  
Responsável pela publicação desta obra

Prof. Dr. Cláudio Cesar de Paiva (FCL/Araraquara)  
Profª Drª Luci Regina Muzzeti (FCL/Araraquara)  
Profª Drª Roseli Aparecida Parizzi (FCL/Araraquara)  
Prof. Dr. Rafael Alves Orsi (FCL/Araraquara)  
Profª Drª Carla Gandini Giani Martelli (FCL/Araraquara)  
Prof. Dr. Elton Eustáquio Casagrande (FCL/Araraquara)  
Profª Drª Jorge David Barrientos Parra (FCL/Araraquara)  
Profª Drª Maria Cristina Reckziegel Guedes Evangelista (FCL/Araraquara)  
Profª Drª Alessandra Aparecida Viveiro (FCL/Araraquara)  
Profª Drª Relma Urel Carbone Carneiro (FCL/Araraquara)  
Profª Drª Eliza Maria Barbosa (FCL/Araraquara)  
Srª Tatiana Pasetto Corrêa Saraiva (FCL/Araraquara)  
Sr. Rodrigo Tavares (FCL/Araraquara)

ELTON EUSTÁQUIO CASAGRANDE  
MARIA CHAVES JARDIM  
(ORG.)

**ARARAQUARA DOS ANOS 2000**  
UMA PERSPECTIVA A PARTIR DE  
DIFERENTES OLHARES

**CULTURA**  
**ACADÊMICA**   
*Editora*

© 2014 Editora UNESP  
**Cultura Acadêmica**  
Praça da Sé, 108  
01001-900 – São Paulo – SP  
Tel.: (0xx11) 3242-7171  
Fax: (0xx11) 3242-7172  
www.editoraunesp.com.br  
feu@editora.unesp.br

CIP – Brasil. Catalogação na Publicação  
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ

---

C33ar

Casagrande, Elton Eustáquio

Araraquara dos anos 2000 [recurso eletrônico] : uma perspectiva a partir de diferentes olhares / Elton Eustáquio Casagrande, Maria Chaves Jardim. – 1. ed. – São Paulo : Cultura Acadêmica, 2014.  
recurso digital : il.

Formato: ePDF

Requisitos do sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

ISBN 978-85- 7983-530-8 (recurso eletrônico)

1. Geografia humana. 2. Livros eletrônicos. I. Jardim, Maria Chaves.  
II. Título.

14-13140

CDD: 304.2

CDU: 911.3

---

Este livro é publicado pelo Programa de Publicações da Pró-Reitoria de Extensão Universitária da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP)

Editora afiliada:



# SUMÁRIO

Prefácio 7

Apresentação 11

1. Atividade econômica e aspectos sociais de Araraquara:  
uma perspectiva nos anos 2000 15

*Elton Eustáquio Casagrande*

*Alexandre Sartoris Neto*

2. Finanças públicas do município de Araraquara (SP):  
comportamento recente e tendências 31

*Bruno Mancini*

*Valdemir Pires*

3. Plano plurianual de Araraquara como estratégia de  
desenvolvimento municipal 59

*Ana Elisa Périco*

4. O mercado de trabalho gerado pelas obras  
do PAC em Araraquara 81

*Maria Chaves Jardim*

*Gabriela Lanza Porcionato*

5. Nível de escolaridade e mercado de trabalho em Araraquara:  
uma visão panorâmica atual 101

*Camila Fernanda Bassetto*

6. Panorama da economia solidária em Araraquara 127

*Sergio Azevedo Fonseca*

*Oscar Hideyuki Gushiken*

*Fábio Grigoletto*

*Helena Carvalho de Lorenzo*

- Sobre os organizadores 145

## PREFÁCIO

Ao assumirmos a presidência do Sindicato do Comércio Varejista de Araraquara em 1984, tudo o que dispúnhamos, em termos de informação econômica a respeito não só de nosso município, mas também de toda uma região por onde se estendia nossa base de representação, eram dados esparsos, predominantemente secundários. Ao definir projetos, orientação, ou mesmo análises focando nosso universo de atuação, posso afirmar, nos guiávamos mais pela intuição e pelos ventos gerais, do que com base em dados que realmente pudessem fundamentar qualquer análise.

Como mantenedores do Serviço de Proteção ao Crédito, víamos na variação de volume de consultas as tendências de expansão ou encolhimento das vendas do varejo. Tendo o entusiasmo como combustível, contabilizávamos uma nova filiação como crescimento do comércio. Contávamos cada novo alvará de construção autorizado pelo poder público municipal como um novo investimento. Nossa juventude, agregada a nossa inexperiência, nos provocava a sensação de que estava prevalecendo a primeira e mais animadora das operações aritméticas – a adição.

Não nos apercebíamos que um novo estabelecimento pudesse estar sendo instalado em substituição a outro qualquer, ou talvez a alguns mais, que um novo alvará talvez pudesse representar apenas uma recuperação ou reforma, ou, mesmo, que o crescimento ou readaptação pudessem estar representando apenas mudança de hábito da sociedade ou implantação de algum modismo instantâneo, volátil e descartável como qualquer modismo.

Tal forma de encarar os fatos foi gradativamente se alterando a partir do momento em que iniciamos convênios de parceria com o Departamento de Economia



da FCL da UNESP – *campus* de Araraquara, onde modestamente partilhávamos a pesquisa da variação dos custos da cesta básica, progredindo para um convênio de estágio visando à implantação do único núcleo do interior do estado da Pesquisa Conjuntural do Valejo. A partir de então, os projetos de parceria foram sempre renovados e desembocaram na implantação do Núcleo de Economia do Sincomércio-Araraquara, que coloca a entidade num patamar mais elevado que as demais congêneres, quando se cogita em buscar informações econômicas no setor.

Araraquara tem uma tradição na formação acadêmica que remonta à segunda década do século passado. A implantação, por iniciativa da comunidade, dos cursos de Farmácia e de Odontologia (consolidados e reconhecidos quando da implantação dos Institutos Isolados no final dos anos 1950, com a inauguração da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras), bem como do curso de Química, foram os embriões do *campus* de Araraquara da UNESP, que pela diversidade de ofertas e excelência na atuação, proporcionaram tal musculatura ao conjunto que posso, como cidadão, avaliar que temos nesta unidade uma Universidade...

O conhecimento acumulado e distribuído tem sido, nas últimas décadas, inegável ferramenta de desenvolvimento não só de Araraquara, mas também se espreado pelo país, proporcionado pela interação que as usinas de saber do *campus* local fomentam.

Numa licença poética, eu qualificaria como vital a relação comunidade acadêmica e sociedade, pois a *expertise* nas ciências humanas combinadas com as ciências da natureza em muito contribuíram para o atingimento de melhor qualidade de vida e evolução nas relações sociais, especialmente em nossa região.

A UNESP tem sempre lançado para Araraquara um olhar atento, tendo sido fundamental na implantação de projetos que, incorporados ao cotidiano, acabam passando despercebidos, pois a impressão que se tem, uma vez apropriado pela comunidade, é que a vida sempre correu daquela forma.

A alteração dos padrões de atenção à infância e à saúde, que tão positivamente marcou o segundo governo do prefeito Clodoaldo Medina, sustentou-se em transferência de conhecimento e atuação do corpo acadêmico de nosso *campus*.

Nas diversas áreas do conhecimento, a instituição tem sido percebida, estudando e, analisando, sempre com o olhar responsável, permanentemente eivado do indispensável rigor científico.

Elaborou estudos históricos fundados nos diversos períodos políticos, explicando suas transformações e definindo suas características.

Hoje, tenho a satisfação de prefaciar sua primeira radiografia econômica, produzida de forma articulada por sua área de extensão. Este trabalho tem que

ser saudado não só por seu ineditismo, mas também por sua importância. Atividade econômica, finanças públicas, mercado de trabalho, planejamento e economia solidária, ingredientes definidores do suporte para a geração dos efeitos das políticas educacionais com objetivo da melhora da distribuição de renda e da qualidade de vida, estão disponíveis para possibilitar as diversas traduções que essas informações possam proporcionar.

Traçando um paralelo com nossa trajetória no trabalho em prol do setor econômico, diria que daquela alvorada inicial até este momento claro em que nosso “sol” particular intensifica sua luz, muitas coisas mudaram.

O essencial, todavia, permanece como dantes. A Universidade permanece a mesma. Embora composta por homens e mulheres, guarda sua essência universal, do todo que se harmoniza em decorrência desse partilhamento que só é possível quando os atores envolvidos trocam, entregam e embora vinculados a departamentos distintos, com objetivos e propósitos próprios, juntam-se e otimizam sua obra.

Ganhamos, araraquarenses, com esse olhar inédito, algo que há muito almejavamos.

Meu respeitoso agradecimento aos autores deste trabalho, que brasileira-mente fizeram o que Guimarães Rosa receitou... “junta os bão que fica mió”...

E como ficou!!!!!!

*Ivo Dall’Acqua Junior*

Formado em Direito, é vice-presidente da Fecomércio – SP, presidente do Conselho de Assuntos Sindicais da Fecomércio – SP e representante do Conselho Regional junto ao Conselho Nacional do Sesc



# APRESENTAÇÃO

A ideia de escrever este livro partiu da observação de resultados de projetos e atividades de extensão desenvolvidos por distintos departamentos da Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara (FCL). Os departamentos com projetos e atividades de extensão reunidos para esta edição são: Economia, Administração Pública, Sociologia e Ciências da Educação. Os projetos se reportam à cidade de Araraquara, ao longo das décadas de 2000 e 2010, arrolando as seguintes temáticas: mercado de trabalho e economia local, finanças públicas, políticas públicas, planejamento plurianual orçamentário no município, mercado de trabalho criado pelas obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), escolaridade e mercado de trabalho e, finalmente, o enfoque da economia solidária e sua contribuição para a cidade.

A possibilidade de tornar os resultados dos projetos e atividades de extensão em livro resultou da troca sistemática de informações entre os pesquisadores envolvidos. As informações tiveram diversas naturezas e fontes. Dentre elas, as produzidas pelos seguintes projetos:

1. Projeto de Extensão “Juventude e Geração”. Responsável: Maria Chaves Jardim (2013/02187-0). Esse projeto de extensão decorre de uma preocupação mais ampla, desenvolvida em projeto de pesquisa intitulado “O financiamento do desenvolvimento via Fundos de Pensão: o caso do Programa de Aceleração do Crescimento” (Financiamento Fapesp nº 2008/54113-2).

2. Projeto de Extensão “Mercado de Trabalho de Araraquara”. Responsável: Elton Eustáquio Casagrande (2010-2011). O foco do projeto é a divulgação dos dados do mercado de trabalho de Araraquara e da Região Central, com 44 municípios. As informações mensais de janeiro de 2005 ao presente estão disponíveis no *site* <<http://www.fclar.unesp.br/#!/departamentos/economia/necee/monos-2011>>.
3. Transparência Orçamentária Municipal via Internet (TOM Web). Responsável: Valdemir Pires. Projeto desenvolvido nos anos de 2011 e 2012 com a finalidade de criar e divulgar observatórios da transparência orçamentária dos municípios, fomentando o protagonismo cidadão no monitoramento dos gastos, compras e contas públicas.
4. Projeto “Incubadora de Empreendimentos Solidários de Araraquara – Inconesp”. Responsável: Sergio Azevedo Fonseca. Trata-se de projeto de extensão sediado na Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, tendo como propósitos centrais a avaliação e o acompanhamento dos empreendimentos solidários atuantes no município e região e, sobretudo, a oferta de apoios a esses grupos, propiciando o seu fortalecimento.

O grupo de docentes da FCL aqui reunidos tem desenvolvido diversas atividades com o objetivo de colocar no centro das discussões uma agenda não somente de extensão, mas também de pesquisa com foco no desenvolvimento socioeconômico de Araraquara.

No plano micro, os trabalhos de extensão se preocuparam com alguns objetos das políticas públicas no município, dentre eles: 1) escolaridade; 2) Programa de Aceleração do Crescimento; 3) Plano Plurianual orçamentário (PPA); 4) receitas e despesas públicas municipais; 5) mercado de trabalho; 6) economia solidária.

No plano macro, trata-se de refletir sobre a intervenção do Estado nas políticas públicas para o desenvolvimento regional.

Para abordar os temas segundo as especificidades do grupo, as rotinas de trabalho privilegiaram a abordagem interdisciplinar. O grupo encontrou na proximidade metodológica dos projetos de extensão motivação para reunir experiências com formas analíticas que fomentassem novas pesquisas, tais como monografias de final de curso, dissertações de mestrado, teses de doutorado e projetos que viessem a fornecer subsídios à gestão de políticas públicas.

Da mesma forma, a temática municipal tem sido decisiva desde a Constituição de 1988. Porém, a forma de eleger o município como centro das atenções acadêmicas não tem propagado a interdisciplinaridade com facilidade.

A existência do presente grupo se justifica e serve de inspiração para a quebra de fronteiras entre a perspectiva acadêmica e a linguagem que essa pode

tomar. A linguagem pretendida é a da extensão. O foco dessa perspectiva é o desenvolvimento socioeconômico. É a relação entre a universidade e o cidadão é a estratégia da política pública para a qual o nosso grupo pretende contribuir.

Neste contexto, o livro que o leitor tem em mãos deverá suscitar tanto reflexões quanto intervenções nas temáticas tratadas e resumidas a seguir.

O capítulo 1 “Atividade econômica e aspectos sociais de Araraquara: uma perspectiva nos anos 2000”, elaborado por Elton Eustáquio Casagrande e Alexandre Sartoris Neto, analisa a evolução da economia brasileira no período de 2003 a 2013. Os autores retratam essa evolução a partir dos indicadores do mercado de trabalho e de desigualdade social. O foco principal recai sobre o comportamento do mercado de trabalho e suas características como taxa de desocupação, nível de rendimento, grau de mobilização de recursos humanos para o trabalho e produto *per capita*. Finalmente, a análise do mercado de trabalho é realizada com o objetivo de apontar as principais modificações subsetoriais (análise em 28 setores da economia local).

O capítulo 2, de autoria de Bruno Mancini e Valdemir Pires, intitulado “Finanças públicas do município de Araraquara (SP): comportamento recente e tendências”, analisa as finanças do município no período de 2005 a 2012. O artigo discute as características da gestão dos recursos orçamentários e identifica tanto comportamento quanto tendências de duas gestões governamentais distintas: uma de 2005 a 2008 (liderada pelo PT) e outra de 2009 a 2012 (liderada pelo PMDB). Os autores fazem a análise do papel subordinado do município no federalismo fiscal brasileiro do ponto de vista dos gastos públicos e revelam de que modo e quais receitas têm dado suporte ao financiamento das políticas praticadas. A comparação entre dois partidos sugere uma avaliação da eficiência e da orientação ou visão das necessidades sociais.

No capítulo 3, “Plano Plurianual de Araraquara como estratégia de desenvolvimento municipal”, a autora Ana Elisa Périgo apresenta uma discussão sobre o atual Plano Plurianual de Araraquara (2010-2013), buscando identificar características que o qualifiquem como um instrumento gerador de crescimento e desenvolvimento. Foram identificadas as principais origens e aplicações de recursos e os principais setores priorizados com investimentos. Como resultado, a autora indica que os investimentos realizados em algumas áreas (educação e saúde, por exemplo) foram superiores aos previstos no Plano Plurianual e apresenta, ainda, um importante fator que limita o potencial do PPA: a ausência de mecanismos de avaliação do plano, que acaba por impossibilitar o controle da execução física dos investimentos e a quantificação dos benefícios gerados.

O capítulo 4, “O mercado de trabalho gerado pelas obras do PAC em Araraquara”, de autoria de Maria Chaves Jardim e Gabriela Porcionato, busca fornecer

elementos empíricos sobre o mercado de trabalho gerado pelo PAC no município, contribuindo para discussões sobre os avanços dessa política pública. As autoras concluem que o mercado de trabalho em Araraquara é favorecido pelas obras do PAC, cujo cenário estaria em diálogo com o contexto encontrado em âmbito nacional.

“Nível de escolaridade e mercado de trabalho em Araraquara: uma visão panorâmica atual” é o capítulo 5 deste livro, no qual a autora, Camila Fernanda Bassetto, analisa a relação entre nível de escolaridade dos habitantes de Araraquara, remuneração média total por trabalhador, dentre outras variáveis. A autora conclui que houve uma variação positiva em todas as variáveis analisadas, uma vez que a população de Araraquara apresentou um crescimento significativo, melhoras no nível de escolaridade e nas remunerações média e total por trabalhador.

O capítulo 6, de Sergio Azevedo Fonseca, Oscar Hideyuki Gushiken, Fábio Grigoletto e Helena Carvalho de Lorenzo, intitulado “Panorama da economia solidária em Araraquara”, partindo da abordagem das origens, do histórico e de algumas experiências emblemáticas da economia solidária em âmbito internacional, traça o perfil e identifica as virtudes e as fragilidades da economia solidária no município de Araraquara e região.

# 1

## ATIVIDADE ECONÔMICA E ASPECTOS SOCIAIS DE ARARAQUARA: UMA PERSPECTIVA NOS ANOS 2000

*Elton Eustáquio Casagrande<sup>1</sup>*  
*Alexandre Sartoris Neto<sup>2</sup>*

### 1. Introdução

Retratar e analisar o comportamento do emprego formal nas cidades brasileiras tem sido um desafio para os economistas. As análises macroeconômicas, ou seja, aquelas na dimensão dos países acabam elegendo uma série de variáveis e circunstâncias que não se reproduzem na mesma proporção em uma economia local.

Há necessidade de ser bem mais exato na dimensão dos municípios quando se analisa o comportamento do emprego e do mercado de trabalho. Para enfrentar o desafio de escrever sobre a economia de Araraquara, a partir do mercado de trabalho, utilizamos as informações do emprego formal (carteira de trabalho e vínculos empregatícios de forma geral) registradas mensalmente pelo Ministério do Trabalho.

Para retratar a economia nacional e assim oferecer uma referência para os movimentos do emprego em Araraquara, o capítulo apresenta os principais movimentos da Pesquisa Mensal do Emprego (PME), realizada pelo IBGE. Com base nessa pesquisa, feita em seis regiões metropolitanas (Belo Horizonte, Rio de

- 
1. Professor do Departamento de Economia – FCL – UNESP/campus Araraquara. Doutor pela FGV – Washington University, Mo. Líder de Grupo CNPq: Economia do Setor Público, Finança e Desenvolvimento. Membro do Instituto de Estudos em Economia Internacional (Ieei) e da Associação Keynesiana Brasileira. *e-mail*: eltonecasagrande@terra.com.br; elton@fclar.unesp.br.
  2. Professor do Departamento de Economia – FCL – UNESP/campus Araraquara.



Janeiro, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo) enfatiza-se a taxa de ocupação/desocupação, rendimento médio e desempenho setorial.

Analisamos o mercado de trabalho de Araraquara na década de 2000. Inicialmente, apresentamos as principais mudanças recentes na economia brasileira. Em seguida, procuramos caracterizar Araraquara a partir de aspectos demográficos, de renda e riqueza comparativamente à região e ao estado de São Paulo. Em busca de um conhecimento mais preciso do comportamento da economia local, dedicamo-nos a analisar os subsetores de acordo com a classificação do IBGE. Finalmente, a análise do desempenho do comércio exterior do município nos oferece uma perspectiva sobre a interação das atividades econômicas que não se esgotam nas fronteiras municipais.

O capítulo procura incentivar a reflexão sobre o comportamento da economia local e fomentar investigações sistemáticas sobre o desenvolvimento regional. Ao tratar especificamente do mercado de trabalho e dos subsetores da atividade econômica, o capítulo também permite uma visão do potencial relativo desses subsetores.

Desde 2002, a atividade econômica brasileira passou a apresentar um número crescente de novos consumidores e recuperação de renda real nos estratos de baixa e média renda.

Ao longo da primeira década do século XXI, a macroeconomia passou a ser dirigida pela inclusão social, que tem favorecido o emprego, e pela possibilidade de comprar produtos estrangeiros a preços baixos. Isso se tornou possível devido à taxa de câmbio, que estabelece uma cotação entre o preço da moeda nacional em relação à moeda internacional. Assim, quanto menos reais forem necessários para adquirir um produto importado, tanto melhor para a população, que encontrará uma possibilidade de gastar menos e aproveitar melhor seu orçamento doméstico.

Nossa hipótese de trabalho é que o incentivo ao consumo e a oferta de bens importados criou um contexto de elevada concorrência entre as firmas e entre estas e os produtos importados.

O aumento de renda na base, ou seja, para as pessoas com pouca riqueza material, fez expandir a demanda por produtos básicos. Aliado a esse movimento, ocorreu a expansão do financiamento para produção e aquisição de imóveis em escala nacional. Assim, através da recuperação do poder de compra do salário mínimo, das políticas sociais e expansão do crédito, o consumo de forma geral cresceu e promoveu o aumento do emprego. O controle dos preços através da concorrência dos produtos importados favoreceu o poder de compra da população.

Nesse contexto, procuramos analisar quais as atividades que mais expandiram a oferta de emprego no município e suas características setoriais. Para con-

solidar o perfil da análise, detalha-se o comportamento da economia brasileira e, com isso, seus principais desafios que refletem sobre as cidades e regiões.

## **2. Institucionalidade e comportamento da economia brasileira – 2003 a 2013**

As variáveis centrais da gestão macroeconômica são: inflação e desemprego. A política econômica compreende uma institucionalidade ampla com instâncias legais, jurídicas e tributárias que, no conjunto, estabelece diretrizes para as ações dos governos federal, estadual e municipal.

A política econômica do governo federal baseia-se nas ações do Ministério do Planejamento, do Comitê de Política Econômica e do Banco Central do Brasil. As três grandes políticas elaboradas por esses organismos são a fiscal, a monetária e a cambial.

O Comitê de Política Monetária (Copom) foi instituído em 20 de junho de 1996, com o objetivo de estabelecer as diretrizes da política monetária e definir a taxa de juros. A criação do Copom buscou proporcionar maior transparência e ritual adequado ao processo decisório.

As articulações do Ministério do Planejamento e do Banco Central são responsáveis pelo controle da taxa de desemprego e da inflação. Há uma divisão de tarefas muito clara. Enquanto o Ministério do Planejamento cuida do aparato fiscal, receitas, despesas correntes e investimentos públicos, o Banco Central é responsável pela gestão da política monetária.

Formalmente, os objetivos do Copom são: implementar a política monetária, definir a meta da taxa Selic e seu eventual viés e analisar o Relatório de Inflação. A taxa de juros fixada na reunião do Copom é a meta para a taxa Selic (taxa média dos financiamentos diários, com lastro em títulos federais, apurados no Sistema Especial de Liquidação e Custódia), a qual vigora por todo o período entre duas reuniões ordinárias do comitê. Se for o caso, o Copom também pode definir o viés, que é a prerrogativa dada ao presidente do Banco Central para alterar, na direção do viés, a meta para a taxa Selic a qualquer momento entre as reuniões ordinárias.

A política fiscal organiza a arrecadação federal, estadual e municipal e estabelece níveis constitucionais para a arrecadação e gastos públicos. Dois indicadores são relevantes para a boa condução da economia: 1) o déficit público; e 2) a dívida pública.

A política monetária, sob a responsabilidade do Banco Central, administra a oferta de moeda, o crédito interno, a política de gestão das reservas internacio-

nais, a regulação da taxa de câmbio e a fixação da taxa de juros. O indicador básico da gestão do Banco Central é a taxa de inflação.

Buscar a compreensão das mudanças requer a eleição de variáveis relevantes. A taxa de inflação é usada nacionalmente para corrigir preços e salários. Há, evidentemente, outros índices, mas é a inflação a referência para a economia e a formação de preços nos mercados de bens e serviços e no mercado de trabalho. Também é essa a taxa utilizada nos mercados financeiros. É o Banco Central que inicialmente a considera para estabelecer a taxa de juros nominal.

A segunda variável relevante é a taxa de desemprego. Também é ela, a partir da pesquisa do IBGE, a referência para a gestão da política econômica. A exemplo da taxa de inflação, a taxa de desemprego é uma medida nacional e a observância de ambas as taxas (inflação e desemprego) em municípios é mais difícil.

A inflação é medida por um índice denominado Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). O Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor (SNIPC) efetua a produção contínua e sistemática de índices de preços ao consumidor tendo como unidade de coleta estabelecimentos comerciais, de prestação de serviços, concessionárias de serviços públicos e domicílios (para levantamento de aluguel e condomínio). A população-objetivo do IPCA abrange as famílias com rendimentos mensais compreendidos entre um e quarenta salários-mínimos, qualquer que seja a fonte de rendimentos, e residentes nas áreas urbanas das regiões (isso equivale a aproximadamente 90% das famílias brasileiras).

A pesquisa sobre desemprego segue as recomendações da Organização Internacional do Trabalho e objetiva produzir resultados que facilitem a análise de sua série em conjunto com as contas nacionais e que viabilizem a comparação em nível internacional.

Assim, os procedimentos metodológicos visam a separar os indivíduos que trabalham daqueles que não trabalham (os que procuram trabalho e os inativos).

O conceito fundamental é o de trabalho: significa a ocupação econômica remunerada em dinheiro, produtos ou outras formas não monetárias, ou a ocupação econômica sem remuneração, exercida pelo menos durante 15 horas na semana, em ajuda a membro da unidade domiciliar em sua atividade econômica, ou a instituições religiosas beneficentes, ou em cooperativismo, ou, ainda, como aprendiz ou estagiário. Para os indivíduos que trabalham, investiga-se a ocupação, o ramo de atividade, a posição na ocupação, a existência de mais de um trabalho, o rendimento efetivamente recebido no mês anterior, o número de horas efetivamente trabalhadas etc.

Para os indivíduos que procuram trabalho, o IBGE investiga a providência tomada, o tempo de procura, se trabalharam antes com ou sem remuneração, a ocupação, o ramo de atividade e a posição na ocupação do último trabalho.

Para os inativos, se procuraram trabalho no período de referência de trinta ou sessenta dias.

Com o foco no mercado de trabalho, procuramos criar um mecanismo analítico coerente para identificar e interpretar mudanças significativas também para as regiões e localidades. A Pesquisa Mensal do Emprego feita pelo IBGE é a medida nacional com dados para as regiões metropolitanas. A análise posterior sobre o mercado formal de trabalho (empregos com registro em carteira de trabalho) é uma medida importante para se dimensionar as mudanças nas regiões e cidades.

Dessa forma, os resultados da Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar (PNAD), realizada anualmente pelo IBGE, em 2013 apontam para uma situação estrutural da economia.

Como referência inicial, partimos da taxa de crescimento do produto anual. A mensuração é feita pelo sistema de contas nacionais, que apura o valor nominal (a preços de mercado) da riqueza total gerada por todos os setores econômicos no território nacional.

Tabela 1 – Taxa nominal de crescimento do PIB (% ao ano)

<i>Ano</i>	<i>Valores</i>
2002	2,7
2003	1,1
2004	5,4
2005	3,2
2006	4,0
2007	6,1
2008	5,2
2009	-0,3
2010	7,5
2011	2,7
2012	0,9

Fonte: IBGE, 2013.

O que se observa na Tabela 1 é um retrato da economia brasileira nos últimos dez anos, ou seja, uma forte flutuação da taxa de crescimento. No entanto, verificamos um crescimento entre 2003 e 2008 colaborando para o bom ritmo da economia.

O efeito da crise financeira internacional também é expressivo, com efeitos verificados no ano de 2009. Felizmente os instrumentos da política fiscal, em

particular a redução transitória do imposto de renda, dos impostos indiretos, sobretudo IPI, aumento do crédito e redução da taxa de juros Selic, promoveram a recuperação da economia no período que vai de 2010 a 2012.

É necessário observar que as políticas sociais vigentes desde meados dos anos 1990 e intensificadas a partir de 2002 (governo Lula) aumentaram os efeitos sobre os ganhos na renda pessoal disponível. A recuperação do salário mínimo, as políticas de renda para as camadas sociais materialmente mais pobres e a melhoria do seguro-desemprego forçaram a recuperação dos salários na economia organizada.

Tanto para o país quanto para as regiões, ao longo da década de 2000 houve aumento da demanda por trabalho nas mais diversas faixas etárias. Com isso, o salário médio também foi elevado. Oportunidades para jovens e pessoas acima de 55 anos surgiram com mais evidência do que em décadas anteriores. Para uma ideia mais definida de como mudou a economia brasileira e o mercado de trabalho, toma-se a taxa de desemprego da economia em 2003. A taxa era de 11% no mês de janeiro. No ano de 2013, a taxa de desemprego no mesmo mês de janeiro foi de 5,4%.

Ao longo de 2013, a taxa de desemprego tem flutuado em torno de 5%, o que indica elevada atividade econômica. No ano de 2003, a população economicamente ativa era de aproximadamente 90 milhões de habitantes. Em 2013, a população economicamente ativa ultrapassou 104 milhões. O crescimento da população em idade ativa e que procura emprego foi expressivo e a taxa de desemprego caiu. Isso significa o aumento das oportunidades de trabalho para o conjunto da economia nacional.

O efeito mais geral foi percebido pela elevação da renda *per capita* expressa em dólares na Tabela 2. O crescimento do produto também causou uma redução da desigualdade social entre as várias classes no país. O índice de Gini, segundo dados da PNAD em 2013, mostra que a distribuição do rendimento de trabalho passou de 0,547 para 0,543, de 2004 para 2005. Em 2005, do total dos rendimentos de trabalho, os 10% ocupados com as maiores remunerações detiveram 44,7%, enquanto os 10% ocupados com os menores rendimentos ficaram com 1,1%. A tendência de queda observada em anos anteriores tem sido mantida segundo os dados da PNAD. Em 2011, o índice de Gini foi 0,501 e, em 2009, 0,518. Ao se considerar as classes de percentual de pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas, em ordem crescente desses rendimentos, em 2011, observou-se que, no Brasil, os 10% da população ocupada com os rendimentos mais elevados concentrou 41,5% do total de rendimentos de trabalho, enquanto os 10% com os rendimentos mais baixos detiveram 1,4% do total das remunerações. Em 2009, esses valores foram, respectivamente, 42,5% e 1,2%. Ou seja, houve ligeira

redução da concentração de rendimento de trabalho entre os 10% com rendimentos mais elevados.

Tabela 2 – PIB *per capita* do Brasil (valores em US\$)

<i>Ano</i>	<i>Valores</i>
2000	3.694
2001	3.128
2002	2.811
2003	3.040
2004	3.607
2005	4.739
2006	5.788
2007	7.194
2008	8.623
2009	8.373
2010	10.978
2011	12.576
2012	11.340

*Fonte:* IBGE, 2013.

Assim, desde 2003 há reduções da desigualdade que, embora discretas, têm sido verificadas também nas diversas regiões do país de acordo com as informações anuais da PNAD – IBGE.

O rendimento médio real dos trabalhadores nas seis regiões metropolitanas (Belo Horizonte, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo e Porto Alegre) em dezembro de 2003 alcançava R\$ 1.420,00, segundo a Pesquisa Mensal de Emprego (PME) – IBGE, de 2003. Em dezembro de 2012, o rendimento médio real atingiu R\$ 1.868,00 e, em setembro de 2013, R\$ 1.908,00. O aumento do rendimento chegou a 34% se considerado o mês de setembro de 2013 em comparação com dezembro de 2003 e 31% na comparação entre os meses de dezembro de 2013 e 2003.

### 3. Dimensões demográficas, emprego e renda de Araraquara

Araraquara está localizada na Região Administrativa Central, que é formada por 26 municípios distribuídos em 11.094 km<sup>2</sup>, área equivalente a 4,47% do estado. A região de governo de Araraquara é formada por mais 13 cidades, configurando uma importante área de influência administrativa e econômica.

A população da Região Administrativa Central, na qual Araraquara está localizada, possui uma população de 975.050 habitantes, ou 2,3% do total do estado de São Paulo, segundo os dados da Fundação Sistema Estadual Análise de Dados (Seade) para 2013. Araraquara concentra 215.080 habitantes em seu território, o que corresponde a 22% da população da Região Central.

A população de Araraquara cresceu 7,9% entre 2005 e 2012. Em 2005, o número de habitantes no município era de 197.039 e, em 2012, atingiu 212.617. A Fundação Seade estima que a população do município será de 227.618 habitantes em 2020. A taxa de crescimento nominal previsto é, portanto, de 7% a partir de 2012. O estado de São Paulo apresentou crescimento populacional de 7% em 2012 quando comparado a 2005. Para 2020, a Fundação Seade estima que a taxa de crescimento será de 6,5%. O número de habitantes do estado de São Paulo deverá alcançar cerca de 44 milhões.

A população de Araraquara deverá crescer mais do que a do estado de São Paulo. Segundo os dados de 2012, a população de Araraquara corresponde atualmente a 0,1% do estado e deverá atingir 0,5% em 2020.

O produto interno bruto municipal permaneceu estável no período de 2000 a 2010, segundo a Fundação Seade (2012). O PIB nominal de Araraquara correspondia a 21,8% da Região Central do estado de São Paulo em 2000 e 20,6% em 2010. A redução ocorreu também nas demais cidades maiores da Região Central, Matão e São Carlos. As cidades menores da região registraram discreto aumento do produto municipal, em razão da expansão da agricultura e pecuária.

Na agroindústria, as atividades mais importantes em Araraquara são açúcar, etanol, eletricidade e a diversidade de sucos de laranja. Na indústria, está mais presente no ramo da metalomecânica, de confecção, de alimentícios, de bens de capital como turbinas e geradores para usinas hidroelétricas, aeronáutica, materiais de transportes e elétrico, química-farmacêutica e construção civil. Os setores de serviços, administração de imóveis, transportes e comunicações, aluguéis e serviços financeiros são todos representativos.

As condições de vida dos municípios paulistas são analisadas pela Fundação Seade. O índice de vulnerabilidade social mede os grupos de risco a partir da riqueza (consumo de energia elétrica *per capita*; rendimento e valor adicionado *per*

*capita*); da longevidade (mortalidade infantil por mil nascidos vivos, mortalidade perinatal e taxa de mortalidade por faixas etárias); e por escolaridade, como a taxa de atendimento escolar de crianças, média da proporção de alunos da rede pública que atingiram o nível adequado nas provas de Português e Matemática do 5º e 9º anos, e, finalmente, percentual de alunos com atraso escolar no ensino médio.

O rendimento médio do contingente empregado entre 2008 e 2010 aumentou de R\$ 1.578,00 para R\$ 1.634,00 e a renda *per capita* cresceu no período, segundo os dados da Fundação Seade (2012). A taxa de mortalidade infantil recuou, mas a mortalidade perinatal elevou-se; a taxa de mortalidade de pessoas entre 15 e 39 anos caiu discretamente, mas subiu na faixa de 60 a 69 anos.

Em síntese, Araraquara teve melhoria na riqueza, caiu na dimensão da longevidade e também melhorou na escolaridade. Contudo, nos três quesitos, a cidade ficou abaixo da média estadual e retrocedeu no *ranking* dos quesitos longevidade e escolaridade. O município continua, apesar dos retrocessos apontados, no grupo 1 dos cinco grupos de risco existentes. O grupo 1 indica o menor grau de vulnerabilidade social.

O emprego e o rendimento de Araraquara têm melhor desempenho do que a Região Central, mas ainda permanece abaixo da média do estado, segundo os dados de 2011 da Seade.

Cerca de 2% do emprego formal está localizado nas atividades agropecuária, caça e pesca, enquanto na região e no estado estão empregados 12% e 2,7% do emprego total. Na indústria, encontra-se em média 26% do emprego total, contra 32% e 20,9% da Região Central e do estado. A construção civil responde por 6,8% do emprego total, contra 4,4% e 5,5% da região e do estado. O comércio, em Araraquara, é responsável por 22% do emprego total, contra 19% e 19,3% da região e do estado. É no setor de serviços o maior destaque relativo, com 48% do emprego total. A região emprega 32% e o estado 51,6% do total em serviços.

A capacidade de consumo dos habitantes de Araraquara pode ser ilustrada pelo rendimento médio nominal auferido nos setores econômicos divulgados pela Seade em 2011.

Na agropecuária, caça e pesca, o rendimento dos trabalhadores atingiu R\$ 1.544,00 contra R\$ 981,00 e R\$ 1.234,00 da região e do Estado. Na indústria, o rendimento médio é menor do que o do estado, R\$ 1.219,00 contra R\$ 2.548,00, e mais alto do que a região, que apresenta R\$ 1.155,00.

Na construção civil, o rendimento médio de Araraquara foi de R\$ 1.137,00; na região, o valor médio atingiu R\$ 1.127,00 e R\$ 1.903,00 no estado de São Paulo. No comércio, os rendimentos foram de R\$ 1.109,00, R\$ 1.081,00 e R\$ 1.590,00 em Araraquara, região e estado, respectivamente.



No setor de serviços, os rendimentos são os maiores das atividades urbanas em Araraquara. O valor nominal foi de R\$ 1.428,00, contra R\$ 1.278,00 e R\$ 2.309,00 da região e do estado.

A renda *per capita* de Araraquara em 2010 foi 54% daquela do estado de São Paulo, ou seja, R\$ 16.517,00 contra R\$ 30.264,00. Na região, a renda *per capita* atingiu R\$ 13.290,00, segundo os dados de 2011 da Seade. A agropecuária, caça e pesca responderam por 4,67% do valor adicionado da cidade; esse setor gerou 10,2% do valor adicionado da região e 1,87% do estado. A participação da indústria no valor adicionado foi de 23,3%, 67% e 69% para Araraquara, região e estado. Finalmente, os serviços responderam por 72%, 67% e 69% do valor adicionado do município, da região e do estado.

A variação do número total de emprego entre 2003 e 2013 foi de 53%. A indústria aumentou o número de postos de trabalho em 49%; o comércio aumentou em 43% e os serviços, em 41%. A evolução da construção civil é bastante expressiva, 141%. Em dezembro de 2005, o número de trabalhadores na construção era de 1.646 e chegou a 5 mil trabalhadores em 2013. Em 2013, o emprego formal atingiu 80.092 postos.

Outra forma de mensurar a economia e o mercado de trabalho em Araraquara é pelo indicador denominado quociente locacional (QL). O indicador é elaborado a partir do quociente entre o emprego do setor *i* de um município pelo emprego total local; esse primeiro quociente é dividido pela relação entre o emprego do setor *i* no estado e o emprego total do estado. O quociente final indicará o quanto o emprego de um ramo de atividade econômica apresenta concentração no município.

Com base na metodologia e nos cálculos realizados, o QL de Araraquara se apresenta relevante em três subsetores econômicos. O primeiro subsetor é o da indústria mecânica, que passou de 0,9265 em 2001, para 3,8288 em 2009. O número de empregados formais aumentou de 774 trabalhadores para 5.050 trabalhadores, no mesmo período.

A indústria têxtil foi outro subsetor com significativo crescimento de empregados formais. A atividade passou de 1.591 trabalhadores, em 2001, para 3.953 em 2009. Em 2009, o QL têxtil foi de 2,4942. O terceiro subsetor em destaque foi o da indústria de produção de alimentos e bebidas, que, em 2009, foi formado por 5.924 trabalhadores, ou seja, 3.532 trabalhadores a mais do que o registrado em 2001. O QL-2009 do subsetor de alimentos e bebidas foi de 2,1731.

Utilizando o quociente locacional para o número de estabelecimentos, Araraquara destaca-se por relativamente alto índice vocacional na indústria mecânica (1,4260), serviços médicos, odontológicos e veterinários (1,5861) e a produção de alimentos e bebidas (1,2724).

A partir do quociente locacional do emprego, uma visão desagregada torna ainda mais evidente a importância de alguns subsetores em termos de emprego. A indústria têxtil do vestuário e artefatos de tecidos empregou, ao final de 2012, cerca de 35% do emprego industrial. A indústria de alimentos registrou mais de 30% do emprego industrial de 2012, enquanto o subsetor metalomecânico contabilizou 15% e a indústria química e de materiais de borracha e couro, cerca de 3% cada uma.

O comércio varejista empregou 85% dos funcionários registrados e o comércio atacadista, os 15% restantes. O setor de serviços é o mais diversificado entre os setores do município em termos de concentração de empregos.

Os serviços de administração e comércio de imóveis e valores mobiliários contabilizaram 24% dos empregos do setor de serviços. A administração pública direta e autárquica registrou 22% dos empregos em 2012. Já os serviços proporcionados pelas empresas de alojamento/hotéis, bares, restaurantes e alimentação em geral foram responsáveis por 21%, transportes e comunicações, 9%, e o setor de serviços e o ensino, 8%.

#### 4. Caracterização do mercado externo

A dinâmica das exportações é determinante da atividade econômica do município de Araraquara. Envolve empresas que disputam o mercado mundial e, portanto, demandam serviços especializados e empregam trabalho qualificado. Questões jurídicas nacionais e internacionais são tratadas e fornecem um importante aprendizado para o mercado de trabalho. Ao competir por recursos humanos especializados, as grandes empresas devem estabelecer salários atrativos e condizentes com o conteúdo que exigem.

Os resultados do comércio exterior de Araraquara são significativos devido inicialmente ao saldo positivo da balança comercial. Após a crise de 2008, o saldo da balança manteve-se ascendente. O desempenho do agronegócio é a principal razão do saldo positivo.

Em 2012, cerca de 80% das exportações foram compostas por produtos manufaturados e 20% de produtos básicos. Em 2013 ocorreu uma mudança significativa. Cerca de 48% das exportações foram de produtos manufaturados e 52% de produtos básicos. As importações de Araraquara se concentram em produtos manufaturados. Os registros mostram esse predomínio desde o ano 2000.

China, Holanda, Estados Unidos, Reino Unido, Arábia Saudita e Tailândia são os principais destinos das exportações de Araraquara. A China foi responsável por 35% das aquisições, a Holanda, 25%, os Estados Unidos, 12%, e Reino

Unido e Tailândia importaram cerca de 6% do total em 2013. Araraquara importa produtos do Uruguai, Argentina, Israel, Itália, China e Estados Unidos. A ordem desses países não se alterou nos anos de 2012 e 2013.

Tabela 3 – Exportações, importações e saldo comercial de Araraquara

Ano/Mês	Exportação		Importação		Saldo US\$ FOB (A) – (B)
	US\$ FOB (A)	Var%	US\$ FOB (B)	Var%	
2000	346.311.855	0,00	49.017.408	0,00	297.294.447
2001	373.214.615	7,77	26.537.379	-45,86	346.677.236
2002	353.171.249	-5,37	12.465.860	-53,03	340.705.389
2003	463.219.689	31,16	12.662.875	1,58	450.556.814
2004	430.664.607	-7,03	12.868.087	1,62	417.796.520
2005	545.198.333	26,59	23.801.789	84,97	521.396.544
2006	768.597.294	40,98	18.247.648	-23,33	750.349.646
2007	1.092.663.153	42,16	22.197.270	21,64	1.070.465.883
2008	989.050.198	-9,48	31.371.764	41,33	957.678.434
2009	796.203.134	-19,5	35.659.616	13,67	760.543.518
2010	905.017.457	13,67	55.492.244	55,62	849.525.213
2011	1.092.303.601	20,69	125.017.103	125,29	967.286.498
2012	1.115.130.245	2,09	183.490.741	46,77	931.639.504
Janeiro	64.491.824	0,00	50.554.245	0,00	13.937.579
Fevereiro	90.227.112	39,90	14.960.739	-70,41	75.266.373
Março	119.951.315	32,94	48.150.122	221,84	71.801.193
Abril	57.835.731	-51,78	10.020.317	-79,19	47.815.414
Mai	111.434.523	92,67	7.458.222	-25,57	103.976.301
Junho	95.659.546	-14,16	4.957.535	-33,53	90.702.011
Julho	102.284.421	6,93	10.607.428	113,97	91.676.993
Agosto	93.091.110	-8,99	7.384.354	-30,39	85.706.756
Setembro	137.400.075	47,60	8.652.592	17,17	128.747.483
Outubro	71.439.526	-48,01	7.491.234	-13,42	63.948.292
Novembro	103.521.716	44,91	6.991.648	-6,67	96.530.068
Dezembro	67.793.346	-34,51	6.262.305	-10,43	61.531.041

(continua)

(continuação)

Ano/Mês	Exportação		Importação		Saldo
	US\$ FOB (A)	Var%	US\$ FOB (B)	Var%	US\$ FOB (A) – (B)
2013	1.593.490.903	68,84	83.087.006	-51,19	1.510.403.897
Janeiro	87.368.427	0,00	7.644.505	0,00	79.723.922
Fevereiro	146.003.995	67,11	6.870.608	-10,12	139.133.387
Março	165.613.162	13,43	9.275.836	35,01	156.337.326
Abril	253.515.647	53,08	12.834.856	38,37	240.680.791
Maiο	180.094.460	-28,96	7.195.658	-43,94	172.898.802
Junho	96.935.938	-46,17	7.035.672	-2,22	89.900.266
Julho	115.267.288	18,91	4.518.887	-35,77	110.748.401
Agosto	212.191.070	84,09	11.229.704	148,51	200.961.366
Setembro	202.938.676	-4,36	9.631.369	-14,23	193.307.307
Outubro	133.562.240	-34,19	6.849.911	-28,88	126.712.329

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Tabela 4 – Principais produtos exportados

	2013 (jan.-out.) US\$ FOB	jan.-out. 2012-2013 %
Total geral	1.593.490.903	6.883
Total dos principais produtos exportados	1.590.038.735	7.020
Soja, mesmo triturada, exceto para semadura	777.182.971	313,67
Outros sucos de laranjas, não fermentados	335.955.765	27,05
Sucos de laranjas, congelados, não fermentados	208.959.428	5,93
Sucos de laranja não congelados com valor brix < = 20	154.423.330	2,98
Outros óleos essenciais, de laranja	22.120.896	-31,42
Matérias vegetais e desperd. de outros vegetais	21.292.074	-25,49
Outros leites, cremes de leite, concentrados, adoçados	20.379.427	-13,46
Subprodutos terpênicos resid. da desterp. óleos essenciais	18.884.156	-35,11
Laranjas frescas ou secas	7.783.825	19,49
Carnes desossadas de bovino, congeladas	5.676.775	-
Pedaços e miudezas, comest. de galos/galinhas, congelados	2.010.021	50,51
Partes de máquinas e apars. para fabricação de vinho, sidra etc.	1.918.422	0,26
Outros sucos de outros cítricos	1.315.000	21,76
Óleo essencial, de limão	1.233.755	31,15

(continua)

(continuação)

	2013 (jan.-out.) US\$ FOB	jan.-out. 2012-2013 %
Álcool etílico n/ desnaturado com teor água < = 1% vol	1.057.483	–
Partes de outros motores/geradores/grupos eletrog. etc.	1.018.447	–34,03
Inseticida a base de sulfuramida, apreset. outro modo	844.507	–4,1
Evaporadores	776.348	–
Cuecas e ceroulas, de malha de fibras sintéticas ou artificiais	648.994	–12,78
Condensador fixo para linha eletr. 50/60HZ, pot > = 0.5 KVAR	526.098	12,9
Torrefadores	523.208	597,61
Máquinas para extração de óleo essencial de cítricos	518.245	–48,61
Partes de máquinas e aparelhos para avicultura	491.934	69,49
Cuecas e ceroulas, de malha de algodão	434.139	10,3
Outros aparelhos para filtrar ou depurar líquidos	384.889	78,74
Calcinhas de malha, de fibras sintéticas ou artificiais	339.831	–21,22
Outras meias e semelhantes, de malha de algodão	337.403	–28,83
Outras máquinas e aparelhos para avicultura	315.572	35,54
Autoclaves para prepar. de bebida quente/aquec. de alimento	309.678	–63,12
Outros aparelhos/dispositivos para preparação de bebidas quentes etc.	260.000	–
Outras máquinas e aparelhos para trab. borracha/plast. fabr. seus produtos	259.430	266,03
Aparelhos elevadores/transporte de mercadorias, de tira/correia	242.715	–54,95
Sutiãs e "bustiers" (sutiãs de côs alto)	242.314	–8,41
Outras soluções ou emulsões de produtos tensoativos etc.	239.725	99,52
Outras meias-calças e semelhantes, malha de fibra sintética	218.127	–31,89
Máquinas para limpar/selecionar ovos e outros produtos agrícolas	209.526	–
Cintas e cintas-calças	179.417	–25,99
Máquinas e aparelhos para fabricação de vinho, sidra, suco de frutas etc.	177.000	–
Partes de máquinas e aparelhos para trab. borracha/plast. fabr. prods.	176.719	39,74
Art. uso dom. e part., esponjas, esfregão, luva para lim. alu.	171.141	21,93
Demais produtos	3.452.168	–6.403

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Os principais produtos importados pelo município de Araraquara são: leite integral; fios texturizados de náilon; óleo de manteiga; partes de queimadores, ferramentas automotivas; teares circulares; tubos de borracha; lâminas, tampas e acessó-

rios de embalagem; películas; sais e hidróxidos de amônio; equipamentos para avicultura; carnes e peixe. Leite, fios, óleo de manteiga e partes de máquinas e equipamentos pesados dominaram a pauta de importação nos anos de 2012 e 2013.

As empresas de grande e médio porte dominam tanto as exportações quanto as importações. A nosso ver, a dinâmica de Araraquara abre a chance para serviços especializados terrestres e aéreos para cargas. As instituições de ensino superior também são importantes na formação, fundamentalmente, de um coletivo das áreas de humanas, ciências sociais aplicadas, engenharia, química, fármacos e produtos odontológicos.

Os indicadores de vulnerabilidade social traduzem a interação da economia e os desdobramentos sociais e por si, como tentamos demonstrar, mostram que as condições do desenvolvimento já estabelecidas requerem grandes investimentos públicos e privados para a superação de gargalos sociais cada vez mais inaceitáveis pela sociedade.

## 5. Observações finais

Acompanhar a trajetória recente de Araraquara inspira cuidado e motiva novas incursões. Procuramos demonstrar, com o estudo do mercado de trabalho, dos indicadores de desenvolvimento e dos subsetores produtivos, um pouco da dinâmica econômica do município.

Notamos que o município tem potencial para empregar pessoas de qualificação média e elevada. A região é bastante produtiva e os laços econômicos dentro da Região Central despertam curiosidade para novos estudos.

Segundo as tabelas 3 e 4 há avanços na interação da economia interna com a externa, mas predominantemente nos setores produtivos já consolidados nos anos 1990. A diversificação produtiva induzida pelo mercado mostra que Araraquara continua a depender das relações agroindustriais, têxteis, alimentícias e da indústria mecânica. A formação de novos setores exportadores requer o estabelecimento de prioridades de políticas setoriais específicas.

## 6. Referências bibliográficas

CARVALHO, T. S. *Desenvolvimento regional: a economia dos municípios das regiões administrativas Central e de Campinas*. Araraquara, 2011. Monografia apresentada no Curso de Ciências Econômicas – Departamento de Economia – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”.

- DUNFORD, M. Disparities in employment, productivity and output in the EU: the roles of labour market governance and welfare regimes. *Regional Studies (Cambridge)*, v.30, n.4, p. 339-57, jul. 1996.
- FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (Seade). *Informações dos municípios paulistas*. Disponível em <<http://produtos.seade.gov.br/produtos/imp/>>. Acesso em jul. 2013.
- \_\_\_\_\_. *Informações dos municípios paulistas*. São Paulo, 2004 e 2008. Disponível em <<http://www.seade.gov.br>>. Acesso em nov. 2011.
- GONÇALVES, M. F., BRANDÃO, C. A., GALVÃO, A. C. F. (Org.). *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo: Editora UNESP, Anpur, 2003.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Mensal do Emprego, 2013*. Disponível em <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme\\_nova/default.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/default.shtm)>. Acesso em jun. 2013.
- \_\_\_\_\_. *Produto interno bruto dos municípios*. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em nov. 2013.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, DA INDÚSTRIA E DO COMÉRCIO EXTERIOR. *Estatísticas do Comércio Exterior*. Disponível em <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1161>>. Acesso em jul. 2013.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO. *Relação Anual de Informações Sociais (Rais)*. Brasília, 2001, 2003, 2005, 2007, 2009. Disponível em <<http://www.mte.gov.br>>. Acesso em nov. 2013.
- SANTOS, J. V. *Desenvolvimento regional: o estudo vocacional das cidades médias paulistas no século XXI*. Araraquara, 2011. Monografia apresentada no Curso de Ciências Econômicas – Departamento de Economia – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”.

## 2

# FINANÇAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA (SP): COMPORTAMENTO RECENTE E TENDÊNCIAS

*Bruno Mancini*<sup>1</sup>

*Valdemir Pires*<sup>2</sup>

### 1. Introdução

As finanças de um município revelam aspectos importantes da sua história, sentenciam uma parte de seu presente e influenciam seu provável futuro, uma vez que demonstram os resultados dos caminhos escolhidos e trilhados pela economia e pela política locais – no contexto geral –, apontam e limitam a situação econômica e possíveis ações governamentais do momento e permitem algumas projeções do cenário e do enredo futuros, bem como dos caminhos alternativos para se chegar a eles.

Neste capítulo, analisamos as finanças do município de Araraquara, no período de 2005 a 2012, numa abordagem que o insere nos cenários regional, estadual e nacional, com foco nas suas especificidades, pondo à luz as características da gestão dos recursos orçamentários em questão. Optou-se por esse período por contemplar uma série histórica suficientemente relevante para identificar comportamentos e tendências e, ainda, por considerar duas gestões governamentais

- 
1. Gerente de Acompanhamento de Resultados da Secretaria de Planejamento e Gestão da Cidade de Osasco (SP). Graduado em Administração Pública e pesquisador do Grupo de Pesquisa sobre Controle Social do Gasto Público. Possui trabalhos e publicações na área de federalismo e finanças municipais. *e-mail*: bmmancini@gmail.com.
  2. Professor e pesquisador do Departamento de Administração Pública – FCL – UNESP/campus Araraquara. Pesquisador do Grupo de Pesquisa sobre Controle Social do Gasto Público. Autor de vários livros e artigos, entre os quais *Orçamento participativo: o que é, para que serve, como se faz* (São Paulo: Manole, 2001) e *Orçamento público: abordagem tecnopolítica* (São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011). *e-mail*: vapires@unesp.fclar.br.



distintas:<sup>3</sup> uma, iniciada em 2005 e concluída em 2008, encabeçada por Edinho Silva (PT); e a outra, liderada por Marcelo Barbieri (PMDB), de 2009 a 2012. O primeiro período refere-se ao segundo mandato de Silva e os anos seguintes remetem à primeira gestão de Barbieri.<sup>4</sup>

É impossível tratar das finanças municipais sem abordar a condição a que os níveis subnacionais de governo estão submetidos em nosso federalismo. Há quem diga, com base na teoria no federalismo fiscal, que a abrangência das políticas públicas e sua diversidade – acompanhada por um alto volume de gastos em níveis locais – é indício de descentralização governamental e administrativa (Weingast, 2007), considerando que a diversidade no gasto (em uma mesma função governamental, entre os municípios) baliza esse argumento. No entanto, a situação dos municípios brasileiros é tão heterogênea que esse indício serve apenas para chamar a atenção para as dificuldades da organização federativa no país. Como já demonstraram Arretche & Vásquez (2009), as mencionadas abrangência e diversidade das políticas públicas só ocorrem, em nível municipal, naquelas áreas de atuação que são reguladas e orientadas pelo governo central. Isso redundaria mais na condição dos municípios como “prestadores de serviços” para a União, do que propriamente numa descentralização federativa.

Nossos estudos permitem afirmar que o problema vai além: mais do que prestadores de serviços do governo federal, os municípios brasileiros acumulam ainda a função de “sócios” da União e dos estados, aos quais estão submetidos pela condição minoritária, uma vez que devem contribuir – significativamente – com seus orçamentos, cada vez mais apertados, na implementação de políticas públicas sobre as quais não têm competência regulatória, diminuindo consideravelmente a disponibilidade orçamentária para manter investimentos e incrementos de gastos envolvidos na oferta de políticas públicas tipicamente locais.<sup>5</sup>

- 
3. Não é nosso propósito compará-las visando identificar qual foi o melhor ou o pior gestor para o município ao longo do período em questão, mesmo porque há todo um conjunto complexo de prioridades e escolhas envolvido, que é intrínseco à democracia brasileira, o qual não temos a menor pretensão de discutir. Cabe-nos, aqui, simplesmente, apresentar, *a posteriori*, as condições e escolhas feitas por cada uma das políticas orçamentárias adotadas na cidade nos últimos anos, sem entrar em nenhum julgamento político-partidário.
  4. Em 2012, Barbieri foi reeleito para o mandato 2013-2016. Edinho Silva foi prefeito entre os anos de 2001-2004, sendo reeleito para o mandato seguinte (2005-2008).
  5. “O cidadão não mora na União, não mora no estado: mora no município.” A frase, atribuída ao governador André Franco Montoro (1983-1987), retrata um pouco do que consideramos o problema da administração pública municipal. Uma série de despesas de manutenção da cidade (ordenamento urbano, mobilidade, entre outras, a cargo da gestão municipal), é deixada de lado por conta da indisponibilidade orçamentária dos governos locais, que, alternativamente, assumem responsabilidade sobre despesas orientadas e reguladas pelo governo central.

Um federalismo bem organizado, sob a égide da correta e equilibrada distribuição de recursos e competências tributárias, garantidor da suficiência financeira para todos os níveis de governo (Trigo-Pereira, 2012), está longe de habitar nosso país. Torna-se impossível, portanto, a tarefa de analisar as finanças de um município isolando-as desse fator histórico determinante, obrigando a que as finanças da cidade de Araraquara sejam analisadas a partir da lente de um concreto e problemático contexto federativo (Rezende & Oliveira, 2003), no qual algumas das características, impregnadas nos números, são fruto não apenas da política orçamentária local, mas das vicissitudes desse sistema.

O município de Araraquara faz parte de um grupo minoritário de 5% dos municípios brasileiros que possuem mais de 100 mil habitantes, o que o coloca, de certa forma, em uma situação privilegiada em relação aos demais, sobretudo nos aspectos de autonomia fiscal e, sobretudo, de capacidade orçamentária de executar suas políticas públicas. Apesar disso, perceberemos que alguns caminhos adotados nos últimos anos demonstram que a situação não é tão favorável quanto se poderia imaginar. Tanto do ponto de vista da arrecadação, quanto da despesa pública.

O município é uma das âncoras da Região Administrativa Central do estado de São Paulo, juntamente com São Carlos, do ponto de vista da relevância orçamentária. Juntos representam quase a metade da população e dos recursos orçamentários das regiões de governo homônimas que encabeçam. Araraquara, com pouco mais de 212 mil habitantes, segundo projeções do IBGE, concentra 23% da população da região (935,6 mil habitantes) e 24,3% do total das receitas orçamentárias, que circulam em torno de R\$ 2,1 bilhões (Brasil, 2013a).

Nas análises que faremos a seguir, com todos os dados atualizados por índice de inflação consistente, delinearemos um panorama das finanças araraquarenses no contexto dos municípios brasileiros, paulistas e, especialmente, da região a que Araraquara pertence. Em um primeiro momento, demonstraremos a evolução da arrecadação municipal (própria e transferida) no período em questão (2005-2012) e avaliaremos quantitativa e qualitativamente a origem e o montante dos recursos disponíveis para a ação governamental. Ademais, analisaremos os componentes que balizam esses valores, que acabam por retratar também a situação econômica do município, diretamente associada à receita disponível. Logo após, vamos nos deter sobre a alocação desses recursos: sua trajetória ao longo do período e a distribuição das despesas nas variadas funções governamentais. Em uma terceira seção, discutiremos a saúde financeira municipal, pela ótica do nível de endividamento, dos gastos com pessoal e da política fiscal de um modo geral, ponderando as nossas considerações acerca das tendências para o futuro e as conclusões deste trabalho.

## 2. As receitas próprias e transferidas do município de Araraquara

As receitas de um município dizem muito sobre a sua situação financeira e orçamentária, do ponto de vista das possibilidades de intervenção sobre a realidade socioeconômica em que está inserido e das alternativas para programar e implementar políticas públicas, oferecer serviços e realizar a manutenção da máquina administrativa local, combinando e transformando esses recursos em ações que beneficiem a população.

Nesta seção analisamos, de início, a disponibilidade orçamentária da prefeitura no período em questão; em seguida, a composição de suas receitas; e, por fim, o comportamento da arrecadação municipal por categorias de receita; também nos detemos sobre os elementos econômicos que influenciam as receitas públicas.

Araraquara é um município com um nível relativamente alto de receitas, e sua disponibilidade orçamentária *per capita* (já deduzidos os eventuais déficits e/ou superávits de cada ano) é 13% superior à dos municípios brasileiros, e 29% superior, quando consideramos apenas os municípios com população acima de 100 mil habitantes – em tese, com superioridade de capacidade arrecadatória, por conta da estrutura local mais desenvolvida – na média anual do período de 2005 a 2012. Isso coloca a cidade em uma situação privilegiada, em condição mais favorável que as dos demais municípios para atender às necessidades orçamentárias, uma vez que tem à sua disposição, valores em torno de R\$ 500,00 *per capita* acima do apresentado pelos demais municípios brasileiros que também possuem mais de 100 mil habitantes e realidades semelhantes no trato do orçamento público, por exemplo.

A disponibilidade orçamentária *per capita* média no período 2005-2012 é superior à dos demais grupos de municípios (conforme Tabela 1), assim como foi em todos os anos isolados do período analisado. No entanto, essa diferença, em valores reais, vem caindo, sendo que a disponibilidade do último ano (2012), de R\$ 2.625,98, foi 10,3% superior à dos municípios brasileiros (R\$ 2.379,22) e 23,8% superior à das cidades com mais de 100 mil habitantes (R\$ 2.120,32) para o mesmo ano. A diferença entre Araraquara e os municípios brasileiros e aqueles que têm o mesmo perfil populacional já chegou a ser de 23,7% e 43,3%, respectivamente, no mesmo período analisado.

Do ponto de vista da origem das receitas municipais, nota-se que Araraquara possui um grau de dependência das receitas transferidas relativamente menor do que os demais municípios brasileiros e aqueles com porte populacional semelhante. O grau de dependência de receitas transferidas orienta o quanto o

município está submetido aos sabores do contexto macroeconômico e, principalmente, o quanto é afetado pela política fiscal dos governos supralocais, sobretudo nesse período em que se discute e pratica a desoneração de impostos para estimular o crescimento da economia nacional, com a expectativa do aumento da produção e do consumo.

Tabela 1 – Disponibilidade orçamentária *per capita* média dos municípios no período 2005-2012 (valores reais de julho de 2013 atualizados pelo IGP-DI/FGV)

Municípios brasileiros	R\$ 1.957,66
Municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes	R\$ 1.712,40
Araraquara	R\$ 2.208,33

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados de Brasil, 2013a.

Pires et al. (2012) já mencionaram o quanto os municípios brasileiros, sobretudo os muito pequenos e pequenos (com até 50 mil habitantes) são dependentes de transferências de recursos determinadas por legislação, principalmente do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Ao considerarmos todas as transferências de recursos de instâncias superiores de governo – estadual e nacional –, esses recursos perfizeram, na média, entre 2005 e 2012, 84,2% dos recursos dos municípios brasileiros, sem nenhum recorte populacional, conforme a Tabela 2.

Notamos, na mesma tabela, o grau de independência de Araraquara, pois apenas 57,5% de seus recursos têm origem na transferência compulsória da União e do governo do estado de São Paulo. Seu grau de independência ainda é superior à média dos municípios que fazem parte do mesmo recorte populacional, que é de 66,6% do total das receitas disponíveis.

Essa informação sugere que a receita tributária de Araraquara, em consequência, é maior do que a dos demais recortes analisados em relação ao total das receitas. Nos municípios brasileiros, o montante das receitas arrecadadas pela força tributária local representa, conforme a Tabela 2, apenas 5,9% do total da arrecadação, demonstrando a fragilidade dos municípios brasileiros do ponto de vista da sustentabilidade do orçamento local. Ao analisarmos Araraquara e o grupo dos municípios ao qual pertence, vemos uma similaridade maior na representatividade das receitas próprias no total da arrecadação local. Em Araraquara, ela representa 17,2% do total, pouco acima dos 16,6% do grupo dos municípios

com mais de 100 mil habitantes. Uma diferença, portanto, muito menor do que sugerem os dados do município e de seu grupo, quando se toma por base o volume de receitas transferidas.

Tabela 2 – Participação na receita total das receitas tributária, transferida e de capital nos orçamentos municipais (2005-2012)

Ano	Todos os municípios			> de 100 mil habitantes			Araraquara		
	Receita tributária	Receita transferida	Receitas de capital	Receita tributária	Receita transferida	Receitas de capital	Receita tributária	Receita transferida	Receitas de capital
2005	5,6%	86,7%	2,5%	16,2%	67,7%	2,1%	17,0%	55,8%	2,3%
2006	5,7%	84,5%	4,7%	16,1%	67,1%	3,4%	19,7%	63,8%	2,8%
2007	5,7%	84,8%	4,0%	16,4%	66,5%	3,2%	17,1%	56,7%	2,0%
2008	5,6%	84,2%	5,0%	15,8%	66,7%	4,8%	15,9%	54,4%	9,7%
2009	5,8%	85,3%	3,7%	16,4%	67,3%	3,5%	15,8%	56,6%	8,2%
2010	6,0%	82,9%	5,8%	17,0%	66,6%	3,5%	16,0%	56,6%	3,1%
2011	6,2%	84,0%	4,3%	17,4%	66,2%	3,2%	17,1%	57,5%	2,9%
2012	6,4%	81,4%	6,3%	17,6%	64,8%	3,9%	18,9%	58,5%	3,7%
Média	5,9%	84,2%	4,5%	16,6%	66,6%	3,4%	17,2%	57,5%	4,4%

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados de Brasil, 2013a.

Em se tratando das receitas de capital, observamos, na Tabela 2, uma maior homogeneidade entre Araraquara, o total de municípios brasileiros e aqueles com recorte populacional de 100 mil habitantes. Respectivamente, aponta-se para 4,4%, 4,5% e 3,4% do total da arrecadação. As demais receitas, que incluem outras receitas próprias (patrimoniais, de serviços etc.) perfazem 5,4% nos municípios brasileiros, 13,3% naqueles com mais de 100 mil habitantes e 21% em Araraquara. Essa discrepância relativamente grande reside sobretudo na importância que as receitas de serviços (sobretudo a de serviços de água e esgoto) possuem em Araraquara, que tem autarquia própria de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto.

A Tabela 2 demonstra a distribuição, ao longo do período analisado, dos valores para cada uma das categorias de receita municipal. É possível notar que, aparentemente, se trata de uma condição mais ou menos estabelecida entre os municípios, ou seja, na passagem de um ano para outro, não há variação expres-

siva na representatividade dos grupos de receita que compõem o orçamento municipal. Há, como padrão, apenas uma ligeira queda nas transferências, sentida pelos municípios – inclusive quando se considera o grupo que possui o mesmo recorte populacional – no ano de 2012, provavelmente em virtude do impacto causado pelas desonerações promovidas pelo governo federal, que aliviou a cobrança de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) em alguns setores produtivos, reduzindo assim o bolo das transferências do FPM e do Fundo de Participação dos Estados (FPE). Esse efeito, no entanto, não foi sentido em Araraquara, que teve até uma ligeira elevação da participação dessas receitas no total arrecadado.

É possível notar, na Tabela 2, além da dependência menor de Araraquara em relação às transferências governamentais, o comportamento de cada fonte de receita oriunda da própria força arrecadatória da cidade e, ainda, a evolução de cada receita transferida e, por fim, como se comportaram as receitas de capital contraídas ao longo do período analisado.

As receitas próprias municipais compõem o motor de arrecadação local e demonstram o grau de autonomia da prefeitura para planejar e implementar as políticas públicas locais. Impostos, taxas, contribuições de melhoria e outras fontes de receitas arrecadadas dentro do próprio município integram essa categoria de arrecadação. Em Araraquara, como vimos, a importância dessa fonte de receitas tem o triplo da relevância que na média dos municípios brasileiros.

As receitas próprias de Araraquara variaram 44%, no período analisado, saltando de pouco mais de R\$ 151 milhões anuais, em 2005, para R\$ 218 milhões no ano de 2012. No entanto, no final do período analisado, a cidade apresenta indícios de perda de fôlego no crescimento das receitas próprias, sendo que em 2012 apresentou queda de 5% em relação ao ano anterior. O motivo da sustentação desse aumento, portanto, pode ser atribuído ao crescimento significativo da arrecadação do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), que cresceu 84% no período analisado, saltando de pouco mais de R\$ 23,8 milhões, arrecadados em 2005, para R\$ 43,9 milhões, em 2012. A arrecadação desse imposto foi crescendo paulatinamente no período analisado, a ponto de ultrapassar – ainda em 2011 – a arrecadação oriunda do Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU), que, apesar de apresentar crescimento de 29,1% de 2005 a 2012, apresenta sinais de estagnação nos últimos três anos do período. Para efeitos de comparação e reiteração da importância do crescimento, o ISSQN *per capita* de Araraquara em 2012 foi 27% superior ao da vizinha São Carlos no mesmo ano.

Outro ponto que chama a atenção, conforme revela o Gráfico 1, é o salto dado pelo item “outras receitas próprias” – que incluem, sobretudo, receitas de

juros, multas e indenizações, e receitas em geral relacionadas ao recebimento de dívida ativa. Em 2010 e 2011, elas cresceram muito, fruto de recebimento de programas de recuperação de crédito (Refis), se tornando a principal fonte de receita própria em ambos os anos; mas retornaram a patamares menores em 2012, sendo necessário aguardar o comportamento dos próximos anos para se fazer uma avaliação mais precisa.

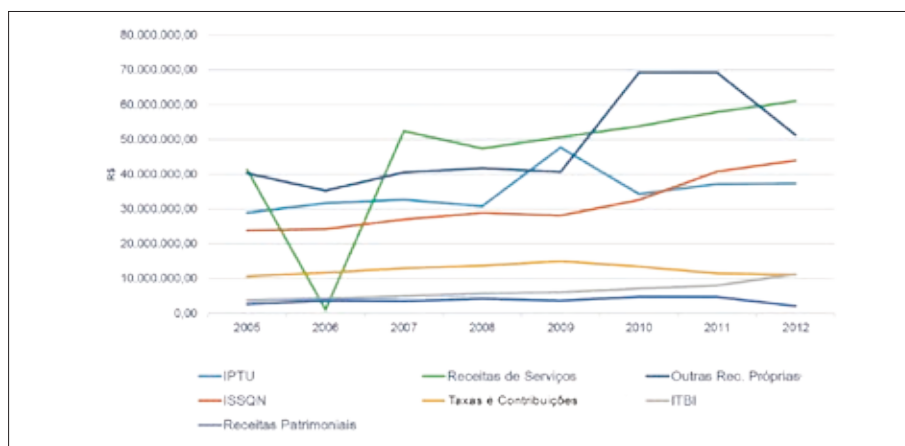


Gráfico 1 – Evolução das receitas próprias do município de Araraquara (2005-2012), em valores reais julho/2013 (IGP/DI-FGV)

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados de Brasil, 2013a.

Ainda em relação às receitas próprias, é necessário justificar o comportamento das Receitas de Serviços, que figuram entre as principais receitas próprias, com exceção do ano de 2006.<sup>6</sup> Essas receitas implicam, principalmente, no recebimento pelo serviço prestado de tratamento e abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto pela autarquia de água e esgoto do município – o Departamento Autônomo de Água e Esgoto (Daae). Portanto não podem ser consideradas, do ponto de vista tributário, uma vez que implicam a contrapar-

6. Em 2006, o município não apresenta valores referentes a essa rubrica de arrecadação no sistema da Secretaria do Tesouro Nacional. Em consulta ao Portal da Transparência do município <<http://www.araraquara.sp.gov.br/Pagina/Default.aspx?IDPagina=3069>>, só havia informação referentes à arrecadação das Receitas de Serviços da administração direta, lançadas nos cálculos. As receitas da administração indireta (que representam a grande maioria dos valores), não estão disponíveis para o ano em questão. Os autores entraram em contato por e-mail para obter as informações, mas até o momento da finalização do texto não havia sido encaminhada nenhuma resposta.

tida da prestação de um determinado serviço pelo poder público, caracterizando-se como tarifa.

As receitas transferidas foram concebidas, entre outros motivos, para evitar o desequilíbrio financeiro das unidades federativas com insuficiente competência tributária para sustentar seus gastos. Elas complementam significativamente a arrecadação dos municípios brasileiros. Em alguns casos há um regime de partilha com propósitos redistributivos, como no FPM, em que a União divide entre os municípios (e também com os estados, por meio do FPE), parte da arrecadação do Imposto de Renda e do IPI e distribui a maior parte dos recursos entre as localidades com menor capacidade arrecadatória. Em outros casos, há o regime de partilha, em que o município tem influência no valor que recebe, como são os casos do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), em que quanto maior a contribuição da cidade maior o retorno na divisão com o estado.

Em relação às receitas transferidas, também nota-se claramente uma grande evolução, tanto no total dessas receitas que compõem o orçamento municipal, quanto em cada uma delas, individualmente. Ao longo dos oito anos analisados, a receita oriunda de transferências de outras instâncias de governo cresceram 68%, saltando de pouco mais de R\$ 200 milhões em 2005 para R\$ 337 milhões em 2012. Dentre as fontes de receitas que compõem essa categoria, todas cresceram acima de 40%, com exceção do FPM (que cresceu exatos 40%) e as receitas do SUS-União (39%). O primeiro, em virtude de a forma de divisão dos recursos ser predeterminada pela União e o segundo, por ser a contraprestação de um serviço executado pelo município.

Como principal destaque, observa-se o ICMS, que cresceu 50% no período, principalmente a partir de 2008; após um período de relativa estagnação, a quota-parte do ICMS está mais que consolidada como a principal fonte de receita de Araraquara e das principais cidades com relativa pujança e importância econômica. O valor recebido do estado partiu de R\$ 81 milhões em 2005 para atingir a marca de R\$ 122 milhões em 2012.

A receita que apresentou o maior crescimento do período foi a decorrente das transferências multigovernamentais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que quase quadruplicaram no período e é fruto do crescimento da rede educacional municipal. Considerando as deduções do Fundeb realizadas no mesmo período, o município passou da situação de contribuinte ao fundo à situação de beneficiário.

Outra fonte de receita com crescimento significativo foi a de transferência do IPVA, que partiu de R\$ 19 milhões, em 2005, chegando a mais de R\$ 34 mi-



lhões, em 2012. Compartilhado meio a meio com o estado, esse crescimento é fruto do aumento considerável da frota de veículos do município, resultando em 79% de incremento dessa receita, que já atinge quase a mesma relevância do IPTU na receita total de Araraquara.

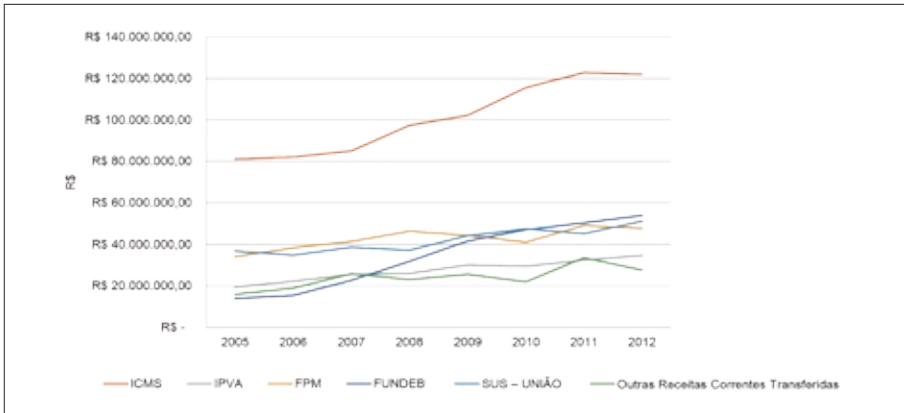


Gráfico 2 – Evolução das receitas transferidas do município de Araraquara (2005-2012), em valores reais de julho/2013 (IGP/DI-FGV)

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados de Brasil, 2013a.

As receitas de capital têm características especiais, uma vez que são originadas de ações específicas do poder público municipal na busca de recursos extraordinários, quer sejam originários de outras instâncias governamentais (por meio de transferências voluntárias ou convênios, para a realização de despesas de capital), quer sejam por meio de alienações de bens, tomadas de empréstimos ou outras que fogem do escopo tradicional da arrecadação municipal, e são destinadas mormente à realização de investimentos em obras e equipamentos públicos. São receitas que não apresentam um padrão, podendo variar muito de ano a ano ou mesmo zerar em alguns. Apesar de seu crescimento no período (2005-2012) ter sido superior a 160%, passando de R\$ 8 milhões, em 2005, para mais de R\$ 21 milhões em 2012, seus pontos máximos de arrecadação se deram em 2008 e 2009, quando o valor total arrecadado foi de mais de R\$ 40 milhões, por conta do recebimento de recursos volumosos do governo federal para as obras de reforma do Estádio de Futebol Fonte Luminosa.

É possível destacar, ainda, quanto às receitas de capital, a maior facilidade do governo de Marcelo Barbieri (2009-2012) para conseguir recursos com o governo do estado, uma vez que o valor acumulado nessa faixa de receita no período que esteve à frente do Paço Municipal foi 333% superior ao verificado no

mandato de seu antecessor, Edinho Silva. Notável, por fim, que não tenham ocorrido tomadas de empréstimos de grande vulto. No entanto, não se sabe se isso ocorreu por não terem sido desejadas, ou por não estarem acessíveis, por razões de falta de oferta ou impossibilidade legal.

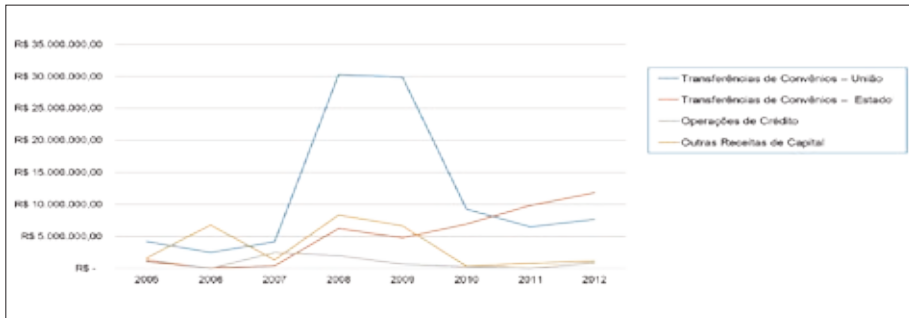


Gráfico 3 – Evolução das receitas de capital do município de Araraquara (2005-2012), em valores reais de julho/2013 (IGP/DI-FGV)

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados de Brasil, 2013a.

De modo geral, o comportamento das receitas de Araraquara é muito positivo, demonstrando uma capacidade financeira significativa para os padrões municipais brasileiros. De 2005 a 2012, houve crescimento de 55% das receitas totais, subindo de R\$ 343 milhões para R\$ 532 milhões. Seria uma boa notícia, não fossem os sinais de enfraquecimento desse motor arrecadatário, uma vez que o resultado do último ano da série é pior que o de 2011, ano do recorde de arrecadação araraquarense, quando rompeu pela primeira vez a barreira dos R\$ 500 milhões e atingiu a marca de R\$ 542,7 milhões. Esse pequeno recuo pode ser atribuído ao comportamento das receitas próprias, que até 2010 (em maior escala) e em 2011, tiveram comportamentos mais interessantes, principalmente pela arrecadação com o IPTU e de outras receitas oriundas da política de recuperação fiscal da dívida ativa.

Um pouco do contexto econômico local explica esse comportamento positivo da receita de Araraquara. A cidade passou por um duradouro período de incremento em sua economia, com aumento dos investimentos do setor produtivo e conseqüente aumento da produção e da arrecadação municipais. É possível observar isso claramente ao acompanharmos a evolução do valor adicionado, principal balizador da mais importante fonte de receita da cidade: a quota-parte do ICMS.

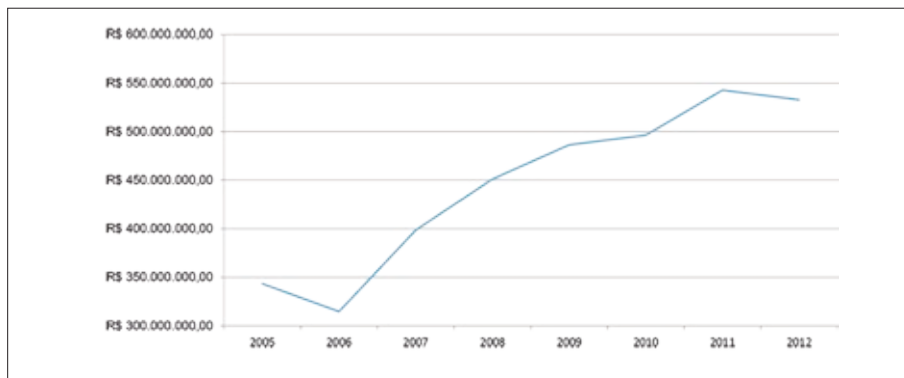


Gráfico 4 – Evolução da receita total do município de Araraquara (2005-2012), em valores reais de julho/2013 (IGP/DI-FGV)

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados de Brasil, 2013a.

Ao longo dos oito anos analisados, é possível acompanhar o incremento da economia local ao valor total produzido no estado, sobre o qual incidiu o ICMS. O crescimento de 39%, evoluindo de R\$ 2,8 bilhões para mais de R\$ 4 bilhões demonstram que o município aumentou sua produção significativamente. Foram sucessivos anos de crescimento, com exceção de 2011, em que o município sofreu os efeitos da crise econômica mundial e houve queda em uma de suas principais atividades produtivas (exportação de suco de laranja), mas que foram rapidamente superados para a retomada do crescimento, com força, em 2012.

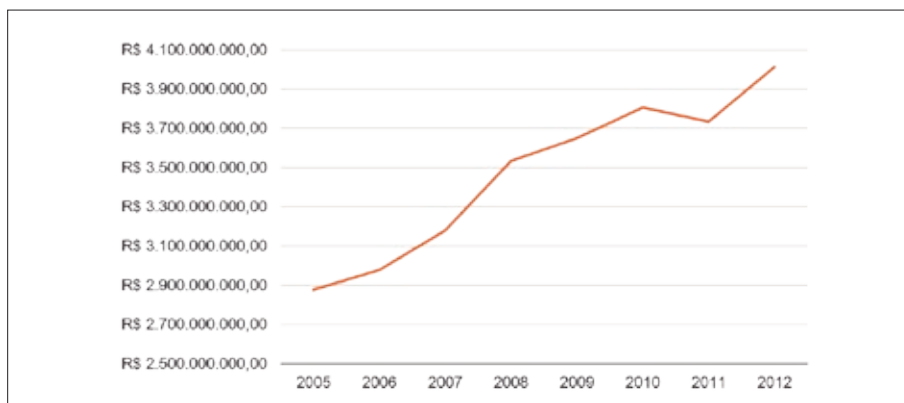


Gráfico 5 – Evolução do valor adicionado do município de Araraquara (2005-2012), em valores reais de julho/2013 (IGP/DI-FGV)

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, 2013.

Os efeitos desse crescimento, porém, não repercutiram tão diretamente no comportamento do índice de participação do município (IPM) na receita total do ICMS. Esse índice é determinado fundamentalmente pelo valor adicionado (74%) ocorrido dois anos antes do ano de aplicação do IPM, mas também pela evolução da população local, receita tributária própria, da área cultivada, da área preservada e da área inundada.

Ao contrário do que o Gráfico 5 poderia sugerir, o IPM de Araraquara não possui trajetória unicamente ascendente. Ao longo dos anos da série histórica analisada, seu comportamento variou tanto positiva quanto negativamente, apresentando uma queda acentuada, uma forte recuperação e um período de equilíbrio, em tese, incoerente com a evolução do valor adicionado. E não necessariamente há divergências nos demais componentes do índice. O que sugere é que, a despeito do latente crescimento do valor adicionado nos anos analisados, o conjunto dos outros municípios do estado de São Paulo obteve desempenho superior e compôs um índice de participação maior que o de Araraquara nos períodos de queda e estagnação. Essa análise dialogada é importante, portanto, para a correta programação orçamentária e financeira por parte do município.

Apesar de a diferença entre o índice mais baixo e mais alto da série histórica ser de 0,06 ponto percentual, na divisão dos recursos do ICMS do estado de São Paulo pode representar milhões de reais a menos na receita do município que viabilizariam políticas públicas que são deixadas de lado em virtude da incapacidade orçamentária.

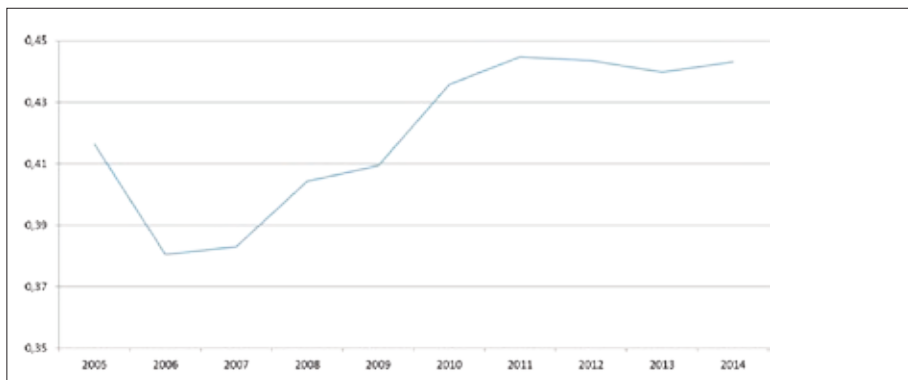


Gráfico 6 – Evolução do índice de participação no ICMS do município de Araraquara (anos de aplicação 2005-2014)

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, 2013.

### 3. As despesas correntes e de capital do município de Araraquara

A despesa pública municipal aponta, em grande medida, quais foram as opções políticas adotadas pelos governos locais, já que demonstra como foram utilizados os recursos públicos. As possibilidades de avaliação são, obviamente, limitadas e somente uma análise muito mais minuciosa dos processos de compras, contratações e gastos pode trazer à luz informações mais detalhadas sobre a qualidade do gasto público e os efeitos que podem ser sentidos pela população daquela localidade. Mas, do ponto de vista das finanças públicas, a análise apresentada neste capítulo cumpre seu papel satisfatoriamente, demonstrando-nos quais foram as escolhas de governo realizadas pelo poder público local e, ainda mais, considerando que é possível analisarmos em quais tipos de despesa – ainda dentro das prioridades estabelecidas pelos gestores – foram direcionados os recursos públicos.

O Brasil, apesar de incipiente e tardiamente, tem evoluído muito do ponto de vista da transparência nos gastos públicos. A pressão da sociedade, cada vez mais interessada em fazer valer seu direito democrático, obriga governos e governantes a demonstrarem origem e, sobretudo, destino dos recursos públicos, possibilitando o aumento do controle social.

Nesta seção, analisamos o comportamento geral das despesas de Araraquara, no mesmo período de 2005 a 2012, considerando os elementos ou objetos adquiridos ou contratados e as áreas de governo para as quais foram destinados os recursos.

Para efeitos de políticas públicas e do cumprimento das funções governamentais, consideramos cinco categorias agregativas:

1. *Saúde e 2. Educação*, obviamente pela importância que têm no total do gasto e pela orientação e regulação exercida pelas instâncias superiores de governo.
3. *Políticas Públicas de Desenvolvimento Econômico e Social*, que abarcam uma série de funções governamentais que interferem diretamente nos direitos sociais da população local, nos campos da Defesa Nacional, Segurança Pública, Assistência Social, Trabalho, Cultura, Direitos da Cidadania, Habitação, Ciência e Tecnologia, Agricultura, Organização Agrária, Indústria, Comércio e Serviços e Desporto e Lazer.
4. *Gestão Urbana e Serviços Públicos*, que se refere à manutenção da cidade e aos serviços propriamente urbanos, agregando as funções Urbanismo, Saneamento, Gestão Ambiental, Energia e Transportes.

5. *Administração Pública Local*, considerando todos os gastos com a estrutura de governo local que fazem a máquina pública funcionar e incluem os gastos locais referentes às ações Legislativa, Judiciária, Administração, Relações Exteriores, Previdência Social, Comunicações e Encargos Especiais.

Essa divisão foi concebida para agrupar satisfatoriamente todas as grandes funções governamentais dos municípios brasileiros dentro do contexto federativo e demonstram, claramente, o tamanho das responsabilidades assumidas pelos entes locais no oferecimento de políticas públicas e serviços urbanos necessários à manutenção e melhora da qualidade de vida da população. Com ela, conseguimos observar perfis de gasto entre os municípios. Não chega a ser uma surpresa o fato de os municípios variarem entre si em relação aos gastos, principalmente por causa da heterogeneidade dos problemas urbanos e das características locais.

Por outro lado, adotar alguns padrões de referência serve para efeitos de comparação e, sobretudo, identificação dos padrões de gasto. Fica evidente, neste capítulo, o quanto as despesas de Araraquara se assemelham e diferem da média dos demais municípios brasileiros e mesmo entre aqueles que mais se identificam com o porte de Araraquara – os com mais de 100 mil habitantes.

Ao analisarmos a média de gastos com cada uma das funções destacadas no período de 2005 a 2012, podemos notar algumas características específicas do município de Araraquara. É possível notar, de início, uma clara divergência entre a principal prioridade de gastos, ou conjunto de prioridades de Araraquara, com os demais municípios. Na escala, como principal prioridade de governo, destacam-se os 27,56% dos gastos com Gestão Urbana e Serviços Públicos;<sup>7</sup> em seguida, 27,25% do total da despesa municipal destinado à Saúde, enquanto apenas em terceiro lugar aparece a Educação, com 20,82%. Na sequência, a rubrica Políticas Públicas de Desenvolvimento Econômico e Social ocupa a quarta posição, com 12,32%, seguida da despesa para custear a máquina administrativa local com 11,81%.

---

7. Considerando que o município de Araraquara conta com autarquia própria de água e esgoto (Departamento Autônomo de Água e Esgoto – Daae), o que não ocorre na maioria dos municípios brasileiros, e que as despesas nessa categoria incluem saneamento, podemos entender que daí surge essa maior importância relativa no caso das despesas com a Gestão Urbana e os Serviços Públicos. Ainda assim, como o orçamento da receita de água e esgoto está inserida no total do município, achamos que não comprometeria a análise deste capítulo, pois, de fato, o município dedica grande parte de seus recursos a essa frente de despesa.

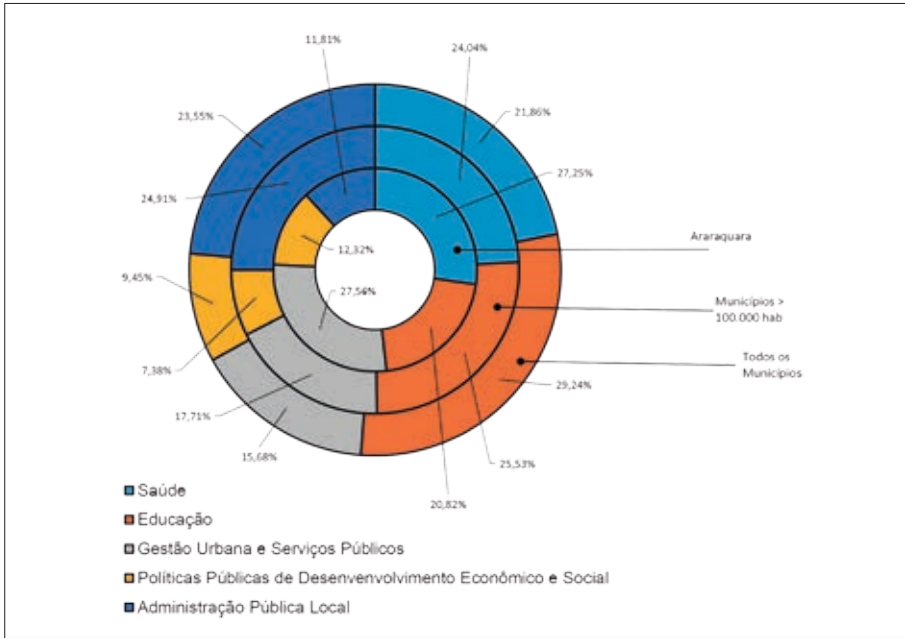


Gráfico 7 – Participação percentual média das funções governamentais agregadas no total das despesas municipais no município de Araraquara (2005-2012)

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados de Brasil, 2013a.

Esse *ranking* é sensivelmente diferente quando olhamos para o conjunto dos municípios brasileiros e também para aqueles cuja população supera a marca dos 100 mil habitantes, em que Araraquara está inserida. Nesses, a principal despesa é a Educação; seguida pela Administração Pública Municipal; apenas então destaca-se a Saúde; em quarta posição, a manutenção dos Serviços Urbanos; e, por fim, as despesas com as Políticas Públicas para o Desenvolvimento Econômico e Social.

É notória a heterogeneidade dos gastos públicos no Brasil, em nível municipal, mas é relevante ressaltarmos as diferenças no trato das prioridades de governo, como Araraquara demonstrou em relação aos demais municípios. Outro ponto que desperta a atenção é a diferença brusca entre os níveis de despesa de Araraquara e dos demais municípios em relação à manutenção da administração pública local. Nos municípios brasileiros e apenas naqueles em que a população supera 100 mil habitantes existe mais que o dobro do dispêndio de recursos – proporcionalmente – realizado por Araraquara.

A predileção pela escolha dos Serviços Urbanos – em relação às principais políticas públicas, Educação e Saúde – foi maior durante a primeira metade do

período analisado, na gestão de Edinho Silva, em relação ao seu sucessor Marcelo Barbieri, que teve como principal foco de governo a Saúde, seguida por esse conjunto de políticas. Em segundo plano, é possível afirmar que no período mais recente aumentou, relativamente, o dispêndio com Educação, ao passo que no período inicial desta análise foram dedicadas maiores fatias do erário às despesas com a manutenção das políticas públicas inerentes ao desenvolvimento econômico e social e com a estrutura da administração pública municipal.

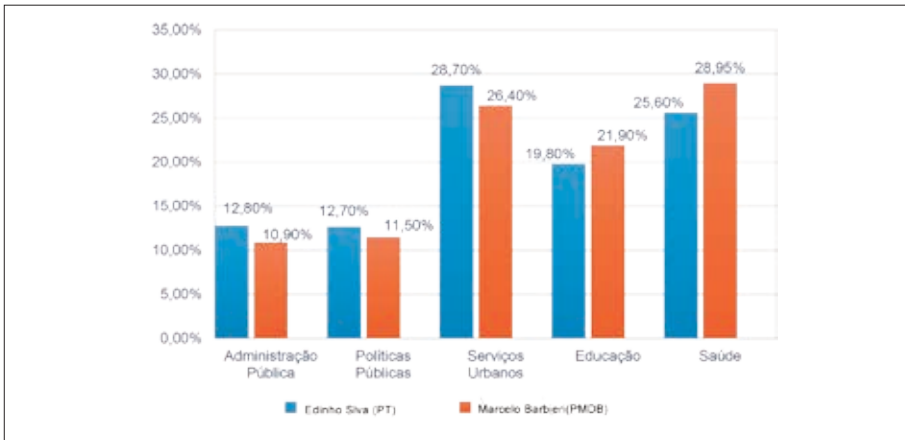


Gráfico 8 – Participação percentual média das despesas com funções selecionadas nos governos Edinho Silva e Marcelo Barbieri

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados de Brasil, 2013a.

Ao analisarmos a alocação *per capita* dos recursos dessas variadas áreas, os dados não são muito diferentes, mas ainda assim cabem alguns destaques. O volume médio (2005-2012) de recursos *per capita* dispensados pelo governo de Araraquara nas funções que envolvem a Gestão Urbana e Serviços Públicos foi de R\$ 624,83. Esse volume é 90% maior do que os municípios brasileiros aplicaram para cada cidadão de suas localidades (R\$ 328,94) e 94% acima do que aplicaram os municípios com corte populacional acima de 100 mil habitantes (R\$ 321,40).

Apresentando uma discrepância com as outras categorias de cidades um pouco menores, mas com um volume de gastos *per capita* médio semelhante em Araraquara, a categoria Saúde aparece na segunda colocação – novamente – com R\$ 622,58 por pessoa, enquanto os municípios brasileiros apresentam R\$ 425,97 e os maiores, R\$ 411,65. Os gastos *per capita* médios no período em Políticas Públicas de Desenvolvimento Econômico e Social (R\$ 283,47) também se mostraram maiores em Araraquara do que nas outras categorias pesquisadas. Em



relação aos gastos médios do total de municípios brasileiros (R\$ 202,53), foi ligeiramente maior, sendo pouco mais de 40% superior. Já em relação aos municípios com as maiores populações (R\$ 136,07), os valores médios gastos em Araraquara foram mais que duas vezes maior.

Por outro lado, o volume de gastos por habitante com a administração pública municipal nos municípios de médio e grande porte (R\$ 437,35) e no conjunto de todos os municípios brasileiros (R\$ 476,65) foi muito superior ao apontado nos resultados encontrados em Araraquara (R\$ 264,61). Já no caso da Educação, os valores *per capita* anotados na média dos anos em Araraquara, R\$ 475,01, foram 15% inferiores ao que o conjunto de municípios brasileiros apontaram (R\$ 548,58), e em torno de 10% superior aos R\$ 428,75 apresentados pelos municípios com maior número de habitantes do Brasil.

Quando segmentamos a série histórica na divisão entre os dois governos do período analisado, como no Gráfico 9, notamos uma continuidade nas tendências de algumas despesas, sobretudo as de Educação e um reforço na marcha de crescimento nas despesas com Saúde, que cresceram com maior força na segunda metade da série. E em alguns casos, nota-se uma ruptura com uma sequência forte de crescimento das despesas com a Gestão Urbana e Políticas de Desenvolvimento, sendo que, no primeiro caso, retoma-se o crescimento com um ritmo um pouco menor do que antes, e, no segundo, observa-se uma estabilização em determinado patamar.

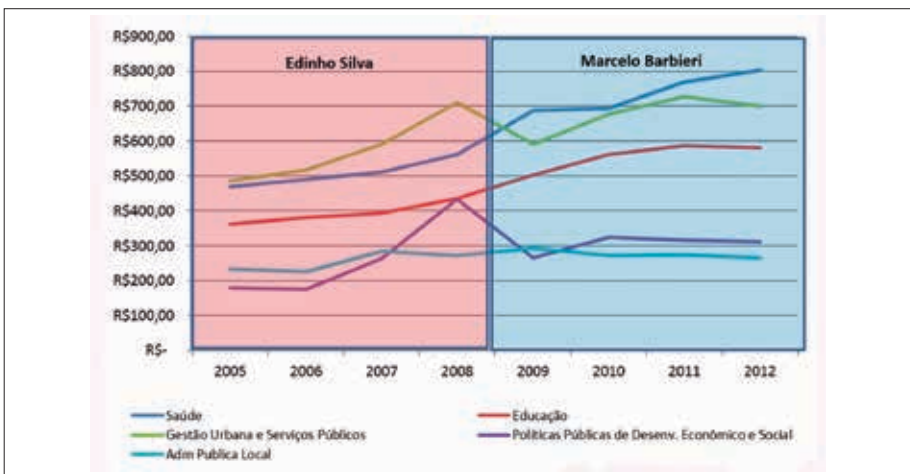


Gráfico 9 – Evolução da despesa *per capita* nas funções governamentais agregadas no município de Araraquara, separadas por mandato eletivo (2005-2012) em valores reais de julho/2013 (IGP-DI/FGV)

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados de Brasil, 2013a.

Em relação à evolução dos gastos categorizados pelo tipo de despesa, optou-se por consolidar as informações em Despesa com Pessoal e seus encargos, Materiais de Consumo, Serviços Prestados por Terceiros (pessoas físicas e jurídicas) e as demais despesas que compõem o orçamento do Custeio; os Investimentos; e as despesas com o Serviço da Dívida, incluindo amortização, juros e encargos.

O orçamento de custeio da prefeitura de Araraquara tem consumido um volume significativo dos recursos fiscais da cidade e ocupa impressionantes 90,23% do total gasto, na média dos anos de 2005 a 2012. Por outro lado, os investimentos ocuparam apenas 9,05% do total aplicado e o serviço da dívida, irrisório 0,72%.

Causa estranheza a baixa capacidade de investimento do município de Araraquara, principalmente quando notamos que os municípios brasileiros, com menor capacidade arrecadatória, e conseqüente maior limitação orçamentária e financeira, na média dos oito anos analisados, investem uma parcela maior de seu orçamento do que Araraquara, em termos relativos, aplicando na média 10,33% dos recursos em obras e equipamentos. Mesmo na relação investimento *per capita*, Araraquara investiu, na média, R\$ 201,09 por pessoa residente no município, enquanto as demais cidades brasileiras aplicaram R\$ 216,98 por habitante.

O que se nota é que não foi sempre assim. É uma tendência da segunda metade da série histórica a diminuição dos valores de investimento por habitante na Morada do Sol. Durante os anos de 2005 a 2008, a média de investimentos *per capita* em Araraquara foi mais de 30% superior à verificada na segunda metade do período (2009-2012). Como se trata de um período em que houve crescimento da receita disponível, podemos apontar a elevação do custeio como principal responsável pela diminuição do investimento, já que o Serviço da Dívida também apresentou queda no período.

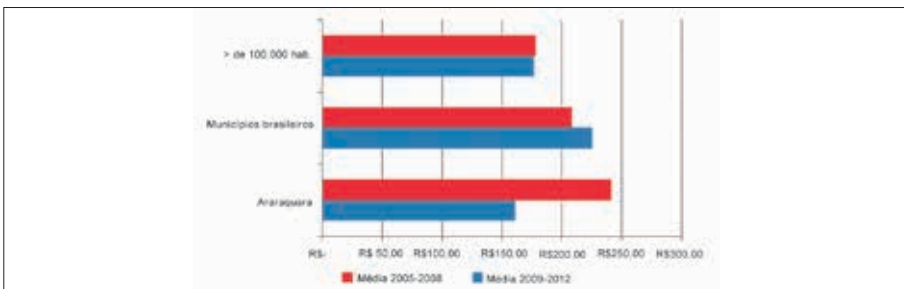


Gráfico 10 – Investimento médio *per capita* na execução orçamentária do município de Araraquara (2005-2012), em valores reais de julho/2013 (IGP-DI/FGV)

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados de Brasil, 2013a.

Detalhando um pouco mais as despesas em seus objetos de gasto, podemos observar características interessantes em seu comportamento. Primeiro, a respeito dos gastos com pessoal e encargos sociais, que se mantêm em todo o período como a principal destinação de recursos públicos, assim como é em quase todos os demais municípios e órgãos da administração pública brasileira. O que pede destaque, porém, é o ritmo com que essa despesa cresceu, com elevação de 60% nesse período. Obviamente, o aumento da estrutura governamental e a elevação de políticas públicas requerem a contratação de um número maior de servidores. No entanto, o controle dos gastos com pessoal é um dos principais balizadores da responsabilidade fiscal dos municípios.

A segunda principal despesa também compõe o grupo do custeio da máquina pública e se refere à contratação de terceiros para prestar serviços variados na estrutura da administração local. É o tipo de despesa, juntamente com Material de Consumo – dentre as de custeio – em que, com o esforço das equipes de trabalho, é possível economizar para a implantação de objetivos estratégicos e a destinação de recursos para investimentos. Como prova dessa possibilidade, essa despesa, em Araraquara, só apresentou decréscimo de um ano para outro, em 2012, quando o orçamento disponível foi menor que o esperado e a contenção foi realizada.

As demais despesas de custeio – Materiais de Consumo e outras despesas –, além do Serviço da Dívida, mantiveram-se relativamente estáveis durante o período, sem significativos destaques. O ponto mais importante de discussão, no entanto, é o caso do comportamento dos investimentos ao longo dos anos. Como apresentamos anteriormente, a política de investimentos no município foi alterada na metade da série histórica analisada. De 2005 a 2008, observamos uma curva plenamente ascendente no volume de recursos endereçados à ampliação dos serviços públicos por meio de obras e instalações. O ápice do volume de investimentos na história do município se deu no ano de 2008, quando atingiu a significativa marca de R\$ 100 milhões. É oportuno ressaltar que, de fato, 2008 foi um ano atípico, sobretudo em virtude das obras de reforma do Estádio da Fonte Luminosa, que arrastou o volume para cima. Por outro lado, o período imediatamente posterior, iniciado em 2009,<sup>8</sup> apresentou volumes de investimentos muito menores, tanto que a recuperação do investimento está caminhando lentamente, chegando ao ano de 2012 nos mesmos patamares de 2008, aproximadamente.

---

8. O volume de investimentos *per capita* em Araraquara nunca foi tão pequeno como em 2009: apenas R\$ 89,70 por habitante.

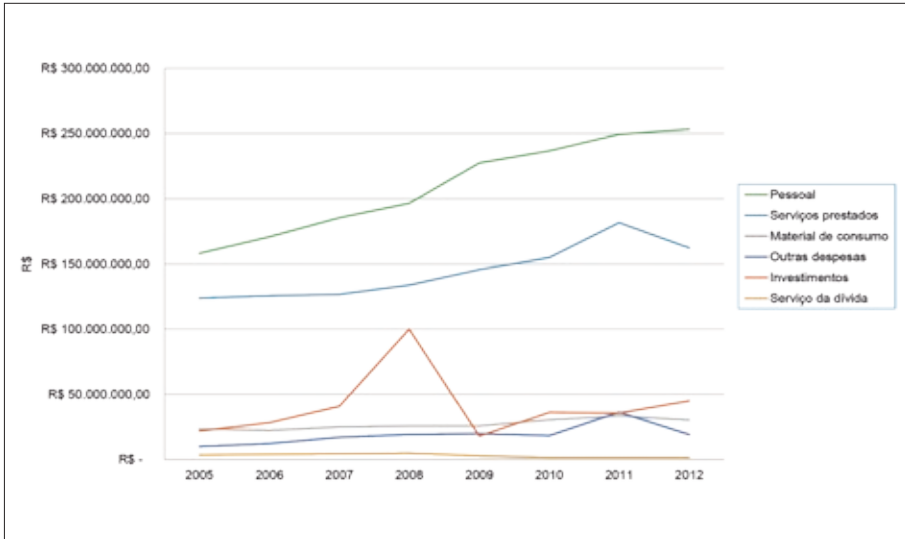


Gráfico 11 – Evolução da despesa por elementos (2005-2012) em valores reais de julho/2013 (IGP-DI/FGV)

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados de Brasil, 2013a.

Do ponto de vista das funções de governo, podemos observar as prioridades na série histórica com que trabalhamos. Essa evolução demonstra as escolhas efetuadas pelos gestores, identificando quais as áreas mais beneficiadas com recursos, sugerindo as áreas cujas ações governamentais se mostraram mais prioritárias.

É possível notar, em um primeiro momento, uma inversão de prioridades entre as duas metades da série histórica. Até 2008, a principal área de governo – orçamentariamente falando – era a que contemplava a Gestão Urbana e os Serviços Públicos: saneamento, urbanização, manutenção de vias, energia, transportes, entre outros. A partir de 2009, notamos a mudança nas áreas com maior volume de gastos, quando a Saúde passa a ocupar, definitivamente, espaço maior na agenda orçamentária do município.

Com a Educação, é possível notar um crescimento discreto ano após ano, com um pequeno decréscimo apenas no último ano da série, quando os valores destinados à área foram ligeiramente menores que os de 2011. As Políticas Públicas de Desenvolvimento Econômico e Social demonstraram trajetória semelhante, com a exceção de 2008, quando houve uma equiparação com Educação na terceira colocação entre as despesas mais elevadas. Por fim, as despesas com a estrutura meio da administração pública municipal demonstraram sempre os mesmos patamares de gastos, com uma ligeira queda no último ano da série.

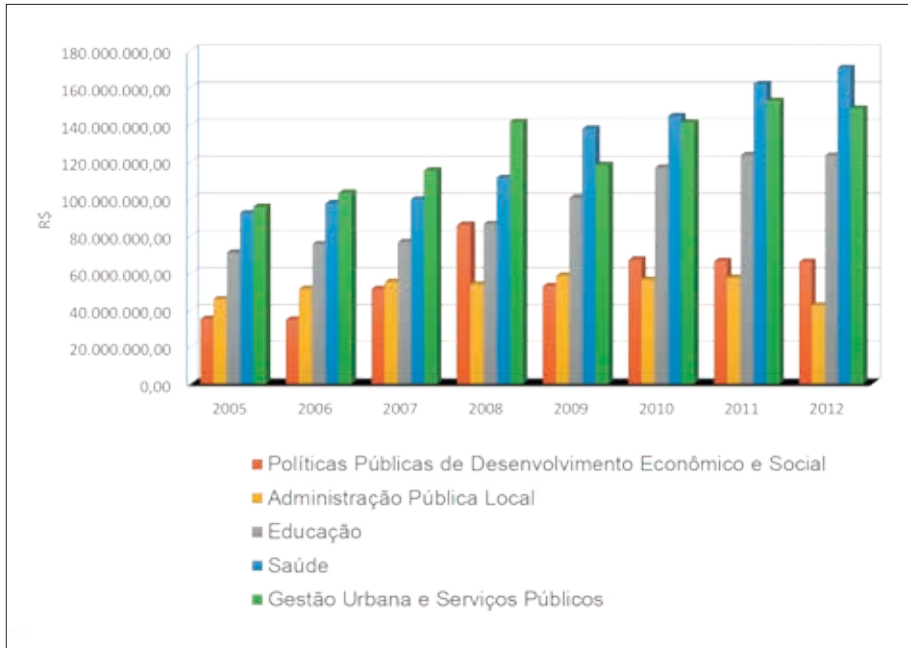


Gráfico 12 – Evolução da despesa por funções governamentais agregadas no município de Araraquara (2005-2012), em valores reais de julho/2013 (IGP-DI/FGV)

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados de Brasil, 2013a.

Sobre as despesas é possível, então, apontar como principais destaques a heterogeneidade de gastos em relação aos momentos da nossa série histórica, sendo que na primeira metade do período há uma maior importância para despesas referentes à Gestão Urbana e Serviços Públicos, que são superados, na segunda metade do período, por gastos em Saúde. É destacável ainda que a política de investimentos do governo municipal diminuiu de 2009 em diante, após acumular uma sequência positiva de crescimento, chegando a atingir a marca dos R\$ 100 milhões anuais investidos, chegando a retomar em medida um pouco menor, o fôlego para recuperar índices positivos do passado recente. Deve-se observar também que, em contrapartida, as despesas de custeio vêm crescendo em ritmo constante, sobretudo as referentes a gastos com pessoal e encargos sociais.

Em relação aos demais municípios, Araraquara apresenta variação entre as prioridades de gasto, uma vez que as despesas com Educação ocupam papel de principal destaque nas despesas públicas dos municípios brasileiros, independentemente do seu perfil populacional: essa despesa é a terceira na escala de gasto em Araraquara. Ainda apresenta poder de investimento médio *per capita*

inferior ao conjunto de municípios brasileiros, sobretudo de 2009 a 2012, que puxa a média para baixo.

#### 4. Política fiscal, tendências e considerações finais

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF),<sup>9</sup> a partir de 2001, municípios, estados, Distrito Federal e União assumiram um pacto pela reorganização fiscal e foram impostas regras de transparência, gestão dos gastos e limites ao endividamento e à ampliação de gastos com pessoal.

Na seção das despesas, observamos que os gastos com pessoal – e os demais relacionados ao custeio – apresentaram crescimento significativo no período analisado. Aqui podemos avaliá-la em relação à Receita Corrente Líquida, utilizada como parâmetro pela LRF, e verificar que, em três momentos, durante o período analisado (2009, 2011 e 2012), o limite de alerta incluído no inciso II do §1º do artigo 59 da LRF foi ultrapassado em alguma medida e o limite prudencial – parágrafo único do artigo 22 da LRF – foi transgredido em quase 3% no ano de 2009.

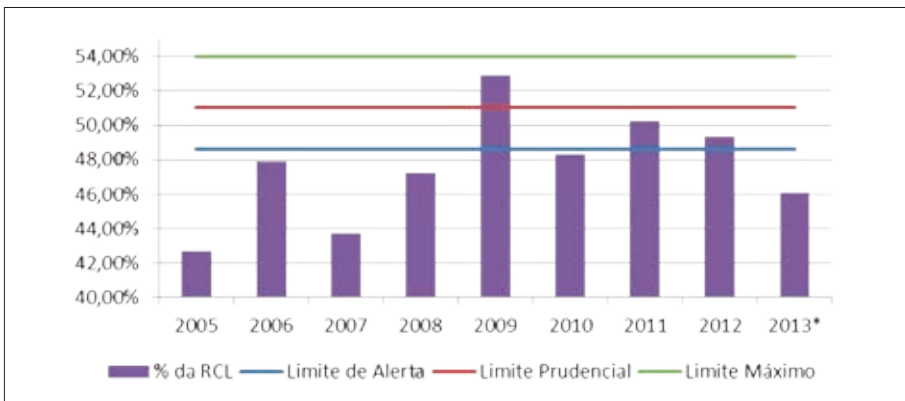


Gráfico 13 – Evolução da despesa com pessoal, em % da Receita Corrente Líquida do município de Araraquara (2005-2013)

(\*) Relatório de Gestão Fiscal do segundo quadrimestre do ano.

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados de Brasil, 2013a.

9. Lei Complementar nº 101/2000, de 4/5/2000.

Não se trata, propriamente de um caso de gravidade na gestão da Despesa com Pessoal, em virtude dos ajustes que é possível se fazer a tempo de corrigir e mitigar os efeitos do descontrole, apesar de acender a luz amarela aos tomadores de decisão do núcleo duro da gestão municipal.

Aparentemente, os maiores problemas fiscais do município residem no grau de endividamento contraído por Araraquara, sobretudo nos últimos exercícios fiscais, especialmente levando-se em conta que esse endividamento não advém da contração de operações de créditos que financiaram novos investimentos, já que não aparecem nos relatórios da receita. De acordo com os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF),<sup>10</sup> entregues pelo município à Secretaria do Tesouro Nacional, a dívida consolidada líquida de Araraquara, tem crescido sistematicamente, de 2008 em diante, atingindo a marca de 425% de aumento no RGF do segundo quadrimestre de 2013, quando apresentou o valor de R\$ 52,6 milhões.

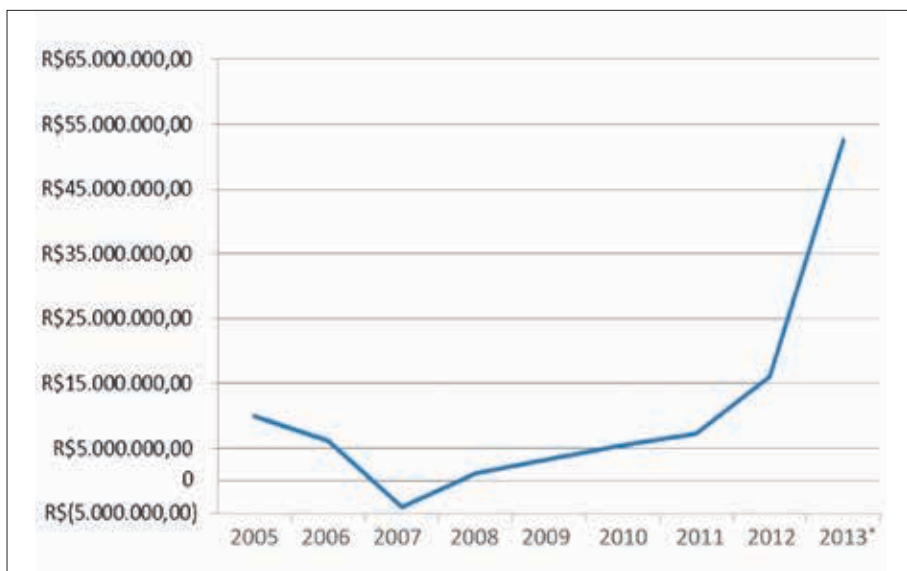


Gráfico 14 – Evolução da dívida consolidada líquida do município de Araraquara (2005-2013), em valores reais de julho de 2013 (IGP-DI/FGV)

(\* ) Relatório de Gestão Fiscal do segundo quadrimestre do ano.

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados de Brasil, 2013a.

10. Os Relatórios de Gestão Fiscal são obrigações dos entes federados constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal e são apresentados quadrimestralmente. Basicamente, apresentam informações sobre os gastos com pessoal e a dívida consolidada, além dos mecanismos de ajuste aos padrões estabelecidos.

A trajetória da receita municipal de Araraquara demonstra situação de relativo conforto em relação aos demais municípios brasileiros. Sua arrecadação, apesar de contar em grande medida com os repasses da quota-parte do ICMS, está muito menos dependente de transferências, que podem sofrer interferências do contexto macroeconômico e da política tributária dos entes superiores da federação, do que os demais municípios, em geral.

A arrecadação municipal própria está cada vez mais arraigada na receita do ISS, o que é positivo, do ponto de vista do reflexo do fortalecimento da atividade econômica local. Por outro lado, o IPTU – outra importante receita própria – vem perdendo fôlego ao longo dos últimos anos da série analisada. A revisão da Planta Genérica de Valores ou um estímulo ao pagamento que diminua a inadimplência poderiam impactar positivamente no incremento da arrecadação municipal.

A despesa, em contrapartida, não tem aproveitado o bom momento da arrecadação e o município poderia ter transferido à população os resultados positivos de aumento da receita na forma de novos investimentos e aumento da oferta de políticas públicas. O município tem aumentado as despesas relacionadas ao custeio da máquina pública – o que não é necessariamente ruim, pois existem diversas políticas públicas que são executadas pelo orçamento de custeio, além do que todo investimento realizado impacta no custeio no futuro – e tem diminuído sua capacidade de repetir os níveis de investimento empreendidos no início da série histórica objeto deste capítulo.

Do ponto de vista das prioridades governamentais, notamos uma clara predileção por gastos em Saúde nos últimos anos, quando o direcionamento para despesas nessa área tornou-se a principal dentre todas as funções governamentais. Despesas com a gestão urbana e a manutenção de serviços públicos mantiveram-se em patamares ainda elevados e Educação e Políticas Públicas de Desenvolvimento Econômico e Social, apesar de não apresentarem evoluções tão significativas, representam dois grandes fatores de gastos. Outro destaque é a diferença entre a importância que a manutenção da administração pública municipal tem entre os municípios brasileiros e Araraquara, cuja parcela de gastos dessa natureza é bastante menor que no resto do Brasil.

Considerando a trajetória da arrecadação municipal, que é positiva, ainda que em momentos de instabilidade econômica mundial, a elevação sistemática do custeio da máquina pública, comprometendo a capacidade de investimento do município dos últimos anos, e o alto endividamento contraído, sobretudo nos últimos anos, apontam para um diagnóstico de dificuldades na gestão orçamentária em Araraquara. Aparentemente, o problema não é arrecadatório, já que o comportamento da receita municipal é melhor que a média dos municípios bra-



sileiros, recaindo sobre a natureza da gestão do gasto público a responsabilidade pela baixa capacidade de investimento e a necessidade de recorrer ao endividamento para manter as contas em dia.

A gestão equilibrada dos recursos públicos é condição fundamental para a manutenção da saúde financeira e orçamentária de um município e é um dos pilares fundamentais do planejamento orçamentário, necessário para que seja possível implantar políticas públicas que atendam aos objetivos estratégicos da administração pública, pactuados com os cidadãos no momento do pleito democrático.

Assim, vislumbra-se uma situação de maior dificuldade ao município em um futuro próximo, caso não sejam tomadas medidas para a adoção de novas estratégias de controle do gasto e melhora da saúde financeira. O caminho para esses ajustes é a revisão da política de custeio, em que é possível se empreender contenções ao gasto, com a possibilidade de redução do estoque da dívida e o incremento do investimento municipal.

## 5. Referências bibliográficas

- ARRETCHE, M., VAZQUEZ, D. A. Descentralização, instituições políticas e autonomia: padrões de gastos dos governos locais no Brasil. 2009. In: CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em <<http://lasa.international.pitt.edu/members/congress-papers/lasa2009/files/ArretcheMarta.pdf>>. Acesso em 3/9/2013.
- BRASIL. Congresso Nacional. *Lei Complementar nº 101/2000*, de 4 de maio de 2000. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em 3/9/2013.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Finanças do Brasil: dados contábeis dos municípios: 2005 a 2012*. Brasília: STN, 2013a. Disponível em <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/index.asp](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp)>. Acesso em 3/9/2013.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Indicadores fiscais e de endividamento*. Brasília: STN, 2013b. Disponível em <<http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/lrf/index.asp>>. Acesso em 3/9/2013.
- PIRES, V., MANCINI, B., RAMALHEIRO, G. C., FAVARETO, E. R. As limitações das finanças públicas municipais no federalismo fiscal brasileiro: o caso dos pequenos municípios – Região Administrativa Central do estado de São Paulo, 2006-2008. In: CASAGRANDE, Elton Eustáquio (Org.). *Intervenção fiscal e suas dimensões: teoria, política e governança*. v.1. 1.ed. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012. p.187-223.

- REZENDE, F., OLIVEIRA, F. A. (Org.). *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.
- SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Índice de Participação dos Municípios*. Disponível em <<http://fazenda.sp.gov.br>>. Acesso em 3/9/2013.
- TRIGO-PEREIRA, P. Federalismo orçamental e descentralização. In: TRIGO-PEREIRA, P. AFONSO, A., ARCANJO, M. & SANTOS, J. C. G. *Economia e finanças públicas*. 4.ed. Lisboa: Escolar Editora, 2012. p.319-63.
- WEINGAST, B. R. *Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development*. 2007. Artigo. Disponível em <[http://policydialogue.org/files/events/Weingast\\_Second\\_Generation\\_Fiscal\\_Federalism.pdf](http://policydialogue.org/files/events/Weingast_Second_Generation_Fiscal_Federalism.pdf)>. Acesso em 3/9/2013.



# 3

## PLANO PLURIANUAL DE ARARAQUARA COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL

*Ana Elisa Périco<sup>1</sup>*

### 1. Introdução

A ideia original de escrever este capítulo partiu de uma reunião de pesquisa, com professores envolvidos neste livro. Tratava-se de uma conversa sobre o panorama econômico e social do país, envolvendo o município de Araraquara, considerando, entre outras coisas, o que vem sendo noticiado sobre a cidade e sua trajetória de crescimento.

Esse conjunto de professores possui temas comuns de pesquisas e de projetos de extensão. Por momentos, tratamos da mesma temática, com abordagens distintas de análise. Tratamos o desenvolvimento regional por diversas óticas, tais como os aspectos de planejamento, financiamento, investimentos etc.

O município de Araraquara surgiu na nossa conversa por conta das recentes notícias que classificam a cidade entre as melhores do país no aspecto qualidade de vida. Diversos critérios são utilizados, por diferentes instituições, na formulação desses *rankings*. De toda forma, comum a quase todas as instituições, podemos facilmente elencar algumas variáveis relevantes, tais como nível de emprego, educação e saúde. Avaliar essas variáveis, entre outras, permite que sejam determinados diagnósticos de desenvolvimento municipal.

---

1. Professora do Departamento de Ciências Econômicas – FCL – UNESP/campus Araraquara. Formada em Administração Pública (FCLAR – UNESP), com mestrado e doutorado na área de Engenharia de Produção (EESC – USP). Atua na área de Análise de Investimentos Públicos, com ênfase em infraestruturas produtivas, a partir de métodos quantitativos e qualitativos. *e-mail*: [anaelisa@fclar.unesp.br](mailto:anaelisa@fclar.unesp.br).

Um importante instrumento em favor do desenvolvimento municipal é o Plano Plurianual (PPA). Cada cidade possui o seu plano e o mesmo é reestruturado a cada quatro anos, o que significa que os investimentos a ser realizados devem estar contemplados nesse período. A ideia básica do plano é elencar uma série de investimentos necessários e executá-los em áreas prioritárias, visando a melhorar o dia a dia dos cidadãos e, conseqüentemente, promover o desenvolvimento regional.

E é essa temática que abordaremos neste capítulo: o Plano Plurianual de Araraquara enquanto estratégia de desenvolvimento municipal e regional. Nesse intuito, este trabalho será dividido em seções, de forma a facilitar a compreensão do assunto. A segunda seção abordará a origem do plano plurianual no Brasil e sua evolução, com especial atenção à experiência do governo federal. Inicialmente, partiremos de uma visão mais ampla, de forma a identificar as similaridades e diferenças entre o PPA federal e o PPA do município de Araraquara.

A terceira seção é destinada à explanação de conceitos relevantes e que devem ser contemplados na elaboração de um plano plurianual, especificamente os conceitos de planejamento e coletividade.

A quarta seção apresenta como está estruturado o atual PPA de Araraquara, apresentando os principais setores contemplados e sua execução, além de uma discussão acerca do processo de planejamento e avaliação. Por fim, a última seção será destinada ao encerramento do capítulo e pretende ponderar o alcance dos resultados do PPA de Araraquara na promoção do desenvolvimento nas suas mais distintas esferas.

## **2. Origens do PPA e estratégias de elaboração**

O Plano Plurianual nasceu com a Constituição de 1988, que o instituiu para todas as esferas de governo. O PPA define um amplo conjunto de políticas públicas para induzir o desenvolvimento em suas várias dimensões. Além disso, é importante mencionar que, ao definir estratégias para os investimentos públicos, é objetivo do PPA, ainda que implícito, o estímulo ao investimento privado.

Tal medida visava, principalmente, à criação de medidas específicas e complexas para regulamentar o processo orçamentário federal, trazendo maior racionalidade e continuidade ao processo de planejamento.

A bem da verdade, a questão do planejamento de longo prazo, no Brasil, atualmente está limitada ao período de quatro anos, que corresponde exatamente ao mandato de um governante. Além disso, é fato que alguns setores são estru-

rantes e essenciais para o crescimento e desenvolvimento do país e carecem de sequência de ações que perdurem por vários mandatos.

Nesse sentido, o PPA, como instrumento de planejamento do investimento público de longo prazo, deve estar atrelado, fundamentalmente, a um diagnóstico sério que identifique as demandas da sociedade, assim como à demanda daqueles setores de importância fundamental que, de forma direta e indireta, subsidiam o crescimento da nação, independentemente de questões políticas e partidárias. As infraestruturas produtivas e urbanas são bons exemplos desses setores.

Albuquerque, Medeiros & Feijó (2008, p.145) definem o PPA como:

Instrumento legal de planejamento de maior alcance temporal no estabelecimento das prioridades e no direcionamento das ações do governo. Estabelece para a administração pública as diretrizes, objetivos e metas que orientarão a aplicação de recursos públicos para o período equivalente ao mandato do chefe do Poder Executivo deslocado em um exercício (atualmente, quatro anos).

É possível identificar, nessa definição, importantes elementos que permitem aos gestores públicos e à sociedade o controle e a avaliação da destinação dos recursos públicos. Metas servem para ser avaliadas, reestimadas (quando necessário) e, principalmente, controladas.

O primeiro PPA do governo federal foi o de 1991 a 1995, na presidência de Fernando Collor. As especificidades do planejamento de longo prazo não tiveram êxito, já que foi uma época de grande instabilidade econômica e política. Nesse mesmo período, ocorreu o processo de *impeachment* do presidente e sua renúncia. Com esse cenário, foi por água abaixo grande parte do que estava estipulado naquele PPA, já que os esforços se pautaram, principalmente, em políticas de curto prazo para tentar conter os impasses econômicos momentâneos.

O PPA de 1996-1999 foi considerado mais bem-sucedido, se comparado ao anterior, sobretudo pelo fato de o contexto econômico já ser considerado mais estável, devido ao controle inflacionário e ao início do fortalecimento da nova moeda. Algumas inovações desse PPA: criação dos gerentes de empreendimento, criação de sistemas de informação gerenciais (visando ao monitoramento da execução orçamentária), criação do controle do fluxo financeiro e da gestão de restrições (Brasil, 1996; Garces & Silveira, 2002 apud Cavalcante, 2007). Tais inovações permitiriam, em tese, maior controle dos resultados financeiros e físicos dos empreendimentos, assim como a análise dos fatores que impediriam a execução.

No entanto, Ataíde (2005) aponta os fatores que representaram obstáculos à execução do plano: falta de sinergia e integração entre o Ministério de Adminis-

tração e Reforma do Estado, responsável pela implementação das estratégias inovadoras, e o Ministério do Planejamento e Orçamento; além da baixa capacidade do governo para acompanhar ações. Para Cavalcante (2007), esse plano não passou de um plano normativo e nem foi alvo de avaliação, uma vez que lhe faltavam os instrumentos para monitorar e avaliar seus resultados.

O PPA de 2000-2003 inaugura um período de reforma, denominada Reforma do Planejamento e Orçamento. Tal reforma teve como base a integração entre o planejamento e o orçamento, em que o processo de avaliação era determinante para o controle de execução dos objetivos estabelecidos no PPA. O plano passou a ser elaborado por programas. Cada um desses programas tinha seu objetivo, justificativa, metas e um gerente responsável, caracterizando de forma mais evidenciada a busca por resultados. Esse PPA avançou em relação ao anterior, especialmente na questão da avaliação da gestão pública. Mas contou também com obstáculos, sendo que alguns dos mais evidentes foram a falta de uma rotina que padronizasse o processo de avaliação e o excesso de subjetividade nesse mesmo processo. Além desses, Cavalcante (2007, p.37) aponta outros problemas, tais como: dificuldades na articulação entre os gerentes e a estrutura formal de cada ministério, escassez dos meios diante das responsabilidades dos gerentes, pequena participação dos gerentes nos processos decisórios, pouca cooperação institucional para a superação de restrições e acesso restrito aos canais de negociação.

O PPA de 2004-2007 seguiu a mesma linha metodológica do plano anterior, com forte apelo à integração entre planejamento e orçamento (que se tornou uma característica do plano) e à questão da avaliação de metas estipuladas. Ele trouxe de novo, além de estar inserido em um novo contexto político, a estratégia de formulação participativa (Calmom & Gusso, 2002). O novo plano passou a atribuir maior autonomia aos responsáveis pelos programas e criou outros três agentes: gerente, gerente executivo e coordenador de ações. Tudo isso buscando a maior efetividade das ações governamentais.

Além dessas alterações, o PPA de 2004-2007 trouxe a desagregação das metas em físicas e financeiras, de forma que o controle dos resultados fosse realizado considerando os dois aspectos, e criou o Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual.

Por fim, os dois planos seguintes (2008-2011/2012-2015) seguiram exatamente a mesma metodologia do anterior, buscando maior atenção na integração demanda-orçamento-planejamento, especificação de programas, com objetivos e ações definidas e, ainda, um processo de mensuração dos resultados e confronto com as metas físicas e financeiras. Os princípios são os mesmos.

Ressalta-se, apenas, que os esforços estão caminhando rumo a um modelo mais transparente e fundamentado em resultados. Entretanto, algumas críticas

permanecem, tais como: os resultados do monitoramento e da avaliação dos programas vêm sendo negligenciados no decorrer da execução dos planos e não são considerados relevantes no processo de tomada de decisão; e o fato de a metodologia adotada nos planos ser um modelo amplo e geral, padronizado para todas as pastas, independentemente das diferenças existentes entre elas.

De toda forma, analisando a trajetória do PPA desde a sua primeira versão (1991-1995), é possível identificar muito mais avanços do que retrocessos, o que beneficia a eficiência da gestão dos recursos públicos.

### 3. Conceitos relevantes e o PPA

Em 1998, por meio do Decreto nº 2.829, o governo federal estruturou um modelo padrão para a elaboração e a gestão do PPA de 2000-2003. Ressalta-se que tal modelo, até os dias de hoje, serve de base para a formulação dos planos em diversas esferas (federal, estadual e municipal). Por meio desse decreto, é possível identificar algumas características relevantes e que devem permear a estruturação e a execução do PPA, a saber:

- É um plano programático: o PPA organiza em programas todas as ações a serem desenvolvidas pela administração pública, assegurando a convergência destes com o planejamento estratégico do chefe do poder.
- É um plano pautado na transparência: prevê a divulgação das informações de execução dos programas do governo, permitindo maior controle quanto à aplicação dos recursos e possibilitando maior participação da sociedade no processo de alocação de recursos.
- É um plano que estimula as parcerias: o plano deve prever e estimular a participação de outras esferas de governo (estadual e federal) e da iniciativa privada como alternativas para o financiamento dos programas.
- É um plano que deve ser amparado por um sistema de gerenciamento: dotar os gestores públicos de um sistema gerencial estruturado, de forma a auxiliar no processo de tomada de decisão e direcionar a aplicação de recursos para o alcance dos resultados pretendidos. Entre outras coisas, tal sistema visa promover a transparência no acompanhamento e execução dos programas, conforme já mencionado.
- É um plano que deve ser avaliado: criar condições para a mensuração de indicadores de avaliação e, a partir disso, compatibilizar a alocação de recursos com a capacidade de execução e geração de resultados.



É importante mencionar que esses programas devem ser definidos a partir dos problemas e prioridades a serem atendidos, além de ressaltar os objetivos que devem ser alcançados no atendimento dessas demandas. Esses programas devem conter as ações que deverão ser postas em prática para que se alcancem os objetivos estabelecidos.

Em termos mais formalizados, a estruturação de um PPA deve seguir algumas fases, tais como: a) análise socioeconômica (diagnóstico da situação atual, que servirá como referência para a definição de aonde se quer chegar); b) definição de diretrizes, prioridades de governo e objetivos; c) previsão de recursos orçamentários e distribuição entre os programas.

Partindo do princípio da elaboração de um PPA, é de suma relevância o entendimento consensual do conceito de prioridades. Uma das definições do conceito, segundo o dicionário eletrônico Houaiss (Houaiss, Villar & Franco, 2009) é a seguinte: “condição do que está em primeiro lugar em importância, urgência, necessidade, premência etc.”. Extrapolando tal conceito para o contexto do desenvolvimento de um plano de direcionamento de recursos públicos, estamos falando da eleição de investimentos de necessidade premente. Assim sendo, tal direcionamento de recursos deve seguir exatamente o que é definido como prioridade.

Caminhando paralelamente à definição dessas prioridades, dois outros conceitos devem estar presentes na elaboração do PPA: coletividade e universalidade. As prioridades devem, necessariamente, ser coletivas, ou seja, partilhadas pela totalidade ou maior parte dos cidadãos, de forma que seus resultados sejam refletidos de forma universal.

No entanto, também atrelado a esse processo de confecção do plano plurianual, há um fator limitador, que obrigatoriamente restringe a ação pública: a escassez de recursos. Não há recursos suficientes para atender a todas as demandas individuais e, também, a todas as prioridades coletivas. Tal fato não é exclusivo do município de Araraquara, sendo observado em qualquer nível governamental, seja municipal, estadual ou federal. O resultado de tal restrição é a eleição do que chamamos “prioridades das prioridades”, que nada mais é do que a especificação das áreas mais carentes de investimentos, entre tantas que já possuem essa mesma demanda por recursos.

Para a elaboração do PPA, ao se considerar as restrições orçamentárias existentes e vencer a etapa de definição das prioridades, a fase seguinte faz referência ao planejamento do gasto público.

Quando falamos em planejamento, podemos e devemos resgatar os conhecimentos adquiridos nos bancos das universidades. O ato de planejar engloba o curto, o médio e o longo prazo. É o que significa isso, pensando em gestão pú-

blica? Significa que, definido o horizonte de planejamento, compreendidas as restrições orçamentárias e filtrados os projetos prioritários, cabe a incorporação desses últimos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), já que é essa lei que estabelece as diretrizes para a elaboração do orçamento anual.

O ideal é ter a visão de longo prazo primeiro, momento em que possa ser estabelecida “a meta” ou “o nível de desenvolvimento almejado” e em quanto tempo alcançaremos esse resultado. Dentre os passos para alcançar tal objetivo, encontra-se a execução dos projetos prioritários, estabelecidos a partir das demandas coletivas e universais. E, para a execução dos mesmos, eles devem constar nos orçamentos anualizados.

Nesse sentido, de suma relevância é a postura do gestor, que pode ser proativa ou reativa (Maximiano, 2000). De acordo com Maximiano, quando a reação do gestor é proativa, ele é capaz de avaliar o processo de execução e visualizar as mudanças necessárias, valendo-se das informações obtidas no ambiente externo. Já a atitude reativa ocorre quando o gestor espera algo acontecer para agir e corrigir o que se distanciou do planejado. O processo de planejamento e a postura do gestor representam fatores importantes para a execução de projetos de investimentos públicos.

Nos parágrafos anteriores foi feita uma caracterização do PPA enquanto instrumento que pode resultar no desenvolvimento socioeconômico de um local e, também, foram desenvolvidos alguns pontos importantes para a elaboração e execução de um PPA. Na seção seguinte, discorreremos um pouco sobre o atual Plano Plurianual do município de Araraquara (2010 a 2013), apontando a origem dos recursos do Plano e os principais investimentos do mesmo.

#### 4. Plano Plurianual de Araraquara

No período de 2010 a 2013, o representante do poder Executivo no município de Araraquara foi o prefeito Marcelo Fortes Barbieri. A Lei nº 7.105/2009 (Araraquara, 2009) dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio de 2010-2013. Tal lei vincula a elaboração do PPA de Araraquara à Constituição Federal e à Lei Orgânica do Município e sua execução à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), à Lei Orçamentária Anual (LOA) e à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Em concordância com o Decreto nº 2.829/1998, do governo federal, o PPA de Araraquara do período 2010-2013 foi estruturado em programas, objetivos, justificativas, ações e metas. A Lei nº 7.105/2009 determina os seguintes conceitos (Araraquara, 2009):

- Programa: instrumento de organização da ação governamental, visando à concretização dos objetivos pretendidos.
- Objetivos: resultados que se pretende alcançar com a realização das ações governamentais.
- Justificativas: identificação da realidade existente, de forma a permitir a mensuração dos problemas e necessidades a serem sanadas.
- Ações: conjunto de procedimentos com vistas a possibilitar a execução dos programas, sendo discriminadas em projetos, atividades e operações essenciais.
- Metas: objetivos quantitativos e financeiros, em termos de produtos e resultados, que se pretende alcançar.

A mencionada lei também estabelece os demonstrativos que compõem os programas com seus respectivos objetivos, justificativas e metas, bem como a fonte de receitas para o custeio dos programas.

#### 4.1. Origens dos recursos do PPA

As receitas líquidas previstas, que representam as fontes de financiamentos dos programas e projetos para o PPA 2010-2013, foram estimadas em R\$ 2,1 bilhões. A pergunta que o leitor pode estar fazendo agora é a seguinte: “de onde vem tal receita?”. Essa receita é originada de duas fontes: a) administração direta: nesse sentido podemos mencionar algumas especificações, tais como as receitas tributárias, receitas de contribuições, receitas patrimoniais, transferências correntes, alienação de bens, receitas de capital etc.; b) administração indireta: para o município de Araraquara são as receitas geradas pelo Departamento Autônomo de Água e Esgoto (Daae), Fundação de Arte e Cultura do Município de Araraquara (Fundart) e Fundação de Amparo ao Esporte do Município de Araraquara (Fundesport).

Supondo a realização das estimativas previstas, as receitas provenientes da administração direta corresponderiam a aproximadamente 86% do total de receitas, o que representa dizer que o Daae, a Fundart e a Fundesport contribuiriam com 14% das receitas. Também supondo que essas estimativas tenham sido efetivamente realizadas, é importante mencionar que 64% do total de receitas (seja direta ou indireta) são referentes às transferências correntes e de capital. Isso quer dizer que boa parte da receita prevista do município de Araraquara, para o período 2010-2013, pode ter vindo de outras fontes públicas (como os governos federal e estadual) e privadas.

É importante salientar que tal fato não ocorre somente no município de Araraquara. A maior parte dos municípios brasileiros tem, em seu orçamento, fonte bem expressiva de receitas provenientes de transferências, seja de entes públicos ou privados.

Ainda nas especificações das receitas, há uma importante dedução das mesmas, relativa à transferência para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Em relação ao total de receitas, a dedução destinada ao Fundeb foi de cerca de 7%. No entanto, deve ser ressaltado que a base de referência para esse cálculo é a Receita de Transferências Correntes. A Tabela 1 sintetiza a composição das receitas previstas para o PPA 2010-2013.

Tabela 1 – Composição das origens previstas de recursos do PPA 2010-2013 (em %)

<i>Receitas Correntes</i>	
Tributária	15,90%
Contribuições	2,01%
Patrimonial	1,15%
Serviços	9,62%
Transferências Correntes	54,82%
Outras	7,04%
<i>Receitas de Capital</i>	
Alienação de Bens	0,40%
Transferências de Capital	9,06%
<i>Total de receitas</i>	100,00%
Dedução da Receita	
Fundeb	7,01%
Total líquido das receitas	92,99%
Total líquido das receitas (R\$)	2,15 bilhões

Fonte: Adaptado de Araraquara, 2009.

Uma vez apresentada a origem dos recursos previstos do PPA de 2010-2013 e o valor total das receitas, na próxima seção, discutiremos um pouco sobre os valores destinados aos órgãos executores dos programas do PPA ou, em outras palavras, abordaremos os investimentos propostos para o alcance dos objetivos almejados.

## 4.2. Investimentos do PPA

A análise dos anexos da Lei nº 7.105/2009, a qual promulgou o PPA 2010-2013, permitiu que fossem identificados os órgãos que receberam os recursos disponibilizados a partir das receitas apresentadas na Tabela 1. O objetivo maior do PPA é realizar investimentos que contribuirão para o desenvolvimento do município e adjacências, sendo necessário, para tanto, que tais investimentos sejam direcionados para o atendimento de prioridades de forma a superar uma situação inicial.

O PPA é programático, ou seja, são determinados programas de investimentos e, de forma mais desagregada ainda, projetos específicos. Cada um dos órgãos apresentados na Tabela 2 é responsável pela execução de programas e projetos, e cada um desses projetos visa atender de forma direta ou indireta aos objetivos do PPA.

Tabela 2 – Destinação dos investimentos do PPA 2010-2013

<i>Órgão</i>	<i>Total</i>
Poder Legislativo	2,09%
Poder Executivo	
Gabinete do Prefeito e Vice-Prefeito	0,26%
Secretaria Municipal de Comunicação	0,28%
Secretaria Municipal de Governo	0,45%
Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos	0,58%
Secretaria Municipal da Fazenda	5,82%
Secretaria da Administração	6,77%
Administração Distrital	0,40%
Secretaria Municipal da Saúde	22,43%
Secretaria Municipal da Educação	28,05%
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano	0,69%

(continua)

(continuação)

Órgão	Total
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico	2,71%
Secretaria Municipal de Obras Públicas	2,37%
Secretaria Municipal de Serviços Públicos	4,89%
Secretaria Municipal de Cultura	1,00%
Secretaria Municipal de Esporte e Lazer	0,86%
Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social	2,09%
Secretaria Municipal de Cooperação nos Assuntos de Segurança Pública	0,96%
Secretaria Municipal de Trânsito e Transportes	1,23%
Secretaria Municipal de Meio Ambiente	0,21%
Fundo Social de Solidariedade	0,10%
Fundo Municipal da Infância e Juventude	0,15%
Fundo Municipal de Assistência Social	0,84%
Departamento Autônomo de Água e Esgoto	13,76%
Fundação de Arte e Cultura do Município	0,30%
Fundação de Amparo ao Esporte do Município	0,71%
Total do PPA	100,00%
Total do PPA (R\$)	2,1 bilhões

Fonte: Adaptado de Araraquara, 2009.

A partir da visualização da Tabela 2, é possível identificar que as duas áreas com maiores investimentos previstos são a Saúde e a Educação. Sem a intenção de esgotar o assunto ou explorá-lo em suas miudezas, direcionaremos a discussão para apenas essas duas grandes áreas.

A partir da análise do PPA, que hierarquiza a distribuição prevista dos recursos por órgão, unidade, nível, função, programa e ação, identificamos a Se-

cretaria Municipal da Saúde como uma unidade diretamente vinculada ao Poder Executivo. A tal secretaria foram destinados 22,4% dos recursos previstos no PPA 2010-2013. A Tabela 3 apresenta as principais subfunções dessa secretaria.

Tabela 3 – Destinação prevista dos investimentos do PPA 2010-2013 na Saúde

<i>Subfunção</i>	<i>Previsto 2010</i>	<i>Previsto 2011</i>	<i>Previsto 2012</i>	<i>Previsto 2013</i>
Atenção Básica	48,47%	44,29%	54,62%	55,49%
Assistência Hospitalar e Ambulatorial	41,07%	45,21%	34,80%	34,24%
Vigilância Sanitária	1,08%	1,17%	1,12%	1,06%
Vigilância Epidemiológica	3,16%	3,41%	3,24%	3,12%
Outros	6,22%	5,92%	6,22%	6,09%
Total em Saúde	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Adaptado de Araraquara, 2009.

A subfunção Atenção Básica cobre programas tais como: Assistência Básica de Saúde, Saúde da Família, Agentes Comunitários de Saúde, Saúde Bucal, Controle de Aids e DSTs, Serviço de Atendimento de Urgência e Emergência e Farmácia Popular.

A subfunção Assistência Hospitalar e Ambulatorial abrange os seguintes programas: Saúde Mental, Assistência Especializada, Centro de Atendimento Psicossocial, Centro Regional de Reabilitação, Assistência Hospitalar e Ambulatorial de Média e Alta Complexidade e Assistência Hospitalar e Ambulatorial através de Ações Estratégicas.

A subfunção Vigilância Sanitária envolve apenas o programa de Ações de Vigilância Sanitária. A subfunção de Vigilância Epidemiológica envolve as seguintes ações: reforma para instalações da sede da Coordenadoria de Vigilância em Saúde, manutenção e implementação do Programa de Vigilância, Controle de Zoonoses, Combate à Dengue e Controle de Aids e DSTs.

E, por fim, a subfunção “Outros” abrange duas divisões: Proteção e Benefício ao Trabalhador e Administração Geral da Secretaria da Saúde.

Além dessa descrição sucinta da composição das despesas previstas, é importante também ressaltar a variação no total de investimentos previstos para a Secretaria da Saúde no período 2010-2013. Do ano 2010 para 2011, houve uma variação de 4,9% no total de investimentos previstos na Saúde; de 2011 a 2012, a variação foi de 9,7% e, por fim, de 2012 a 2013, foi de 10,4%. Como essas variações se tratam apenas de previsões, o que se pode concluir é que se referem às

intenções positivas de maiores investimentos, ano a ano, nos projetos da Secretaria da Saúde.

A Tabela 4 estabelece a mesma relação para a Secretaria da Educação, visando identificar os investimentos previstos para cada uma de suas subfunções.

Tabela 4 – Destinação prevista dos investimentos do PPA 2010-2013 na Educação

<i>Subfunção</i>	<i>Previsto 2010</i>	<i>Previsto 2011</i>	<i>Previsto 2012</i>	<i>Previsto 2013</i>
Educação Infantil	30,77%	37,35%	35,70%	36,15%
Educação Fundamental	37,80%	37,42%	38,36%	36,41%
Educação Especial	1,28%	1,35%	1,40%	1,38%
Fundeb	29,77%	23,50%	24,07%	25,48%
Outros	0,38%	0,38%	0,47%	0,58%
Total em Educação	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Adaptado de Araraquara (2009).

A subfunção Educação Infantil engloba os seguintes projetos e ações: Administração Geral da Secretaria Municipal da Educação; Formação Continuada de Profissionais da Educação, Informatização Escolar; Expansão, Melhoria e Reforma da Rede Física Escolar; Alimentação Escolar; Manutenção e Desenvolvimento do Ensino; Auxílio à Saúde do Funcionalismo; e Auxílio-Alimentação do Funcionalismo.

A subfunção Educação Fundamental engloba os mesmos projetos e ações da subfunção anterior, só que agora destinados ao Ensino Fundamental. Além desses, dois outros projetos fazem parte dessa subfunção: Transporte Escolar e Educação de Jovens e Adultos.

Para a subfunção Educação Especial, é possível subdividir em Ensino Fundamental e Infantil. Para o Ensino Infantil, as ações de Educação Especial são as seguintes: Educação a Portadores de Necessidades Especiais e Aperfeiçoamento Profissional de Servidores da Educação. Já para o Ensino Fundamental, as ações são as seguintes: Educação a Portadores de Necessidades Especiais, Bolsas de Estudos a Portadores de Necessidades Especiais e Aperfeiçoamento Profissional de Servidores da Educação.

Para o Fundeb, os projetos são os seguintes: Remuneração do Suporte Pedagógico, Remuneração de Professores, Manutenção das Atividades da Educação (esses três primeiros, tanto para o Ensino Fundamental, como para a Educação Infantil) e Reformas e Melhorias em Prédios Escolares.



E, por fim, a subfunção “Outros” engloba os projetos especiais, como os Cursinhos Populares e o Centro Federal de Educação Tecnológica.

Os investimentos previstos para essa secretaria também foram crescentes no decorrer do período 2010-2013. Entre 2010 e 2011, o crescimento previsto foi de 6,6%. De 2011 a 2012, o crescimento previsto foi de aproximadamente 9,2% e, de 2012 a 2013, foi de 4,6%. Assim como na Secretaria da Saúde, esses crescimentos eram apenas previsões. Com isso, o que se pode concluir é que se referiam às intenções positivas de maiores investimentos, ano a ano, nos projetos da Secretaria da Educação.

Nas duas secretarias pesquisadas houve aumento nos investimentos previstos. Independentemente da magnitude (claro que se maior, melhor), tal intenção é bastante relevante, uma vez que tanto a Saúde como a Educação demandam, a qualquer tempo, muitos recursos e representam áreas de grande utilidade pública.

#### **4.3. Execução e avaliação do PPA**

Uma vez apresentadas as origens e destinações previstas do PPA de Araraquara para o exercício 2010-2013, tarefas tão importantes quanto as já mencionadas são as de execução e avaliação do PPA (ainda que parcial, já que o plano estava então em vigência).

Como já foi mencionado anteriormente, o plano plurianual surgiu da Constituição de 1988. A bem da verdade, considerando toda sua ideologia de concepção e planejamento, somente nos dias de hoje tal plano fica um pouco próximo da sua proposta inicial. E ressalte-se que essa aproximação entre ideologia e concretude só pode ser identificada no plano do governo federal. O que pretendemos dizer com isso, exatamente? Pretendemos dizer que toda a sequência de elaboração e implementação do plano, desde seu planejamento até sua execução e avaliação, pode ser mais facilmente visualizada no atual PPA do governo federal.

Para o atual plano, é possível identificar as origens dos recursos, os investimentos propostos (inclusive por pastas ministeriais), a execução financeira de cada um dos programas de investimentos e, ainda que precariamente, certos indícios de sua execução física. A partir disso, fica muito mais fácil elaborar uma avaliação do plano, considerando as metas iniciais e os resultados obtidos (sejam eles financeiros ou físicos).

Os avanços ocorridos na esfera federal são resultados de esforços permanentes, desde 1988 até os dias de hoje, na tentativa de tornar o plano mais efetivo e mais condizente com planos de desenvolvimentos de médio e longo prazos.

O planejamento dos investimentos municipais, em Araraquara, não seguiu o mesmo ritmo de desenvolvimento ocorrido no governo federal. O que acontece em Araraquara certamente é o que ocorre em grande parte dos municípios brasileiros, que pode ser sintetizado nas seguintes etapas:

- Elaboração do plano plurianual para um período, com os indicativos de origem e destinação dos recursos previstos.
- No decorrer dos anos, são formuladas as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e as Leis Orçamentárias Anuais (LOA), nas quais normalmente podem ocorrer algumas variações em relação ao PPA, decorrentes ou de restrição nas origens de recursos ou do atendimento de alguma demanda urgente e específica, não prevista no PPA.

Para a realidade municipal de Araraquara, é possível afirmar que essas duas etapas representam todo o esforço de planejamento contemplado nos últimos PPAs. Não há um sistema gerencial informatizado disponível à população de forma que ela possa acompanhar a execução de tais investimentos (nem a execução financeira, tampouco a física), o que representa um claro indicativo de que os processos avaliativos de tais planos estão ainda muito distantes e aquém da concepção original do plano plurianual.

Até o presente momento, também não está disponível para a sociedade um relatório de avaliação anual do PPA do município de Araraquara (nem do atual, nem do anterior), como é comum ocorrer nos PPAs do governo federal. O que é possível ser feito, considerando os recursos disponíveis aos cidadãos, é uma verificação da execução financeira de uma parte dos projetos constantes no PPA municipal.

A Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade) possui uma grande diversidade de dados dos municípios paulistas e, a partir de uma busca específica no tema Finanças Públicas Municipais, é possível encontrar alguns projetos de investimentos específicos que foram efetivamente realizados. Além disso, é possível visualizar a receita de fato realizada, ou seja, as origens de recursos do PPA, conforme a estrutura apresentada na Tabela 1.

É importante mencionar que os dados disponíveis são para os anos de 2010 e 2011, o que significa que somente será possível fazer a comparação entre a receita prevista e realizada para esses dois anos, isto é, para apenas metade do PPA. A partir de agora, então, nosso esforço de apresentação vai nessa direção: identificar a receita realizada e confrontá-la à receita prevista. A Tabela 5 apresenta tais dados.

Tabela 5 – Composição das origens de recursos municipais 2010-2011 (em %)

<i>Receitas Correntes</i>	
Tributária	16,60%
Contribuições	1,58%
Patrimonial	0,85%
Serviços	10,02%
Transferências Correntes	57,06%
Outras	10,85%
<i>Receitas de Capital</i>	
Alienação de Bens	0,09%
Transferências de Capital	2,93%
Operações de Crédito	0,02%
<i>Total de Receitas</i>	<i>100,00%</i>
Dedução da Receita	
Fundeb	7,49%
Total Líquido das Receitas	92,51%

Fonte: Adaptado de Seade.

O confronto da Tabela 5 com a Tabela 1 permite concluir que as origens dos recursos, por fontes, foram muito próximas da previsão. Ressaltamos, apenas, as diferenças observadas nas Receitas Correntes de Serviços e de Transferências Correntes (que, relativamente, foram maiores do que as previstas) e a Receita de Capital de Transferências de Capital (que, relativamente, foi bem menor do que a prevista). No geral, considerando apenas os dois anos de análise (2010 e 2011), o total de origem de recursos municipais correspondeu a aproximadamente 46% do total estimado para os quatro anos (2010-2013). Isso significa dizer que, considerando a totalidade de recursos previstos (receitas) para os quatro anos, em apenas dois anos (2010 e 2011), quase metade desses recursos (46%) foi efetivamente realizada. Tal conclusão somente é possível porque os dados de receitas realizadas de 2010 e 2011 já estão disponíveis para consulta.

Em relação aos investimentos efetivamente concretizados nesses dois anos, também é possível fazer algumas análises. Os projetos elencados no PPA municipal, no que tange às áreas de Saúde e Educação, podem ser identificados no *site*

da Fundação Seade. Com isso, ao menos no que diz respeito a essas duas áreas, é possível ter uma noção da execução financeira de tais projetos para 2010 e 2011.

A Tabela 6 apresenta a comparação entre os gastos previstos e executados (em percentual), relativa à Saúde, para 2010 e 2011.

Tabela 6 – Gastos previstos × gastos realizados – Área da Saúde

<i>Subfunção</i>	<i>Previsto 2010</i>	<i>Realizado 2010</i>	<i>Previsto 2011</i>	<i>Realizado 2011</i>
Atenção Básica	48,47%	53,40%	44,29%	47,61%
Assistência Hospitalar e Ambulatorial	41,07%	34,91%	45,21%	40,18%
Vigilância Sanitária	1,08%	1,01%	1,17%	1,03%
Vigilância Epidemiológica	3,16%	3,04%	3,41%	3,97%
Outros	6,22%	7,64%	5,92%	7,21%
Total em Saúde	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Adaptado de Araraquara (2009) e Seade.

No ano de 2010, o gasto realizado na pasta da Saúde foi 16,5% superior ao previsto; em 2011, o gasto foi aproximadamente 28% maior que o previsto. Isso significa dizer que nos dois anos em que foi possível investigar mais detalhadamente (em virtude da divulgação dos dados), 2010 e 2011, os valores efetivamente gastos com a pasta foram superiores aos planejados (em 2010, foi 16,5% maior; em 2011, foi 28% maior). Essa informação, de antemão, é bastante relevante, uma vez que indica maiores investimentos em uma área de grande utilidade pública e sempre demandante de recursos.

A subfunção Atenção Básica, nos dois anos, recebeu relativamente mais recursos do que o previsto; as subfunções Assistência Hospitalar e Ambulatorial e Vigilância Sanitária receberam, relativamente, menos recursos do que o previsto; a subfunção Vigilância Epidemiológica, em 2010, recebeu menos recursos do que o planejado e, em 2011, recebeu mais; e, por fim, a subfunção Outros recebeu, relativamente, nos dois anos, mais recursos do que o previsto.

A Tabela 7 apresenta a comparação entre os gastos previstos e executados (em percentual), para os anos de 2010 e 2011, na área da Educação.

Tabela 7 – Gastos previstos × gastos realizados – Área da Educação

Subfunção	Previsto 2010	Realizado 2010	Previsto 2011	Realizado 2011
Educação Infantil	30,77%	32,40%	37,35%	29,47%
Educação Fundamental	37,80%	35,63%	37,42%	34,17%
Educação Especial	1,28%	0,67%	1,35%	0,74%
Fundeb	29,77%	28,72%	23,50%	32,81%
Outros	0,38%	2,58%	0,38%	2,81%
Total em Educação	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Adaptado de Araraquara (2009) e Seade.

Os investimentos realizados em 2010 foram cerca de 5,3% superiores aos previstos e, em 2011, foram quase 14% superiores aos previstos. Ou seja, em 2010 e 2011, os valores efetivamente gastos com a pasta da Educação foram superiores aos valores planejados. O detalhamento das variações pode ser apreciado na Tabela 7. Os investimentos para a Educação Infantil, Fundamental e Especial, nos dois anos investigados, ficaram abaixo (relativamente) dos previstos. O investimento em “Outros”, também nos dois anos, ficou acima do previsto. Já os recursos destinados ao Fundeb em 2010 ficaram relativamente abaixo do previsto e, em 2011, ficaram bem acima do previsto.

Importante ressaltar que, nas duas secretarias analisadas, os investimentos realizados foram além dos previstos. No entanto, mais importante do que isso, é evidenciarmos que estamos falando apenas da execução financeira dos investimentos. Nesse sentido, os dados fornecidos pela Fundação Seade são de grande valia, uma vez que a prefeitura municipal de Araraquara não disponibiliza nenhum tipo de relatório de avaliação dos investimentos do PPA.

Como sabemos, a execução financeira de um gasto público é morosa e depende do cumprimento de uma série de etapas e, mesmo que tal gasto chegue a ser efetivamente autorizado, não necessariamente resulta, na prática, em benefício social. Aqui deve ficar claro que o benefício social pode ocorrer de duas formas: direta e indireta.

A forma direta é aquela que é evidenciada, que podemos “ver com nossos próprios olhos”. Exemplos claros disso são as obras de saneamento, construção de escolas, hospitais e postos de saúde, contratação de professores e médicos etc.

O benefício social indireto é aquele cujo retorno não pode ser diretamente observado, mas isso não quer dizer que não ocorra. Exemplos importantes são os

investimentos em secretarias que não prestam um serviço direto à sociedade, tal como a Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos. Suas funções, entre outras, são: a defesa do município; o assessoramento do chefe do Executivo (prefeito) e demais secretarias; inscrição, controle e cobrança da dívida ativa do município. O benefício social existe, somente não é tão facilmente observável. A ausência de tal secretaria poderia provocar prejuízos econômicos à prefeitura e ao município como um todo.

Uma vez cientes dessa distinção entre benefício social direto e indireto, fica a pergunta: como o cidadão pode verificar, não apenas a execução dos investimentos do PPA, mas, mais do que isso, os benefícios sociais advindos de tais investimentos?

A resposta que oferecemos é simples na teoria, e complexa na prática. Na verdade, representa uma série de passos: verificar no PPA o montante previsto para o investimento que se queira investigar (verificar também o objetivo e as justificativas para tal investimento – devem constar no PPA!), verificar na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA) se o investimento consta no orçamento, verificar a execução financeira e física do investimento, e, por fim, verificar se a concretude do investimento (física e financeira) cumpriu o objetivo proposto. Caso a resposta seja positiva, gerou o benefício social! Caso não, não gerou.

No entanto, para avaliar a execução física dos investimentos do atual PPA de Araraquara, não temos os instrumentos adequados disponíveis e difundidos na sociedade, ou seja, não podemos fazer uma avaliação completa se tal plano cumpriu efetivamente seu objetivo, que é gerar o desenvolvimento econômico e social do município. É claro que, para algumas obras, o cidadão consegue ver quase imediatamente a melhoria da situação.

Entretanto, há a necessidade de mais. A gênese do PPA indica que os gastos devem atender à demanda coletiva, ter objetivo e justificativa definidos e critérios claros para avaliações parcial e final do mesmo. Não podemos negar a evolução no que diz respeito ao processo de elaboração e planejamento do PPA no município de Araraquara. Mas tampouco podemos negar que o modelo do PPA de Araraquara está distante do modelo de PPA do governo federal, o qual, mesmo mais completo em termos de planejamento e avaliação, ainda não se mostra o ideal.

## 5. Considerações finais

O presente capítulo teve como objetivo propor uma discussão inicial sobre o Plano Plurianual do município de Araraquara enquanto estratégia de promoção do desenvolvimento. Nesse sentido, passamos por alguns elementos que devem constar em um plano dessa natureza. A definição de prioridades de investimentos é um fator relevante e deve conduzir o planejamento do PPA. Tal definição deve ser pautada nas demandas sociais e, por isso, os conceitos de pluralidade, coletividade e universalidade devem estar presentes nessa decisão.

É importante ressaltar que prioridades são prioridades a qualquer tempo, e fatores políticos não devem permear o processo de especificação de “prioridades das prioridades”. Outro fator que deve conduzir esse processo inicial está relacionado à restrição orçamentária, a qual, na verdade, determina que nem todos os investimentos poderão ser realizados.

Além disso, abordamos brevemente a experiência do PPA atual do governo federal, considerando que este se encontra em nível mais elaborado de desenvolvimento e avaliação. Em uma análise preliminar, é possível identificar diferenças fundamentais no processo de elaboração do PPA federal e do PPA de Araraquara. Nesse sentido, consideramos como uma das mais importantes a distinção entre as leis e decretos que os promulgaram.

O Decreto nº 2.829, de 1998, determinou claramente os instrumentos de avaliação do PPA federal de 2000-2003. Esse modelo proposto no passado é base para elaboração dos planos plurianuais do governo federal até os dias de hoje. Ou seja, o processo de execução e avaliação do plano tornou-se praticamente obrigatório.

Já a lei municipal que promulgou o atual PPA de Araraquara (Lei nº 7.105, de 2009) define alguns elementos obrigatórios do plano, a saber: programas, objetivos, justificativas, ações e metas, só que não há menção do elemento avaliação da execução, o que torna o plano limitado nesse aspecto. Não se trata apenas da ausência de um elemento, trata-se da ausência do fator que permite a comparação entre “o antes” e “o depois”, do acompanhamento do processo de verificação se as metas propostas foram cumpridas e, conseqüentemente, se o crescimento e o desenvolvimento foram realmente gerados a partir de tais investimentos.

É fato que alguns programas do PPA se materializam em obras que se espalham pela cidade e, em alguns casos, o cidadão acaba visualizando esses empreendimentos e sentindo as mudanças proporcionadas por eles em seu dia a dia. No entanto, isso, em hipótese alguma, deve servir como parâmetro de avaliação.

É de extrema importância que os mecanismos de avaliação adequados sejam utilizados e estejam disponíveis a todos.

Apesar disso, é entendido como positivo o fato de algumas secretarias municipais (especificamente as de Saúde e Educação, que foram as investigadas) terem recebido mais investimentos do que o previsto, inclusive em subfunções e programas relevantes e de grande alcance popular. Pressupondo que esses investimentos, de fato, sejam executados, financeira e fisicamente, é certo que os resultados serão positivos para a sociedade.

O PPA é um instrumento de grande potencial no que diz respeito ao crescimento e desenvolvimento municipal e regional. É de suma relevância que o plano seja assim compreendido pelo chefe do Executivo e que os princípios que nortearam a criação do mesmo sejam de fato cumpridos, de forma que os resultados sejam mais efetivos para a sociedade.

## 6. Referências bibliográficas

- ALBUQUERQUE, C. M., MEDEIROS, M., FEIJÓ, P. H. *Gestão de finanças públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade social*. Brasília: Coleção Gestão Pública, 2008.
- ARARAQUARA. Lei nº 7.105, de 1º de outubro de 2009. Dispõe sobre o plano plurianual para o quadriênio de 2010-2013 e dá outras providências. Secretaria Municipal do Governo, Araraquara, 1/10/2009. Disponível em <<http://www.daaearaquara.com.br/TransparenciaFiscal/Arquivos%20Publicados/Exercicio%202010/Planos%20e%20Orcamentos/Plano%20Plurianual/Lei.pdf>>. Acesso em out. 2013.
- ATAÍDE, P. A. B. *Avaliação do plano plurianual: análise das restrições à sua integração ao ciclo de gestão pública federal*. Brasília, 2005. 152p. Programa de Pós-Graduação (mestrado em Administração) – Universidade de Brasília.
- BRASIL. Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998. Estabelece normas para a elaboração e execução do plano plurianual e dos orçamentos da União, e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, 29/10/1998. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2829.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2829.htm)>. Acesso em nov. 2013.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Programa Brasil em Ação*. Brasília, agosto de 1996. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em out. 2013.
- CALMOM, K., GUSSO, D. A experiência de avaliação do plano plurianual (PPA) do governo federal no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas (Brasília: Ipea)*, n.25, jun.-dez. 2002.



CAVALCANTE, P. L. O plano plurianual: resultados da mais recente reforma do planejamento e orçamento no Brasil. *Revista do Serviço Público*, 58(2), p.129-50, abr.-jun. 2007.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (Seade). *Informações dos municípios paulistas*. Disponível em <<http://www.seade.gov.br/producao/imp/>>. Acesso em nov. 2013.

HOUAISS, A., VILLAR, M. S., FRANCO, F. M. M. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

MAXIMIANO, A. C. A. *Introdução à Administração*. São Paulo: Atlas, 2000.

# 4

## O MERCADO DE TRABALHO GERADO PELAS OBRAS DO PAC EM ARARAQUARA<sup>1</sup>

*Maria Chaves Jardim<sup>2</sup>*  
*Gabriela Lanza Porcionato<sup>3</sup>*

### 1. Introdução

O PAC é um dos programas mais polêmicos do governo Lula. Interpretações em torno dele não são consensuais e são variadas as leituras sobre essa iniciativa do Estado brasileiro, em parceria com empresas privadas, municípios, sindicatos e fundos do mercado financeiro. As críticas ao PAC se voltam sobretudo para a intervenção pontual na economia e pela não ruptura com os ideais neoliberais, concretizados na presença do capital privado nas obras do PAC.

Nessa direção, Plínio de Arruda Sampaio Jr. (2007) afirma que as medidas anunciadas são apenas um pouco mais do mesmo. Seus fins e seus meios enquadram-se perfeitamente nos parâmetros do padrão de acumulação neoliberal-periférico implantado pelo presidente Collor de Mello (1990-1992), consolidado por Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e reciclado e relegitimado por

- 
1. Agradeço ao professor da Universidade Federal de Grande Dourados, Marcio Rogério da Silva, interlocutor constante nessa pesquisa.
  2. Professora do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais – FCL – UNESP/campus Araraquara. Líder do Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre Sociedade, Poder, Organização e Mercado (Nespom). Pesquisadora Fapesp e CNPQ. Possui diversos livros e artigos sobre o tema da Sociologia Econômica e das Finanças. *e-mail*: majardim@fclar.unesp.br.
  3. Graduanda em Ciências Sociais – FCL – UNESP/campus Araraquara. Membro do Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre Sociedade, Poder, Organização e Mercado (Nespom). Bolsista Fapesp, Iniciação Científica, 2013-2014. Realiza pesquisa na área de Sociologia Econômica e Sociologia das Finanças. *e-mail*: gabrielalanza@nespom.com.

Lula da Silva (2003-2010).<sup>4</sup> Na mesma direção, Bedê (2008) afirma que o PAC tem mais impacto psicológico do que concreto no crescimento econômico; por psicológico, o autor entende o sentimento de autoestima proporcionado aos brasileiros, pois seria a primeira vez na história democrática do Brasil que o Estado se colocaria como articulador central.

Com outros argumentos, Sicsú (2007) afirma que o PAC é uma nova forma de pensar a relação entre duas instituições essenciais para o desenvolvimento de uma sociedade, o Estado e o mercado, já que tais instituições devem interagir através de ações do governo para estimular o crescimento econômico e promover justiça e segurança social. Entretanto, segundo o mesmo autor, o PAC aprofunda o neoliberalismo, porque transfere ao capital privado a possibilidade de comercializar serviços básicos da sociedade, tais como saneamento, habitação, transportes (estradas, metrô) etc.

Apesar da desconfiança de alguns estudiosos, pesquisas confirmam empiricamente os avanços do PAC. Por exemplo, a pesquisa de Gazola et al. (2011) sobre a importância do programa na geração de renda no estado de Rondônia, indica pontualmente uma mudança significativa na região, com a geração de emprego e renda para a população desempregada.<sup>5</sup> Por sua vez, Silva (2013) pontua o aumento da participação das empresas estatais não privatizadas do setor de energia no PAC, tais como a Eletrobras e a Petrobras e afirma que o governo, por meio da sua capacidade de articulação via capital econômico, de informação e tecnológico em setores específicos, atua nas falhas de mercado e na busca pela modicidade tarifária como justificativa na redução de custos e aumento de renda aos cidadãos. Na mesma direção, Jardim (2007, 2009) indica que o governo Lula fez alianças com o setor de fundos de pensão, cujo setor passou a investir em obras do PAC, sobretudo após 2008, início da última crise econômica e financeira. Assim, a simbiose entre central sindical e Estado em relação ao PAC acontece, ainda, quando os sindicalistas gestores de fundos de pensão passam a direcionar os investimentos dos fundos de pensão para o PAC, em detrimento dos títulos da dívida pública (Jardim, 2009). Aprofundando esse argumento, Jardim & Silva (no prelo) pontuam a violência simbólica que o Estado exerceu sobre o mercado durante o governo Lula, já que o governo soube utilizar instituições financeiras, como os fundos de pensão, em políticas públicas que facilitassem a geração de emprego e renda para as famílias mais necessitadas.

---

4. Disponível em <<http://www.mst.org.br/book/export/html/28>>.

5. Para outros exemplos positivos sobre a geração de emprego e renda para a população local, ver Domingues et al. (2008, 2009) e Pivetta et al. (2011).

O discurso de Juarez Guimarães<sup>6</sup> também vai nessa direção. O autor afirma que é a primeira vez na história brasileira que estão sendo criadas condições para um ciclo sustentado de crescimento econômico com distribuição de renda. Ou ainda que, com o PAC, o Estado brasileiro recuperou, depois de décadas, parte de sua capacidade estratégica de investir maciçamente e expandir gastos sociais.

No que se refere à opinião das centrais sindicais sobre o PAC, elas são a favor, apesar de críticas pontuais. Para a Central Única dos Trabalhadores (CUT), assim como para o Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, o PAC precisa passar por uma revisão nas medidas ligadas aos trabalhadores. Entretanto, a posição da CUT é de que o PAC representa a retomada do papel do Estado como condutor e promotor do crescimento econômico e desenvolvimento do país, por meio de investimentos estratégicos. Nesse sentido, o PAC é um plano com aspectos positivos, porque procura combater a ciranda financeira que comanda a destinação da renda apropriada pelo Estado.

Após o lançamento do PAC, em 2007, a CUT propôs a fixação de metas de emprego e formalização, bem como a redução dos juros. A central argumenta que a existência de contrapartidas sociais é decisiva para que o PAC consiga cumprir com o seu papel dinamizador na economia. Além do compromisso com a geração de empregos de qualidade, a CUT exige a participação no Comitê Gestor do PAC. O objetivo é acompanhar e avaliar os projetos de investimento. Para o secretário-geral da CUT, Quintino Severo, “a questão fundamental que se coloca com o PAC é a capacidade de o Estado voltar a investir, passando a ser um Estado forte, indutor do desenvolvimento econômico [...] e isso é tudo o que os neoliberais não querem, pois lucram com a fragilidade do setor público”.<sup>7</sup>

Outro sindicalista da executiva nacional da CUT defende que “há uma mudança de qualidade onde começamos a debater o papel fundamental do Estado, estimulando o crescimento com distribuição de renda. Precisamos ter contrapartidas sociais explicitadas, assim como a democratização dos conselhos das estatais, medidas que vêm para aprofundar as transformações em curso”.<sup>8</sup> Da mesma forma, a central Força Sindical reivindica o mínimo de regras nas relações trabalhistas, já que “muitos serviços foram terceirizados, alguns até quarteirizados” (Paulo Pereira da Silva, da Força Sindical).<sup>9</sup> Entretanto, apesar das críticas, as centrais sindicais apoiam o PAC e entendem que esse programa representa um

6. Disponível em <<http://www.fpabramo.org.br/o-que-fazemos/editora/teoria-e-debate/edicoes-antiores/economia-nova-economia-politica-do-governo->>.

7. Disponível em <<http://www.cut.org.br/destaque-central/34294/galeria-de-audio-sp>>.

8. Disponível em <<http://www.cut.org.br/destaque-central/34294/galeria-de-audio-sp>>.

9. Disponível em <<http://www.fazenda.gov.br/resenhaeletronica/MostraMateria.asp?page=&cod=710026>>. Acesso em 12/3/2013.

novo desenho do Estado brasileiro, que se coloca como ator central na política de geração de emprego, na efetivação da infraestrutura do país, assim como na redistribuição de renda, via empregos para trabalhadores que estão abaixo ou na linha da pobreza, especialmente os beneficiários do programa Bolsa Família.

Considerando a polêmica existente em torno do PAC e seu papel central no desenvolvimento do Brasil contemporâneo, este texto busca identificar o mercado de trabalho gerado via obras do PAC, numa cidade do interior paulista, Araraquara. O objetivo é fornecer elementos empíricos e concretos no debate sobre avanços e limites do PAC, de forma a sair de análises mais ideologizantes e abstratas sobre o tema.

### 1.1. Método

Para a efetivação do estudo, realizamos coleta de dados sobre as medidas e ações propostas pelo PAC na cidade de Araraquara. Da mesma forma, realizamos análises documentais nos *sites* dos ministérios do Planejamento e da Fazenda.

Apresentamos, a seguir, o PAC nacional para, depois, focarmos no PAC municipal.

## 2. Cronologia do Programa de Aceleração do Crescimento

O governo Lula lançou em 22 de janeiro de 2007 o Programa de Aceleração do Crescimento 2007-2010, sustentado no modelo de parceria público-privada.<sup>10</sup> É constituído por um conjunto de políticas econômicas com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico pela aceleração da economia, do aumento do emprego, estimulando, assim, a melhoria nas condições de vida da população brasileira. As metas propostas pelo PAC envolvem a expansão significativa da taxa de investimento, que seria feito em grande parte pelo setor produtivo privado (empresas, fundos de investimento do mercado financeiro, fundos de

---

10. As parcerias público-privadas (PPP) foram criadas no Brasil através da Lei nº 11.079, de 2004, como uma alternativa do governo à propalada falta de recursos para investimento em obras de infraestrutura, buscando, dessa maneira, parceiros privados nos investimentos, tendo como principal financiador o BNDES (via recursos do Tesouro) e a participação relevante dos fundos de pensão das empresas públicas, que, como foi demonstrado por Jardim (2007), eram geridos por sindicalistas ligados ao Partido dos Trabalhadores.

pensão, empreiteiras) em parceria com o setor público (governo federal, estados e municípios).

A iniciativa está organizada em duas partes: a primeira reúne os investimentos em infraestrutura e, a segunda, as ações para ampliação do crédito, para a melhoria do ambiente de investimento e para a melhoria na qualidade do gasto público. Além da promessa de estimular os setores produtivos, o PAC busca levar benefícios sociais para todas as regiões do país (BNDES, 2008).<sup>11</sup>

A seleção das obras é feita em três esferas: municipal, estadual e federal, ou seja, tanto o município quanto o estado submetem propostas de obras a serem financiadas pelo PAC que, após analisadas pelo Comitê de Gestão do PAC, são aprovadas ou não. O Comitê de Gestão trabalha em parceria com consultorias contratadas, que orientam a análise dos projetos. Além disso, os estados e municípios são importantes no processo de contratação da mão de obra a ser usada nas obras do PAC – especialmente focalizada nas famílias que estão na linha da pobreza –, além da fiscalização das contratações dos trabalhadores, evitando aliciamentos e desrespeito às leis trabalhistas.

Segundo dados gerados pelo 11º Balanço Completo do PAC, de 2007-2010 (PAC, 2012),<sup>12</sup> foram investidos R\$ 503,9 bilhões em infraestrutura, de um total previsto de R\$ 619 bilhões. Desse valor, é importante destacar sua origem, de forma a visualizar as parcerias público-privadas, a saber:

- R\$ 219,20 bilhões foram investimentos feitos por empresas estatais, sendo que, destes, R\$ 148,7 bilhões foram investidos pela Petrobras, uma empresa de economia mista;
- R\$ 67,80 bilhões foram investidos com recursos do orçamento fiscal da União e da seguridade;

11. Concretamente, as ações do PAC estão sustentadas nas seguintes estratégias:

- uma programação maciça de investimentos em infraestrutura logística (rodovias, ferrovias, portos etc.), geração de energia e infraestrutura social (saneamento e habitação), com forte participação das empresas estatais e bancos públicos;
- um conjunto de incentivos tributários (exonerações fiscais a setores e bens específicos) e financeiros (expansão e redução do custo do crédito para investimento) ao setor privado, complementado por arranjos institucionais voltados para o estabelecimento de regras estáveis e condições de segurança jurídica ao investimento privado na indústria e na infraestrutura;
- um arranjo de compromissos de políticas fiscal e monetária até 2010 (cujo elemento central é a redução progressiva da taxa básica de juros da economia), tendo em vista viabilizar o financiamento do programa de investimento público (por meio, entre outras ações, da redução do superávit primário e da velocidade de crescimento dos gastos com pessoal) e tornar consistente, macroeconomicamente, o programa de crescimento, o dispêndio público e a estabilização de preços.

12. Disponível em <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais>>.

- R\$ 216,9 bilhões foram investidos pela iniciativa privada, especialmente empresas, fundos de pensão, fundos do mercado financeiro.<sup>13</sup>

Explicitada a origem dos investimentos do PAC, passamos a enunciar o destino desses investimentos, tendo em vista que:

- R\$ 274,8 bilhões foram investidos em Energia (incluindo petróleo), assim divididos:
  - R\$ 65,9 bilhões para geração de energia elétrica;
  - R\$ 12,5 bilhões para transmissão de energia elétrica;
  - R\$ 179,0 bilhões para petróleo e gás natural;
  - R\$ 17,4 bilhões para combustíveis renováveis.
- R\$ 170,8 bilhões foram investidos em Infraestrutura Social e Urbana, assim divididos:
  - R\$ 8,7 bilhões para o projeto Luz Para Todos;
  - R\$ 40,0 bilhões para projetos de saneamento básico;
  - R\$ 106,3 bilhões para projetos de habitação (Programa Minha Casa, Minha Vida);
  - R\$ 3,1 bilhões para metrô;
  - R\$ 12,7 bilhões para recursos hídricos.
- R\$ 58,3 bilhões foram investidos em Logística, assim distribuídos:
  - R\$ 33,4 bilhões para rodovias;
  - R\$ 7,9 bilhões para ferrovias;
  - R\$ 2,7 bilhões para portos;
  - R\$ 3,0 bilhões para aeroportos;
  - R\$ 0,7 bilhões para hidrovias;
  - R\$ 10,6 bilhões para marinha mercante.<sup>14</sup>

Sobre o andamento das obras e dos investimentos, o relatório do Tribunal de Contas da União (TCU) de 2011 (referente a 2010) indica a execução de 88% do valor previsto, com destaque para os setores de habitação, hidrovias e rodovia, que superaram os investimentos previstos.

---

13. Disponível em <[http://www.cbjp.org.br/notas\\_cbjp/nota\\_cbjp\\_pac.rtf](http://www.cbjp.org.br/notas_cbjp/nota_cbjp_pac.rtf)>. Acesso em 20/4/2007.

14. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em 15/5/2012.

Essa informação é importante porque ajuda a negar a visão do senso comum que tem prolapado o PAC como “projeto eleitoreiro”. Nesse processo, vale a pena destacar o setor de habitação. Para o setor de habitação, os dados do Tribunal de Contas da União (TCU, 2011) indicam que cerca de 238 mil casas foram entregues, sendo 92 mil unidades para as famílias de 0 a 3 salários mínimos; 139 mil para famílias de 3 a 6 salários mínimos e 7 mil para famílias de 7 a 10 salários mínimos. Com a efetivação do Programa Minha Casa, Minha Vida, o mercado da construção atingiu 11,3 milhões em 2010, representando 14% do total de ocupados na economia. Entre 2005 e 2010, a geração de emprego no setor cresceu num ritmo de 5% ao ano (Brasil, 2011).

O Programa de Aceleração do Crescimento garantiu sua continuidade no governo da presidenta Dilma Rousseff (2011-2014). Assim, a presidenta também tem dispensado energia na efetivação do Programa de Aceleração do Crescimento, que em seu governo foi batizado de PAC 2. Neste, os investimentos estão organizados em seis diferentes eixos, a saber: transporte, energia, Cidade Melhor, Comunidade Cidadã, Programa Minha Casa, Minha Vida e água e luz para todos.

Uma característica do PAC 2 é a ênfase na inclusão social dos pobres, por meio do eixo Comunidade Cidadã,<sup>15</sup> assim como da continuidade do Programa Minha Casa, Minha Vida. Uma novidade em relação ao PAC 1 são os investimento em obras para a Copa do Mundo e para as Olimpíadas. A segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2) visa fornecer infraestrutura por meio dos investimentos de cerca de R\$ 1 trilhão no período de 2011 a 2014. Estima-se que 50% do total de investimentos encontram-se direcionados para o setor de energia e 30% para o programa de habitação Minha Casa, Minha Vida.

Sobre o investimento em infraestrutura esportiva, um total de R\$ 33 bilhões foi alocado na implantação da infraestrutura para a Copa do Mundo de 2014. A maioria é dirigida para os projetos na área de transportes, dos quais R\$ 11,6 bilhões são destinados para a mobilidade urbana e R\$ 5,5 bilhões para portos e aeroportos.

A seguir, apresentamos dados do PAC em Araraquara, indicando geração de emprego no município observado.

---

15. Nesse eixo eleva-se a presença do Estado nos bairros populares ampliando a cobertura de serviços à população, com ações de saúde, educação, cultura e esporte. Nas unidades de pronto atendimento (UPA) e unidades básicas de saúde (UBS), os cidadãos têm pronto atendimento nas urgências, acompanhamento básico e integral de saúde. Com a população mais bem assistida, a demanda na emergência de grandes hospitais tende a diminuir.



### 3. O PAC em Araraquara

Araraquara é uma cidade do interior paulista que fica a 277 quilômetros da capital do estado, possui uma população de 210.672 habitantes segundo censo do IBGE realizado em 2011. Com um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) elevado, média de 0,830, é uma das cidades de destaque da região por fornecer a sua população uma alta qualidade de vida, décima sétima colocada no *ranking* IFDM Nacional (Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, 2010).<sup>16</sup>

A cidade está localizada na Região Central do estado, que conta com mais de um milhão de habitantes e inclui as cidades de Ribeirão Preto, Rio Claro e São Carlos. A cidade é alvo de grandes investimentos empresariais, em diversos ramos, como também apoia pequenos e médios investidores com políticas como a Lei Geral Municipal do Microempreendedor Individual, da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte.

Sua principal atividade econômica está concentrada no setor comercial e industrial, na agroindústria, representada pela cana de açúcar e pela laranja. Além de atividades em outros setores como no metalomecânico, indústria têxtil, tecnologia de informação, aeronáutico e serviços, com empresas que empregam mão de obra intensiva. No entanto, iremos observar e acompanhar o setor da construção civil, por este ser um dos maiores responsáveis pela geração de postos de trabalho via PAC no município.

A Tabela 1 mostra as admissões, por setor, na cidade durante o período de 2007 a 2013. Os números foram agregados referentes ao primeiro emprego, reemprego, reintegração, contrato de trabalho com prazo determinado e transferência administrativa.

Conforme mostra a tabela, os líderes em admissão são os setores de Serviços, Comércio e Indústria de Transformação, seguidos pela Construção Civil. Os setores agregados de Agropecuária, Extrativa Vegetal, Caça e Pesca, Administração Pública, Serviço Industrial de Utilidade Pública e Extrativa Mineral aparecem como os setores de menores admissões, portanto menos expressivos.

---

16. Disponível em <<http://www.firjan.org.br/ifdm/consulta-ao-indice/consulta-ao-indice-grafico.htm?UF=SP&IdCidade=350320&Indicador=1&Ano=2010>>.

Tabela 1 – Admissões por setor no município de Araraquara, de 2007 a 2013

Setor	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	Total
Extrativa Mineral	9	6	10	6	2	–	–	33
Indústria de Transformação	5.001	7.688	9.847	8.557	9.011	10.075	9.412	59.591
Serviço Industrial de Utilidade Pública	25	66	50	57	79	88	47	412
Construção civil	1.861	4.181	4.625	4.146	2.346	2.079	2.550	21.788
Comércio	4.700	11.532	11.639	10.596	9.224	9.296	7.904	64.891
Serviços	7.788	16.730	17.182	15.866	11.961	10.815	10.643	90.985
Administração Pública	40	679	536	511	1.057	788	1.255	4.866
Agropecuária, Ext. Vegetal, Caça e Pesca	316	1.746	2.968	2.985	3.545	2.791	2.535	16.886

Fonte: <<http://bi.mte.gov.br>>.

A Tabela 2 mostra o número total de admissões, agregando todos os setores por determinado ano, sendo que, no ano de 2013, 9,4% das admissões foram feitas pelo setor da construção civil (próximo à média nacional, que gira em torno dos 14%). E a soma de admissões entre os anos de 2007 a 2013 da construção civil, representa 8,3% do total de admissões no período.

Tabela 2 – Número de admissões e porcentagem por setor

Ano	Admissões	Serviços	Comércio	Indústria	Construção Civil
2013	19.740	7.788	4.700	5.001	1.861
2012	42.628	16.730	11.532	7.688	4.181
2011	46.857	17.182	11.639	9.847	4.625
2010	42.724	15.866	10.596	8.557	4.146
2009	37.225	11.961	9.224	9.011	2.346
2008	35.932	10.815	9.296	10.075	2.079
2007	34.346	10.643	7.904	9.412	2.550

Ano	Admissões	Serviços	Comércio	Indústria	Construção Civil	Total
2013	19.740	39,45%	23,81%	25,33%	9,43%	98,02%
2012	42.628	39,25%	27,05%	18,04%	9,81%	94,14%
2011	46.857	36,67%	24,84%	21,02%	9,87%	92,39%
2010	42.724	37,14%	24,80%	20,03%	9,70%	91,67%
2009	37.225	32,13%	24,78%	24,21%	6,30%	87,42%
2008	35.932	30,10%	25,87%	28,04%	5,79%	89,79%
2007	34.346	30,99%	23,01%	27,40%	7,42%	88,83%

Fonte: <<http://bi.mte.gov.br>>.

A Tabela 3 mostra os números de desligamentos por setor, referentes à dispensa sem justa causa, dispensa com justa causa, a pedido, término de contrato, aposentadoria, morte, término de contrato de prazo determinado, transferência.

Tabela 3 – Desligamentos por setor em Araraquara, entre 2007 e 2013

Setor	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	Total
Extrativa Mineral	6	6	–	17	6	2	1	38
Indústria de Transformação	3.117	7.781	9.249	9.901	6.677	9.273	7.367	53.365
Serviço Industrial de Utilidade Pública	15	34	38	66	46	55	23	277
Construção civil	1.796	4.261	4.614	3.045	2.063	2.107	2.230	20.116
Comércio	4.923	11.364	10.751	9.241	8.500	8.728	6.821	60.328
Serviços	7.349	15.423	14.876	14.183	11.534	10.411	9.457	83.233
Administração Pública	39	365	372	499	497	791	913	3.476
Agropecuária, Ext. Vegetal, Caça e Pesca	532	1.963	2.420	4.000	3.779	2.614	2.071	17.379

Fonte: <<http://bi.mte.gov.br>>.

Os setores de Serviços, Comércio e Indústria de Transformação apresentaram maior quantidade de desligamentos, seguido pela Construção Civil, que aparece como quarto setor em número total de desligamentos.

A Tabela 4 é sobre a variação absoluta, ou seja, o cálculo da diferença entre as admissões e os desligamentos. A tabela mostra que os líderes em geração de emprego no município foram os setores de Serviços, Indústria de Transformação e Comércio, seguido pelo setor da Construção Civil, que representa 7,8% da geração de emprego do município de Araraquara entre os respectivos anos.

Tabela 4 – Variação absoluta de emprego em Araraquara, entre 2007 e 2013\*

Setor	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	Total
Extrativa Mineral	3	–	10	-11	-4	-2	-1	-5
Indústria de Transformação	1.884	-93	598	-1.344	2.334	802	2.045	6.226
Serviço Industrial de Utilidade Pública	10	32	12	-9	33	33	24	135
Construção civil	65	-80	11	1.101	283	-28	320	1.672
Comércio	-223	168	888	1.355	724	568	1.083	4.563
Serviços	439	1.307	2.306	1.683	427	404	1.186	7.752
Administração Pública	1	314	164	12	560	-3	342	1.390
Agropecuária, Ext. Vegetal, Caça e Pesca	-216	-217	548	-1.015	-234	177	464	-493

(\*) A variação absoluta agrega os valores referentes às admissões (primeiro emprego, reemprego, reintegração, contrato trabalho prazo determinado, transferência administrativa) e aos desligamentos (dispensa sem justa causa, dispensa com justa causa, a pedido, término de contrato, aposentadoria, morte, término de contrato de prazo determinado, transferência) no ano.

Fonte: <<http://bi.mte.gov.br>>.

Em homologia com o cenário nacional, os dados quantitativos indicam que diversos setores foram aquecidos pelas obras do PAC, especialmente o setor de construção civil. Da mesma forma, quando saímos dos dados macros e conversamos com trabalhadores das obras do PAC, assim como técnicos que trabalham na prefeitura da cidade na disponibilização de vagas de emprego, a evidência da importância do PAC na geração de emprego e renda é mais notável.

Assim, profissionais que trabalham no Posto de Atendimento ao Trabalhador de Araraquara (PAT) nos informaram que, para o preenchimento das vagas das obras do PAC, utilizam o banco de dados de beneficiários do Programa Bolsa Família. Da mesma forma, representantes de sindicato do setor da construção civil argumentam sobre o aquecimento no número de postos de trabalho após a implantação das obras do PAC e sobre o papel da prefeitura para garantir que as empreiteiras que se ocupam das obras do PAC respeitem a legislação trabalhista. Os discursos observados em pesquisa exploratória indicam mais contentamento do que descontentamento com as obras do programa.

No próximo item, focaremos a descrição dos investimentos do PAC na cidade, indicando setores e obras privilegiadas.

### 3.1. Eixo Infraestrutura Energética

Desde 2007, a cidade de Araraquara faz parte do percurso da transmissão de energia elétrica, por meio do qual estava prevista a interligação das Usinas do Madeira, entre Porto Velho e Araraquara e da Linha de Transmissão (LT) Araraquara-Nova Iguaçu. Ambas as linhas fazem parte de um total de 15 linhas de transmissão que, entre os anos de 2007 a 2010, tinham o objetivo de construir 5.006 km com investimentos previstos de R\$ 6,7 bilhões (PAC 2007), com data de conclusão para 31/12/2011.

O projeto de interligação das Usinas do Madeira (LT Porto Velho-Araraquara) abrange áreas de vários estados e por isso se encaixa no setor de empreendimento regional. Entre os estados que fazem parte estão: Rondônia, da Região Norte, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, da Centro-Oeste, e São Paulo, da Sudeste, com extensão de 2.450 km e investimento total de R\$ 7,2 milhões. Segundo o 4º Balanço do PAC (2010), essa linha é importante para o suprimento elétrico do país, necessária para o escoamento da energia da Usina Hidrelétrica de Santo Antônio, no rio Madeira. Segundo o TCU, o estágio atual do empreendimento é “em obras”.

O outro empreendimento desse eixo, a LT Araraquara-Nova Iguaçu, corresponde a duas linhas de transmissão que somam o total dos investimentos, LT Araraquara-Atibaia e a LT Atibaia-Nova Iguaçu. Ambas percorrem somente a Região Sudeste. A primeira, abrangendo apenas o estado de São Paulo e com uma extensão de 250 km, soma investimentos de R\$ 528,10 milhões e a segunda, abrangendo os estados de São Paulo e do Rio de Janeiro e com extensão de 350 km, tem investimentos de R\$ 452,92 milhões. Consta no 4º Balanço do PAC (2010) que a obra fornecerá um atendimento adequado ao estado de São Paulo e ao escoamento de energia da UHE Santo Antônio.

A LT Araraquara-Nova Iguaçu também se encaixa no setor de empreendimentos regionais e recebeu investimentos de R\$ 436 milhões. O projeto continuou a receber investimentos do PAC 2, o qual prevê investir entre os anos de 2011 a 2014 o valor de R\$ 282,02 milhões. A obra encontra-se em estágio de licitação.

Além das linhas de transmissão citadas, está em construção na cidade a subestação SE Araraquara II 500/440 kV, para a interligação Madeira-Porto Velho-Araraquara. Esse foi o principal investimento do PAC na cidade, que, agora, conta com investimentos do PAC 2, entre 2011 e 2014, de R\$ 138,52 milhões. O empreendimento foi concluído em agosto de 2012 (28/8/2012) e o executor foi a Araraquara Transmissora de Energia S. A. (CYMI).

### 3.2. Eixo Transporte

No eixo Infraestrutura e Logística, a cidade recebe investimentos para a realização do empreendimento do Contorno e Pátio Ferroviário de Araraquara, do tipo ferrovia. Segundo balanços divulgados pelo PAC (4º Balanço, 2007), as obras receberam, entre os anos de 2007 a 2010, a quantia de R\$ 115 milhões.

Segundo se constata no documento, o empreendimento é estratégico para melhorar o tráfego em regiões metropolitanas e eliminar gargalos operacionais nos entroncamentos ferroviários: Rodoanel e Contorno de Araraquara (Cartilha Estadual – São Paulo, 2012).

O projeto continuou recebendo investimentos com o PAC 2: R\$ 2,4 milhões de investimentos até 2010 e R\$ 78,06 milhões entre os anos de 2011 e 2014. As obras encontram-se em andamento, com 89% do projeto realizado (Cartilha Estadual – São Paulo, 2013).

### 3.3. Infraestrutura Social e Urbana

O eixo Infraestrutura Social e Urbana foi um dos que mais aglutinou investimentos na cidade, num total de cinco obras, selecionadas desde 2007 no primeiro ano do PAC, propostas pelo próprio município. Dentre elas, três foram concluídas, a saber: ampliação do SAA na sede municipal – implantação do sistema de tratamento de lodo da Estação de Tratamento de Água (ETA) Fonte, que contou com um investimento total de R\$ 1.396,1 mil; ampliação do SAA no Portal das Laranjeiras, Cociza, Idanorma, Distrito Industrial, Omar Makusoud e Chácara Flora (rede de distribuição de água), com investimento total de R\$ 1.968,5 mil; melhoria e ampliação da Estação de Tratamento de Esgoto Araraquara, investimento total de R\$ 6.418,14 mil. Essa última foi concluída no primeiro ano do PAC2 em 2011.

As obras não concluídas, ou seja, as obras em andamento, são: ampliação do SAA na sede municipal (ampliação do sistema de produção de água de Poço do Ouro), investimento total de R\$ 5.015,1 mil; ampliação do SES no Portal das Laranjeiras, Cociza, Idanorma, Distrito Industrial, Omar Makusoud e Chácara Flora (rede coletora de esgotos), investimento total de R\$ 3.034,2 mil.

Em novembro de 2010, uma sexta obra foi selecionada e conta com investimentos também do PAC 2, por meio de convênio entre a Fundação Nacional da Saúde e Cooperativa Acácia de Catadores, Triagem e Beneficiamento de Materiais Recicláveis de Araraquara. A obra encontra-se em ação preparatória, com investimento total de R\$ 230,30 mil.

### 3.4. Habitação

No que se refere ao eixo Habitação, Araraquara também possui investimentos selecionados desde 2007, com o empreendimento Urbanização – Bairros Jardim Adalberto Roxo e Jardim das Hortências, que recebeu investimentos no valor de R\$ 6.120,60 mil entre os anos de 2007 e 2010 e continuou a receber investimentos do PAC 2, somando um total de investimentos R\$ 7.108,25 mil.

A Elaboração do Plano Local de Habitação também recebeu investimentos. Segundo os balanços de 2008, somaram um total de R\$ 36 mil (4º Balanço do PAC, 2008), e nos balanços de 2009 esse valor subiu para R\$ 70,4 mil, tendo sido considerada concluída (8º Balanço do PAC, 2009).

## 4. PAC 2 em Araraquara

Os investimentos mais recentes do PAC na cidade de Araraquara datam de 2010 e 2012, e estão localizados no eixo Água e Luz para Todos, mais concretamente, para a ampliação do SAA na sede municipal (sistema de produção e preservação Cruzes), que recebeu um investimento total de R\$ 3.546,01 mil e, até a conclusão do livro, encontrava-se no estágio “ação preparatória”.

Os investimentos do eixo Cidade Melhor datam de novembro de 2010, através do empreendimento Apoio a Catadores da Cooperativa Acácia de Catadores, Triagem e Beneficiamento de Materiais Recicláveis de Araraquara.

No eixo Comunidade Cidadã, a cidade teve projetos selecionados em dezembro de 2010 para a construção de cinco unidades básicas de saúde, que se encontra em obras e com investimento, total de R\$ 1.733,33 mil. Houve também o empreendimento selecionado em julho de 2012 de ampliação de sete unidades de UBS, sendo que as obras encontram-se no estágio “ação preparatória”.

Ainda no eixo Comunidade Cidadã, a Prefeitura Municipal de Araraquara tem empreendimento selecionado em dezembro de 2012 para a construção de praças de esporte e cultura (modelo 3.000 m<sup>2</sup>), somando o total de R\$ 2.020,00 mil, e se encontra no estágio “em obras”.

Portanto, em sintonia com o cenário nacional, o município teve obras selecionadas desde o PAC 1, e continua a receber investimentos do PAC 2. Nesse processo, os investimentos abrangem todos os eixos do programa, sendo que os de maior destaque e maior investimento são: no eixo Energia, Empreendimento Subestação SE Araraquara II 500/400 kv, concluído em 2012, cerca de R\$ 375 milhões, e eixo Transporte, Empreendimento Contorno e Pátio Ferroviário

de Araraquara, 89% da obra concluída (até a conclusão do livro), de R\$ 190 milhões.

Os dados quantitativos e qualitativos (conversas com trabalhadores das obras do PAC e agentes da prefeitura que disponibilizam as vagas), indicam que o município tem colaborado não somente para a implantação das obras, mas, também, para a fiscalização destas, realizando vistorias nas empreiteiras responsáveis pelos empreendimentos.

## 5. Considerações

O artigo apontou que, em nível nacional, PAC tem possibilitado a geração de emprego e renda em alguns setores da economia. Num plano micro, indica o caso da cidade de Araraquara como exemplo do papel dos municípios na implantação e fiscalização dessas obras.

A observação empírica do funcionamento do PAC em um município selecionado, como feito nesse texto, ajuda a identificar ganhos concretos, que estão além dos discursos abstratos de oposição ou defesa do PAC. Assim, a coleta de dados no município de Araraquara permitiu observar os arranjos da parceria público-privada funcionando num nível local, assim como a produção de política pública de geração de emprego que coloca responsabilidade em todas as pontas, ou seja, desde o governo federal até o governo municipal, passando pela importância de sindicatos e centrais sindicais na fiscalização dos canteiros das obras do PAC.

Nesse sentido, argumentamos que, com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o governo Lula recolocou na agenda do país a temática do crescimento, (re)significando a discussão sobre desenvolvimento e sobre o financiamento do desenvolvimento. O PAC 1 foi a tentativa do Estado brasileiro, em diálogo com a esfera privada, de equacionar a questão fundamental que se coloca para a economia do país, a saber, como acelerar e sustentar o crescimento e, simultaneamente, reduzir a pobreza e a desigualdade social, preservando a estabilidade de preços e avançando progressivamente no desendividamento do Estado e na geração de novos postos de trabalho.

O PAC 2, do governo Dilma Rousseff, deu continuidade a essa forma de compreensão do financiamento do desenvolvimento, da geração de emprego e renda e da convergência entre Estado, mercado e trabalho.

As conclusões parcialmente obtidas – pois a pesquisa está em andamento – permitem dizer que o Estado, utilizando-se de instrumentos financeiros para estimular grandes obras de infraestrutura nacional e, conseqüentemente, gerar



postos de trabalho no país, tem celebrado alianças com o setor privado (empresas, mercado financeiro, empreiteiras) de forma a reformular sua atuação no cenário brasileiro.

A consequência disso é o retorno da capacidade do Estado de atuar estrategicamente na solução de problemas de infraestrutura e na geração de empregos formais. O cenário em Araraquara estaria em sintonia com o cenário nacional e nos estimula a refletir sobre um novo conceito de desenvolvimento, de relações mercado e Estado e de financiamento do desenvolvimento.

Por fim, ainda que num tom provisório, este texto vem a contribuir em discussões sobre o PAC, enfatizando que, para além dos discursos do PAC como contraditório, tem-se um fenômeno que é econômico e social, na medida em que promove solução de problemas de infraestrutura, mas, também, inclusão social, via geração de emprego.

## 6. Referências bibliográficas

- BEDÊ, M. A. O PAC e o crescimento da economia. *Revista Integração*, 2008.
- BNDES. *O BNDES e o PAC*. 2008. Disponível em <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Areas\\_de\\_Atuacao/Infraestrutura/pac.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Areas_de_Atuacao/Infraestrutura/pac.html)>. Acesso em 17/5/2013.
- BOITO, Armando. *As contradições da frente neodesenvolvimentista*. 3/3/2012. Disponível em <<http://www.viomundo.com.br/politica/armando-boito-jr-as-contradicoes-dafrente-neodesenvolvimentista.html>>. Acesso em 15/6/2012.
- BRASIL. *Relatório PAC 2*. 2011. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/pac/pac-2/pac-2-relatorio-2>>. Acesso em 1/2/2013.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Novo-desenvolvimentismo, *Folha de S.Paulo*. São Paulo, 19/9/2004. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1909200411.htm>>.
- \_\_\_\_\_. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. *São Paulo em Perspectiva*, v.20, n.3, p.5-24, 2006.
- BRITO, B. M. B., SILVEIRA, A. H. P. Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. *Revista do Serviço Público (Brasília)*, 56(1), p.7-21, jan.-mar. 2005.
- CARDOSO, A. L., ARAGÃO, T. A., ARAÚJO, L. S. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexões sobre a construção do espaço metropolitano. In: XIV ENCONTRO NACIONAL ANPUR. maio de 2011. Disponível em <[http://www.observatoriodasmegropoles.net/download/adauto\\_cardoso.pdf](http://www.observatoriodasmegropoles.net/download/adauto_cardoso.pdf)>. Acesso em 25/3/2013.

- CUT. *Reunião do secretariado da CUT e Ramos*. Disponível em <<http://www.cut.org.br/destaque-central/34294/galeria-de-audio-sp>>. Acesso em 9/3/2013.
- DOMINGUES, E. P., MAGALHÃES, A. S., FARIA, W. R. *Impacto dos investimentos do PAC em Minas Gerais: efeitos sobre crescimento e desigualdade*. Belo Horizonte: UFMG; Cedeplar, 2008. Disponível em <<http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20339.pdf>>. Acesso em 4/6/2013.
- \_\_\_\_\_. *Infraestrutura, crescimento e desigualdade regional: uma projeção dos impactos dos investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em Minas Gerais. Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE)*, v.39, n.1, 2009. Disponível em <<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/view/1148>>. Acesso em 15/3/2013.
- GAZOLA, A. C. A. et al. *Crescimento no mercado de trabalho: emprego e desemprego em Rondônia a partir dos investimentos do Plano de Aceleração do Crescimento*. In: XIII ENCONTRO LATINO AMERICANO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA e IX ENCONTRO LATINO AMERICANO DE PÓS-GRADUAÇÃO. Universidade do Vale do Paraíba, 2011. Disponível em <[http://www.inicepg.univap.br/cd/INIC\\_2011/anais/arquivos/0814\\_1131\\_01.pdf](http://www.inicepg.univap.br/cd/INIC_2011/anais/arquivos/0814_1131_01.pdf)>. Acesso em 23/7/2013.
- HABERMAS, J. *A nova intransparência – a crise do Estado do bem-estar social e o esgotamento das energias utópicas. Novos Estudos (São Paulo: Cebrap)*, n.18, 1987. Disponível em <[http://novosestudos.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/52/20080623\\_a\\_nova\\_intransparencia.pdf](http://novosestudos.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/52/20080623_a_nova_intransparencia.pdf)>. Acesso em 20/5/2010.
- JARDIM, M. C. *Criação e gestão de fundos de pensão: novas estratégias sindicais. BIB 63*, 2007. São Paulo: Editora Associação Nacional de Pós Graduação em Ciências Sociais.
- \_\_\_\_\_. *Entre a solidariedade e o risco: sindicatos e fundos de pensão em tempos de governo Lula*. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2009.
- \_\_\_\_\_. *A natureza social das finanças: fundos de pensão, sindicalistas e recomposição de elites*. São Paulo: Edusc, 2011.
- \_\_\_\_\_, FLORES, M. S. *Programa Bolsa Família: enquadramento cognitivo dos direitos sociais*. In: JARDIM, M. C. (Org.). *Estado e mercado: produção de sentido, produção de justificativas*. Laboratório Editorial da FCLARr-UNESP, 2013.
- \_\_\_\_\_, SILVA, M. R. *A violência simbólica exercida pelo Estado durante o governo Lula: evidências empíricas a partir das PPPs e PAC (no prelo)*.
- LIMA, J. B. S., PAULA, L. M., PAULA, R. C. *Entendendo a parceria pública privada no Brasil: uma análise preliminar*. dez. 2005. Tribunal de Contas da União, Brasília. Disponível em <[www.tce.ro.gov.br/nova/publicacoes/Entendendo\\_PPP.doc](http://www.tce.ro.gov.br/nova/publicacoes/Entendendo_PPP.doc)>. Acesso em 20/01/2011.

- LODOVICI, E. S., BERNARGGI, G. M., FINGERMANN, H. (Org.). *Parceria público-privada: cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais*. São Paulo: Summus, 2005.
- NASCENTES, A. *Práticas de parcerias público-privadas no Brasil e no exterior: êxitos e riscos*. Relatório final relativo à pesquisa, análise e sistematização das melhores práticas, casos de êxito e de risco. jul. 2009. Disponível em <<http://www.aliancaspUBLICOPRIVADAS.org.br/app/wp-content/uploads/2012/06/3b-produto-tr1.pdf>>.
- PINTO, F. L. B., GODOY, R. W., RIBEIRO, D. B. C. *Parceria público-privada: uma experiência em construção*. *Estudos Ciência e Empresa (Teresina)*, ano 8, n.2, nov. 2011.
- PIVETTA, F. et al. Saúde, ambiente & políticas públicas: uma leitura do PAC Mangueiros (RJ). In: XI CONGRESSO LUSO AFRO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS. Salvador, 2011. Disponível em <[http://www.xiconlab.eventos.dype.com.br/resources/anais/3/1307712353\\_ARQUIVO\\_textocompleto\\_CONLAB2011\\_PIVETTA.pdf](http://www.xiconlab.eventos.dype.com.br/resources/anais/3/1307712353_ARQUIVO_textocompleto_CONLAB2011_PIVETTA.pdf)>. Acesso em 15/3/2013.
- SADER, E. Público *versus* mercantil. In: ALAI, AMERICA LATINA EN MOVIMIENTO. jun. 2003. Disponível em <<http://alainet.org/active/3804&lang=es>>.
- SAMPAIO JUNIOR, P. S. A. *PAC: nem crescimento nem igualdade*. 2007. Disponível em <<http://www.mst.org.br/book/export/html/28>>. Acesso em 20/8/2013.
- SCOLESE, E. Trabalho escravo é flagrado em obra do PAC. *Folha on-line*. São Paulo, 8 de setembro de 2009. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u620638.shtml>>. Acesso em 9/3/2013.
- SICSÚ, J. Especial para a Carta Maior. *Revista Carta Maior*, 16/2/2007. Disponível em <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/Apos-4-anos-governo-tenta-mudar-o-rumo/7/12590>>. Acesso em 4/6/2013.
- \_\_\_\_\_. Quatro anos depois o governo tenta mudar o rumo. *Revista Teoria e Debate (Fundação Perseu Abramo)*, n.70, 2007. Disponível em <<http://csbh.fpabramo.org.br/node/5497>>. Acesso em 16/6/2013.
- SILVA, M. R. *Novo enquadramento do Estado durante o governo Lula: o caso do PAC*. São Carlos, 2013. Dissertação (mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de São Carlos.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República*. Tribunal de Contas da União, 2007. Brasília: TCU, 2007, v. Anual.
- \_\_\_\_\_. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República*. Tribunal de Contas da União, 2010, relativo a 2011. Brasília: TCU, 2010.

## Sites

Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm)>

Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm)>

Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) – <[www.bndes.gov.br](http://www.bndes.gov.br)>

Central Única dos Trabalhadores (CUT) – <[www.cut.org.br](http://www.cut.org.br)>

*Folha de S. Paulo* – <[www.folha.uol.br](http://www.folha.uol.br)>

Ministério da Fazenda – <[www.fazenda.gov.br](http://www.fazenda.gov.br)>

Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) – <[www.mte.gov.br](http://www.mte.gov.br)>

Movimento dos Trabalhadores sem Terra (MST) – <[www.mst.org.br](http://www.mst.org.br)>

Portal Brasil – <[www.brasil.gov.br](http://www.brasil.gov.br)>

Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – <[www.pac.gov.br/](http://www.pac.gov.br/)>

\_\_\_\_\_. Cartilha Estadual – São Paulo. 4ª *Balanço PAC 2* – jan.-abr. 2012. Disponível em <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesregionais/20>>.

\_\_\_\_\_. Cartilha Estadual – São Paulo. 8ª *Balanço PAC 2* – maio-ago. 2013). Disponível em <<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/ee479f86078a3399139e4f23f4af49f4.pdf>>.

\_\_\_\_\_. Publicações Nacionais. 11ª *Balanço Completo do PAC* – 4 anos (2007 a 2010). Agosto de 2012. Disponível em <<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/6c57986d15d0f160bc09ac0bfd602e74.pdf>>.



# 5

## NÍVEL DE ESCOLARIDADE E MERCADO DE TRABALHO EM ARARAQUARA: UMA VISÃO PANORÂMICA ATUAL

*Camila Fernanda Bassetto*<sup>1</sup>

### 1. Introdução

Devido à ocorrência de mudanças significativas na estrutura produtiva da economia brasileira, dentre as quais podemos citar o processo de abertura econômica, intensificada no final da década de 1980 e, principalmente no início dos anos 1990, e o fim do processo inflacionário ocorrido em 1994, o mercado de trabalho no Brasil também sofreu relevantes alterações. Com o aumento da oferta, significativas mudanças ocorreram na qualificação da mão de obra, evidenciando um aumento no nível de instrução dos trabalhadores brasileiros, favorecidos pela implantação de programas governamentais destinados a esse propósito.

Considerando a evolução dos salários relativos para analisar a demanda e a oferta de trabalhadores mais qualificados, intermediários e não qualificados, Fernandes & Menezes-Filho (2002) encontraram resultados que apontam para o aumento da demanda por trabalhadores mais qualificados em tarefas consideradas mais complexas e, para as mais simples, a demanda é por trabalhadores intermediários. Para Menezes-Filho & Rodrigues Jr. (2003), um dos principais fatores que contribuem para a compreensão do aumento da demanda por mão de obra mais qualificada no Brasil é a transferência de tecnologia. Por outro lado, De Pauli, Nakabashi & Sampaio (2012) mostraram que, embora os ganhos de

---

1. Professora do Departamento de Ciências da Educação – FCL – UNESP/campus Araraquara. Atua nas áreas de Métodos Quantitativos em Educação e Decisão de Investimento e Restrição Financeira. e-mail: camila@fclar.unesp.br.

produtividade na indústria de transformação e no setor de serviços não tenha aumentado a demanda por trabalhadores qualificados, a quantidade de trabalhadores com qualificação intermediária, isto é, níveis de ensino fundamental e médio completos, aumentou expressivamente. Os autores destacaram, ainda, que “aumentos da escolaridade média dos trabalhadores brasileiros responderam, em maior medida, à expansão da oferta de ensino no país” (De Pauli, Nakabashi & Sampaio, 2012, p.461). A partir de 2004, como resultado da recuperação do nível de escolaridade, os indicadores do mercado de trabalho, tais como idade, sexo e grau de escolaridade, começaram a registrar melhoras significativas.

Na década de 1990, o contexto do mercado de trabalho no Brasil foi marcado por uma forte crise para aqueles que viviam do trabalho, os quais presenciaram altas taxas de desemprego massivo e de longa duração, aumento da informalidade e retração do emprego formal. Borges (2010) argumentou que, acompanhada das incertezas relacionadas ao vínculo empregatício, incluindo desemprego, perdas salariais e benefícios, essa crise afetou diversos segmentos, incluindo aqueles considerados mais protegidos, compostos por servidores públicos e empregados das grandes empresas públicas e privadas, e também os trabalhadores dos segmentos mais reestruturados, como os operários da moderna indústria e aqueles que integram a chamada força de trabalho secundária, abrangendo jovens e mulheres. Nesse cenário desfavorável para os trabalhadores, os que arcam como os maiores ônus foram aqueles com baixa escolaridade e sem diploma, pois, para estes, o acesso ao posto de trabalho socialmente protegido tornou-se mais difícil.

A retomada do crescimento econômico brasileiro ocorreu na primeira década do século XXI, mais especificamente a partir de 2004, como resultado da confluência de fatores internos e externos favoráveis. Embora a crise global no último trimestre de 2008 tenha atuado negativamente sobre a economia brasileira, houve, nesse período, uma expansão do consumo e da produção, que se refletiu positivamente sobre a capacidade de geração de novos postos de trabalho.

Paralelamente a essa fase, importantes mudanças sociodemográficas atuaram sobre a estrutura e a dinâmica do mercado de trabalho. Uma dessas mudanças é caracterizada pela aceleração no processo de entrada das mulheres no mercado de trabalho, decorrente da redução no número médio de filhos e também pelo tamanho médio das famílias. A elevação do nível de escolaridade dos ofertantes de trabalho, beneficiados pela rápida expansão do sistema educacional nas duas últimas décadas, também exerceu impacto sobre o mercado de trabalho. Articuladas, essas mudanças resultaram em diferentes condições para a inserção de homens, mulheres, jovens, adultos e idosos, conforme o nível de escolaridade, fornecendo uma visão das novas configurações do mercado de trabalho.

Devido ao importante papel exercido sobre o desenvolvimento econômico no Brasil, a educação tem sido um tema amplamente discutido. O sistema educacional brasileiro é sempre avaliado e, muitas vezes, apontado como um dos fatores responsáveis pelo baixo grau de desenvolvimento do país. Na década de 1990, a avaliação educacional começou a ter um papel de destaque nas políticas públicas, na busca por melhorias dos sistemas de avaliação implantados, e também visando responder e justificar o financiamento das políticas educacionais. Nos últimos anos, é perceptível o avanço obtido na área educacional considerando os recursos metodológicos disponíveis e os atuais critérios de avaliação, dentre os quais estão o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp), o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), o Exame Nacional para o Ensino, o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), entre outros.

Os sistemas de avaliação citados têm revelado um quadro crítico para a educação formal em relação ao desempenho e rendimento escolar do indivíduo. Para obter melhorias na qualidade do ensino e alcançar um sistema educacional eficaz, no qual o aluno aprenda, seja aprovado e conclua a educação básica dotado de competências para que seja capaz de armazenar, transformar e aplicar o conhecimento, é necessário que os responsáveis envolvidos nos processos de avaliação educacional entendam, decodifiquem e interpretem, à luz da realidade, os resultados dessas avaliações, explicitando a verdadeira deficiência evidenciada pelo aluno na avaliação de suas capacidades cognitivas.

Este capítulo está organizado em seções, incluindo esta introdução. Na seção 2 são apresentados os principais aspectos sociais e econômicos da cidade de Araraquara. Na seção 3 apresenta-se a conclusão deste trabalho.

## **2. Aspectos sociais e econômicos de Araraquara**

Araraquara é um importante polo regional, que atrai consumidores de dezenas de outras cidades, possui um movimentado e sólido atacado e varejo, além de uma gama enorme de empresas prestadoras de serviços. Considerado o trigésimo quinto município mais populoso do estado de São Paulo em 2010, com 208.725 habitantes, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a cidade de Araraquara apresentou, nesse mesmo ano, uma densidade populacional de 207,49 habitantes por km<sup>2</sup>. Com um Índice de Desenvolvimento Humano Município (IDH-M) de 0,830, Araraquara tem o 33º maior índice do estado de São Paulo, posição considerada elevada pelo Programa das Nações Unidas (PNUD). No que se refere à educação, o índice alcançado pelo



município é significativa, correspondendo a 0,915, enquanto o do Brasil é 0,849. O índice da longevidade também é alto quando comparado com o índice brasileiro, uma vez que, enquanto o índice para Araraquara é de 0,786, para o país é de 0,723. A desigualdade social, medida pelo coeficiente de Gini, é de 0,42.

A Tabela 1 apresenta a população de Araraquara, em milhares de habitantes, acompanhada de sua taxa de crescimento, ocorrido no período entre 1970 e 2012.

Tabela 1 – Crescimento populacional de Araraquara no período de 1970 a 2012

Anos	População	Crescimento (%)
1970	100.438	
1980	128.122	27,56
1991	166.731	30,13
2000	182.471	9,44
2010	208.725	14,39
2012	212.762	1,93

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados na Rais.

A Tabela 1 mostra um crescimento significativo ocorrido no período citado anteriormente, destacando o crescimento populacional ocorrido entre as décadas de 1980 e 1990, uma vez que, enquanto em 1980 o número de habitantes em Araraquara era de 128.122, em 1991 esse número saltou para 166.731, correspondendo a um crescimento percentual de 30,13%, o maior no período considerado. A Tabela 1 mostra ainda que, entre 2010 e 2012, a população araraquarense aumentou pouco mais de quatro mil habitantes, refletindo uma taxa de crescimento de aproximadamente 2%.

Para apresentar uma análise descritiva das principais características econômicas e do nível de escolaridade do município em questão, foram utilizados dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) no período entre 2002 e 2011. São apresentadas informações sobre o PIB, nível de escolaridade por gênero e setor da indústria, remuneração média total e por trabalhador, entre outras.

Na Tabela 2, são apresentados os valores nominais do PIB, em milhões de reais, e também a variação percentual do PIB, no período entre 2002 e 2010. Os dados analisados mostraram que o PIB de Araraquara mais que duplicou no período compreendido entre os anos de 2002 e 2010. Enquanto em 2002 o PIB era de R\$ 2.091,25 milhões, em 2010 foi aproximadamente R\$ 5.000,00 milhões. A Tabela 2 mostra também a variação percentual ocorrida no valor do PIB entre 2002 e 2010. Podemos notar que, exceto de 2003 para 2004, para os demais anos

que compõem o período em questão, a variação percentual foi positiva. Dentre tais variações, destaca-se aquela ocorrida entre 2004 e 2005, a qual alcançou o maior valor registrado, correspondendo a aproximadamente 20%, logo em seguida ao pior valor observado, entre 2003 e 2011, igual a  $-0,4$ .

Tabela 2 – PIB e sua variação percentual, em milhões de reais, entre 2002 e 2010

<i>Anos</i>	<i>PIB* (em milhões de reais)</i>	<i>Variação % PIB</i>
2002	2.091,25	
2003	2.301,28	10,04
2004	2.292,18	-0,40
2005	2.757,74	20,31
2006	3.125,03	13,32
2007	3.370,14	7,84
2008	3.919,90	16,31
2009	4.193,24	6,97
2010	4.899,12	16,83

(\*) Na ausência de uma análise mais detalhada, por não ser o objetivo no presente capítulo, os valores apresentados na Tabela 2 não estão deflacionados.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados no IBGE.

Os valores apresentados na Tabela 2 são mostrados na Figura 1, a qual mostra o comportamento temporal, no período considerado, da variação percentual do PIB. Observamos que a maior instabilidade ocorreu entre 2004 e 2007, com crescimento acentuado de 2004 para 2005 e queda de 2005 a 2007.

A ocorrência significativa de mudanças na estrutura produtiva da economia provoca alterações relevantes no mercado de trabalho, com efeitos que refletem, por um lado, na demanda de mão de obra qualificada, e, por outro, no aumento da oferta de mão de obra. De Pauli, Nakabashi & Sampaio (2012) apresentam evidências empíricas de que “a melhora na qualificação da mão de obra não tem sido aproveitada em toda sua potencialidade. Isso vem ocorrendo porque a demanda por esse fator não acompanhou a expansão de sua oferta e/ou porque a elevação na qualificação se deu em termos meramente quantitativos, ou seja, sem impactos relevantes no nível de habilidades dos trabalhadores” (De Pauli, Nakabashi & Sampaio, 2012, p.460).

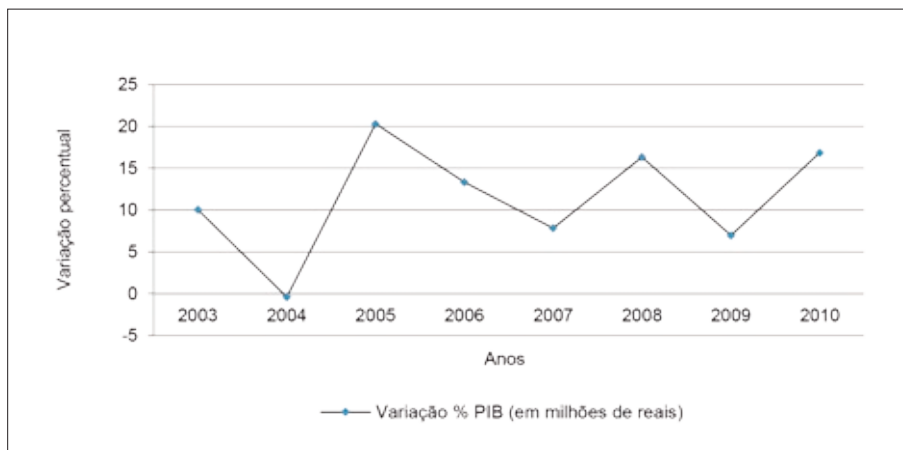


Figura 1 – Variação percentual do PIB de Araraquara entre 2002 e 2010

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados no IBGE.

Para identificar o nível de escolaridade da população de Araraquara, são apresentadas na Tabela 3 as quantidades de habitantes com diferentes níveis de instrução e sem qualquer nível de escolaridade, incluindo os analfabetos: até a 4ª série completa, até a 8ª série completa, os que concluíram o 2º grau completo e aqueles que possuem diploma de graduação.<sup>2</sup> Os dados são referentes ao período compreendido entre 2002 e 2011.

Conforme observado na Tabela 3, o nível de escolaridade dos habitantes de Araraquara aumentou no período analisado. Enquanto, em 2002, 405 pessoas caracterizavam-se como analfabetas, em 2011, esse número reduziu-se para menos da metade, atingindo apenas 192 pessoas. A quantidade de pessoas que cursaram até a 4ª série completa passou de 5.247 em 2002 para 3.663 em 2011, destacando-se o ano de 2005, em que o número de pessoas com a 4ª série completa atingiu o valor máximo igual a 6.664. A redução no número de pessoas nessa categoria é explicada pelo aumento daqueles que conseguiram completar a 8ª série, pois, ao passo que 5.841 pessoas pertenciam a essa categoria em 2002, essa quantidade quase duplicou em 2011, alcançando 9.948 pessoas.

O número de pessoas com o 2º grau completo e com ensino superior completo também cresceu substancialmente.

2. As faixas de dados correspondentes ao mestrado e doutorado não foram analisadas por apresentarem pequena participação e não serem calculadas em todos os anos pesquisados.

Tabela 3 – Grau de instrução da população entre 2002 e 2011

Nível de Escolaridade	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Analfabeto	405	227	192	149	168	172	186	270	168	192
4ª série completa	5.247	4.764	4.786	6.664	5.713	4.585	3.911	4.167	3.029	3.663
8ª série completa	5.841	5.941	6.430	6.882	7.518	8.432	8.947	9.117	9.137	9.948
2º grau completo	6.104	6.775	7.302	8.215	9.971	11.713	12.652	13.990	14.404	16.734
Superior completo	2.272	2.579	2.447	2.730	3.077	3.250	3.216	3.480	3.779	4.225
Total*	29.338	28.566	29.090	32.322	34.737	36.781	37.330	39.513	38.965	44.698

(\*) Na Tabela 3, os totais são obtidos incluindo o número de pessoas com níveis de escolaridade correspondentes à 4ª série incompleta, 8ª série incompleta, 2º grau incompleto e superior incompleto, apresentados no Apêndice.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados na Rais.

Para o 2º grau completo, a diferença entre as quantidades de pessoas em 2002 e 2011 é de 10.630. Enquanto em 2002 somente 6.104 pessoas possuíam o 2º grau completo, em 2011, esse número foi de 16.734 pessoas, quase o triplo. Destacamos também o número de pessoas com diplomas de ensino superior, uma vez que tal quantidade passou de 2.272 em 2002 para 4.225 em 2011.

Os dados mostrados na Tabela 3 são graficamente ilustrados na Figura 2.

Comin & Barbosa (2011) destacaram em seu estudo que, nas últimas décadas, a educação de nível superior tornou-se um ativo altamente distintivo, capaz de promover o desenvolvimento econômico de um país. O aumento no número de pessoas com o ensino superior completo a partir de 2004 deve-se, também, às iniciativas governamentais voltadas tanto para subsidiar o ingresso de indivíduos de baixa renda no setor privado de ensino quanto para a expansão de vagas no setor público, e às políticas específicas de inclusão no ensino superior.<sup>3</sup> Além das mudanças institucionais e regulatórias ocorridas nas duas últimas décadas, a expansão do ensino superior no Brasil também pode ser explicada pelo elevado desemprego nos anos 1990, o qual deve ter empurrado muitos indivíduos de volta para a escola, visando aumentar sua empregabilidade.

3. Referentes a essas políticas, podem ser citados o Programa Universidade para Todos (Prouni) e o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), o qual tem como principal objetivo ampliar o acesso e a permanência na educação superior.

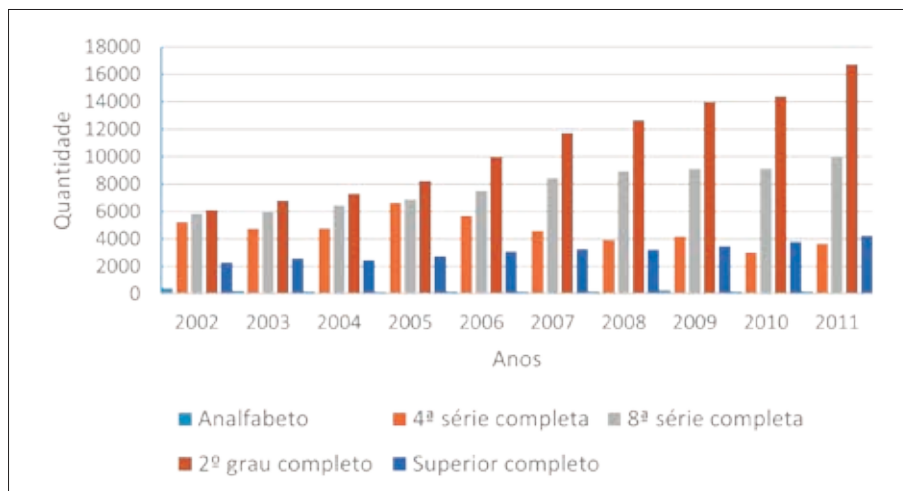


Figura 2 – Nível de escolaridade da população de Araraquara entre 2002 e 2011

Fonte: Construído a partir de dados coletados na Rais.

Ainda de acordo com os autores, “a grande questão é saber até que ponto o crescimento do número de indivíduos com diplomas de nível superior vem se traduzindo (ou poderá vir a se traduzir) em melhores oportunidades de trabalho, necessariamente associadas a ocupações e setores econômicos mais produtivos” (Comin & Barbosa, 2011, p.77).

No presente estudo, o nível de escolaridade da população de Araraquara também foi analisado por gênero entre os anos de 2002 e 2011. Os dados são apresentados na Tabela 4.

A Tabela 4 mostra que, entre os homens, o percentual de analfabetos passou de 1,38% em 2002 para 0,43% em 2010, tendo assim permanecido em 2011, caracterizando uma redução de 0,95% no período considerado. Para as mulheres, enquanto o percentual de analfabetas em 2002 era de 0,99%, em 2011 esse número foi mais de sete vezes menor, igual a 0,13, evidenciando uma queda mais acentuada na quantidade de mulheres analfabetas quando comparada com a redução no número de homens analfabetos no período analisado. Notamos também que, enquanto o percentual de mulheres com nível de instrução até a 4ª série completa foi decrescente para a maioria dos anos analisados, para os homens, embora tenha havido queda, em 2005 esse percentual aumentou mais de 4% comparado ao ano anterior e, em 2011, atingiu 8,19%. Para ambos os gêneros, o percentual com o 2º grau completo foi crescente entre 2002 e 2011 e, com o ensino superior completo, os percentuais foram semelhantes entre os dois grupos, ora crescentes, ora decrescentes.

Tabela 4 – Valores percentuais de homens e mulheres com diferentes níveis de escolaridade

<i>Homens</i>	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Analfabeto	1,38	0,79	0,66	0,46	0,48	0,48	0,50	0,68	0,43	0,43
4ª série completa	17,88	16,68	16,45	20,62	16,45	12,46	10,48	10,54	7,77	8,19
8ª série completa	19,91	20,80	22,10	21,29	21,64	22,92	23,97	23,07	23,45	22,26
2ª grau completo	20,81	23,72	25,10	25,42	28,70	31,84	33,89	35,41	36,97	37,44
Superior completo	7,75	9,03	8,41	8,45	8,86	8,84	8,61	8,81	9,70	9,45
<i>Mulheres</i>	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Analfabeta	0,99	0,58	0,53	0,26	0,26	0,30	0,33	0,32	0,25	0,13
4ª série completa	10,5	9,63	10,64	9,67	8,23	5,73	4,45	5,17	4,00	3,77
8ª série completa	15,95	15,59	15,53	16,65	16,88	16,45	18,34	18,76	17,76	17,18
2ª grau completo	34,73	37,76	40,07	41,55	42,90	46,10	46,29	44,48	47,40	49,30
Superior completo	15,75	17,14	15,98	16,06	15,97	16,46	15,44	15,90	15,95	15,28

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados na Rais.

Os percentuais apresentados na Tabela 4 são ilustrados graficamente. A Figura 3 exibe o comportamento temporal dos percentuais de homens e mulheres analfabetos em Araraquara.

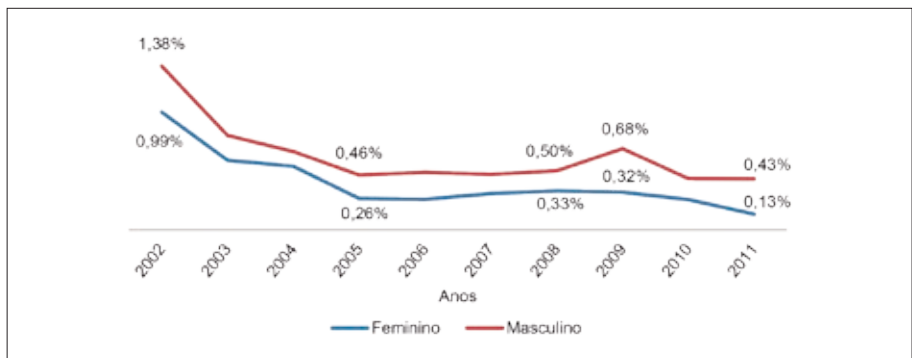


Figura 3 – Percentual de analfabetos por gênero em Araraquara entre 2002 e 2011

Fonte: Construído a partir de dados coletados na Rais.

A Figura 3 mostra que os maiores índices de analfabetismo em Araraquara foram observados entre os homens. No entanto, a queda nos percentuais é evidente no período considerado, exceto para o ano de 2009, para o qual o número de homens analfabetos passou de 186 para 270. Entre as mulheres, o percentual

de analfabetas foi decrescente entre 2002 e 2006, apresentou pequeno aumento entre 2007 e 2008 e voltou a se reduzir a partir de 2009.

O comportamento temporal dos percentuais de homens e mulheres com o 2º grau completo dos habitantes em Araraquara são ilustrados na Figura 4.

Para o nível de escolaridade correspondente ao ensino médio, representado pelo 2º grau completo, a Figura 4 mostra que os percentuais de mulheres nessa categoria são superiores àqueles referentes aos percentuais dos homens com o mesmo nível de instrução.

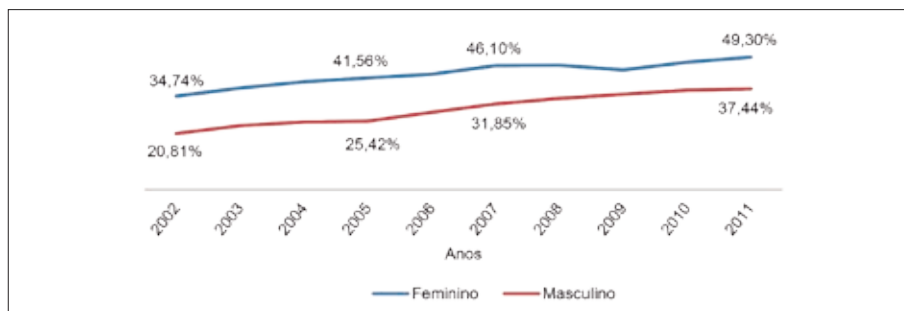


Figura 4 – Percentual com o 2º grau completo, por gênero, entre 2002 e 2011

Fonte: Construído a partir de dados coletados na Rais.

Comportamento semelhante é apresentado pelos percentuais de mulheres com ensino superior completo, isto é, o percentual de mulheres em Araraquara com diploma de graduação é superior ao percentual de homens com tal nível de escolaridade, conforme mostrado na Figura 5.

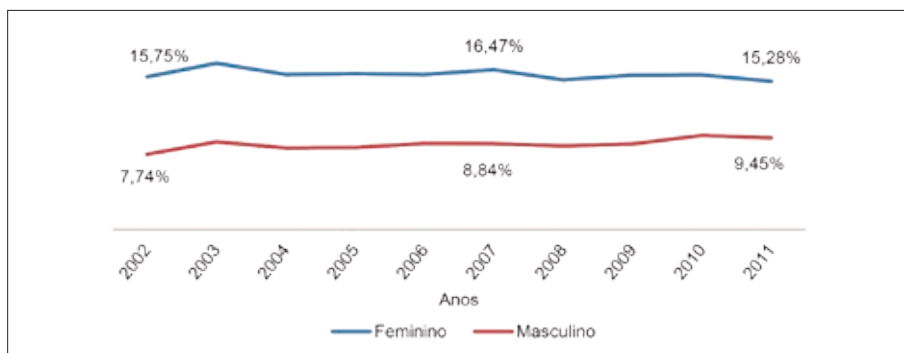


Figura 5 – Percentual com ensino superior completo, por gênero, entre 2002 e 2011

Fonte: Construído a partir de dados coletados na Rais.

A evolução da demanda por qualificação na economia da cidade de Araraquara foi analisada considerando dados do número de empregados por faixa de escolaridade e por setor de atividade, conforme os Setores de Atividade Econômica da Rais, no período entre 2002 e 2011. As categorias da economia consideradas foram Extrativa Mineral, Indústria de Transformação, Serviços Industriais e Utilidade Pública, Construção, Comércio, Serviços, Administração Pública, e Agropecuária, Extração Vegetal, Caça e Pesca.

A Tabela 5 apresenta o número de empregados por setor de atividade, conforme o nível de instrução. É possível observar que os setores correspondentes às atividades Extrativa Mineral, Serviços Industriais de Utilidade Pública e Construção Civil são os de mais baixa atuação em Araraquara, visto as baixas quantidades de empregados no período entre 2002 e 2011. No setor de atividade Extrativa Mineral não foi registrado nenhum trabalhador com ensino superior completo no período analisado, tendo predominado trabalhadores com a 8ª série completa. Para atividades relacionadas a Serviços Industriais de Utilidade Pública, embora o número de empregados com ensino superior completo tenha sido crescente durante todo o período, cuja quantidade em 2011 correspondeu a quase três vezes a de 2002, as maiores quantidades observadas são de trabalhadores com o 2º grau completo.

As atividades predominantes na cidade são referentes aos setores de Indústria de Transformação e Serviços, os quais empregam as maiores quantidades de trabalhadores com diversos níveis de escolaridade quando comparadas aos demais setores industriais. O setor de Indústria de Transformação emprega trabalhadores com todos os níveis de escolaridade. O setor emprega também pessoas sem qualquer nível de instrução, sendo as quantidades nessa categoria menores quando comparada às demais. O maior número de trabalhadores nesse setor de atividades corresponde àqueles com o 2º grau completo, nível de escolaridade para o qual o número de funcionários aumentou de 2.391 em 2002 para 8.993 em 2011. Ainda para esse setor de atividades, o número de trabalhadores com ensino superior completo foi crescente a partir de 2004, alcançando a maior taxa de crescimento, igual a 61%, entre 2002 e 2003.

No setor de Serviços, o número de trabalhadores analfabetos foi reduzido de 142 em 2002 para 25 em 2011, tendo apresentado leve crescimento entre os anos de 2006 e 2009, tornando-se decrescente novamente a partir daí. Comportamento semelhante foi apresentado para a quantidade de trabalhadores cuja escolaridade adquirida foi até a 4ª série completa, a qual foi decrescente a partir de 2005, quando o número de empregados passou de 3.474 e atingiu apenas 914 em 2010. Tais reduções no número de trabalhadores analfabetos e com a 4ª série completa refletem-se no aumento daqueles com escolaridade até a 8ª série completa,



Tabela 5 – Nível de escolaridade da população de Araraquara, por setor industrial de atividade, entre 2002 e 2011

Setor	Nível de escolaridade	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Extrativa Mineral	Analfabeto	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
	4ª série completa	0	0	0	0	3	2	1	3	0	0
	8ª série completa	23	22	22	19	13	13	14	13	3	7
	2º grau completo	2	2	2	4	1	1	1	4	2	3
	Superior completo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Total*	29	25	24	24	19	19	17	26	9	23
Indústria de Transformação	Analfabeto	114	84	67	22	96	111	122	172	93	140
	4ª série completa	1.049	1.217	1.158	949	1.614	1.767	1.572	1.917	1.458	2.090
	8ª série completa	1.595	1.955	1.871	1.709	2.425	2.587	2.610	2.709	2.481	3.223
	2º grau completo	2.391	3.357	3.555	3.524	4.949	6.147	7.195	7.813	7.946	8.993
	Superior completo	473	761	568	589	687	728	786	793	893	1.047
	Total*	8.358	10.352	10.187	8.979	13.254	14.987	15.820	17.724	16.363	20.098
Serviços Industriais de Utilidade Pública	Analfabeto	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	4ª série completa	7	10	5	3	2	2	3	5	4	3
	8ª série completa	45	54	59	64	71	72	98	96	74	63
	2º grau completo	131	169	165	185	198	222	243	248	257	259
	Superior completo	53	67	74	81	119	107	117	138	147	145
	Total*	322	392	398	420	476	507	553	582	572	564
Construção Civil	Analfabeto	44	18	10	10	18	19	14	24	36	26
	4ª série completa	615	444	248	400	265	415	309	348	367	451
	8ª série completa	743	481	472	483	730	894	946	1033	1418	1535
	2º grau completo	483	112	129	165	392	542	485	442	690	1009
	Superior completo	153	75	78	84	84	89	83	93	130	222
	Total*	2.768	1.617	1.416	1.646	2.173	2.647	2.586	2.862	4.211	5.155

(continua)

(continuação)

Setor	Nível de escolaridade	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Comércio	Analfabeto	135	25	15	13	18	14	12	10	15	11
	4ª série completa	518	550	507	480	477	480	409	327	330	317
	8ª série completa	2.360	2.371	2.697	3.066	3.007	3.691	3.952	3.669	4.079	4.048
	2º grau completo	3.323	3.551	4.211	5.163	5.699	6.370	6.629	7.292	8.194	8.943
	Superior completo	351	378	404	516	475	585	573	668	729	750
	Total*	9.635	9.460	10.486	11.951	12.420	14.108	14.505	14.770	16.245	17.206
Serviços	Analfabeto	142	79	54	46	33	43	51	62	58	25
	4ª série completa	1.513	1.297	1.199	3.474	2.673	2.003	1.751	1.472	914	917
	8ª série completa	2.989	2.970	3.272	3.623	4.069	3.990	5.050	5.459	5.732	5.921
	2º grau completo	3.772	4.109	4.579	4.971	5.857	6.472	7.119	7.268	7.867	10.368
	Superior completo	2.064	2.337	2.525	2.576	3.653	3.833	4.018	4.266	4.360	4.950
	Total*	14.759	14.425	15.059	17.978	19.802	19.714	21.632	22.216	22.792	26.406
Administração Pública	Analfabeto	9	7	7	7	7	7	5	5	4	3
	4ª série completa	671	566	606	592	775	761	467	1.013	849	792
	8ª série completa	549	508	513	532	447	463	462	5	6	12
	2º grau completo	1.703	1.808	1.864	1.963	1.715	1.954	2.084	2.406	2.532	2.648
	Superior completo	1.769	1.846	1.687	1.947	1.363	1.488	1.365	1.648	1.943	1.936
	Total*	5.189	5.173	5.111	5.447	4.621	4.984	4.701	5.407	5.647	5.699
Agropecuária, Extração Vegetal, Caça e Pesca	Analfabeto	127	115	138	103	50	45	62	80	33	28
	4ª série completa	2.637	2.340	3.033	2.677	1.633	414	484	436	226	297
	8ª série completa	222	268	400	676	301	339	283	1.040	304	624
	2º grau completo	148	178	218	451	170	141	170	155	158	247
	Superior completo	60	70	70	110	51	40	34	35	32	52
	Total*	5.111	4.365	4.927	5.636	2.973	1.801	1.873	4.365	4.927	5.636

(\*) Os totais são obtidos incluindo o número de pessoas com níveis de escolaridade correspondentes à 4ª série incompleta, 8ª série incompleta, 2º grau incompleto e superior incompleto, apresentados no Apêndice.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados na Rais.

com o 2º grau completo e com ensino superior completo. Enquanto a quantidade de trabalhadores com o 2º grau completo saltou de 3.772 em 2002 para 10.368 em 2011, quase o triplo, o número de trabalhadores com ensino superior completo mais que dobrou no período considerado, passando de 2.064 em 2002 para 4.950 em 2011.

Outro setor que abrange grande parte dos trabalhadores em Araraquara é aquele cujas atividades relacionam-se a Comércio, para o qual o número de trabalhadores passou de 9.635 em 2002 para 17.206 em 2011, representando um aumento de 78,6%. Nesse setor predominam trabalhadores com níveis de escolaridade até a 8ª série completa e com o 2º grau completo. Em ambas as categorias, o número de trabalhadores foi crescente, sendo tal crescimento mais evidente entre aqueles com o 2º grau completo.

Enquanto em 2002 havia 3.323 trabalhadores com tal nível de escolaridade, essa quantidade quase triplicou em 2011, atingindo quase 9.000 funcionários. Para os trabalhadores com a 8ª série completa, a quantidade passou de 2.360 em 2002 para 4.079 em 2010, ano que o número de trabalhadores com tal nível de escolaridade no setor de atividades relacionadas a Comércio atingiu o valor máximo. Assim como para os setores de Indústria de Transformação e de Serviços, a quantidade de trabalhadores com ensino superior completo no Comércio foi crescente durante o período considerado neste estudo, apresentando um aumento de 31% entre 2008 e 2011.

Os setores de atividades relacionadas à Administração Pública e à Agropecuária, Extração Vegetal, Caça e Pesca também são atuantes na cidade de Araraquara, empregando desde trabalhadores analfabetos até com ensino superior completo. No setor de Administração Pública, o número de analfabetos é baixo e decrescente entre 2002 e 2011, passando de nove para somente três trabalhadores nessa condição. O comportamento da quantidade de trabalhadores com a 4ª série completa oscila durante o período considerado, apresentando aumentos e quedas acentuadas, merecendo destaque o intervalo entre 2007 e 2009. Observamos uma redução de 39% no número de trabalhadores com tal nível de instrução de 2007 para 2008. No entanto, em 2008, ocorre um aumento de aproximadamente 117%, saltando de 467 para 1.013 em 2009. A partir de 2009, esse número se reduz novamente. Para os trabalhadores com 8ª série completa, chama atenção a redução ocorrida entre 2008 e 2009, a qual foi de quase 99%, ou seja, enquanto em 2008 o número de trabalhadores com esse nível de escolaridade era de 462, em 2009 passou a ser de somente cinco. Ainda nesse setor, não é possível estabelecer um padrão no comportamento da quantidade de trabalhadores com o ensino superior completo devido ao crescimento e decréscimo observados no período em questão.

O setor de Agropecuária, Extração Vegetal, Caça e Pesca é o que contém as maiores quantidades de trabalhadores analfabetos, como pode ser observado na Tabela 5. Comportamentos similares são identificados para as quantidades de trabalhadores com 4ª série completa, 8ª série completa, 2º grau completo e superior completo, durante o período analisado. Em tais níveis de escolaridade, os números de trabalhadores apresentam reduções significativas entre 2005 e 2006, e aumentos entre 2008 e 2009 para aqueles com 4ª série completa e superior completo, e, entre 2009 e 2010, para os que têm a 8ª série completa e o 2º grau completo. Entre 2005 e 2006, as reduções nas quantidades de trabalhadores com a 4ª série completa, 8ª série completa, 2º grau completo e ensino superior completo foram iguais a 39%, 55,5%, 62% e 54%, respectivamente, reduzindo também o total de trabalhadores em 53%. A partir de 2008, tais quantidades começam a aumentar novamente, destacando os crescimentos registrados para o número de trabalhadores com a 4ª série completa e com ensino superior completo. Para a quantidade de trabalhadores com a 4ª série completa foi observado um valor quase cinco vezes maior em 2009, e no número de trabalhadores com ensino superior completo, o crescimento foi de aproximadamente 106%.

O comportamento temporal entre 2002 e 2011 dos números de trabalhadores por setor de atividade em Araraquara, conforme o nível de escolaridade, são apresentados nas Figuras 6 a 13.

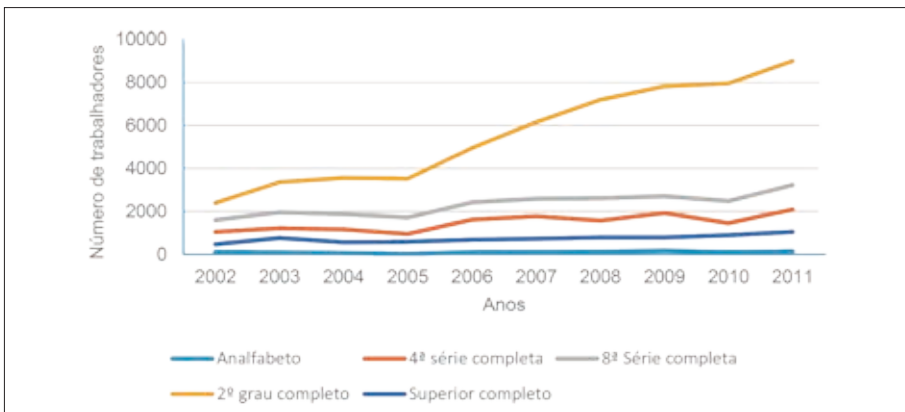


Figura 6 – Escolaridade × Indústria de Transformação

Fonte: Construído a partir de dados coletados na Rais.

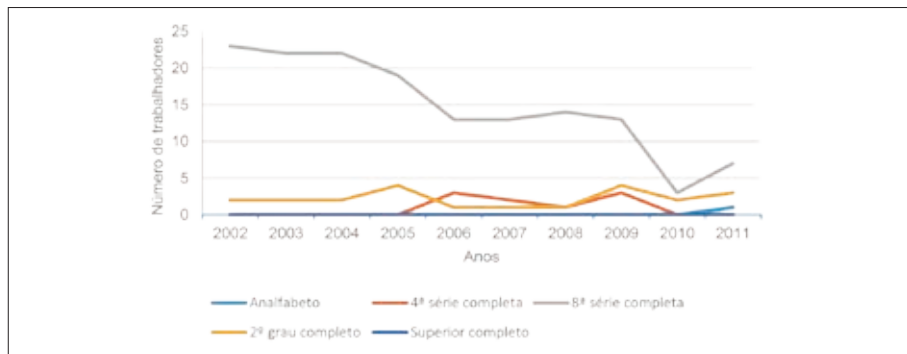


Figura 7 – Escolaridade × Extrativa Mineral

Fonte: Elaborado a partir de dados da Rais.

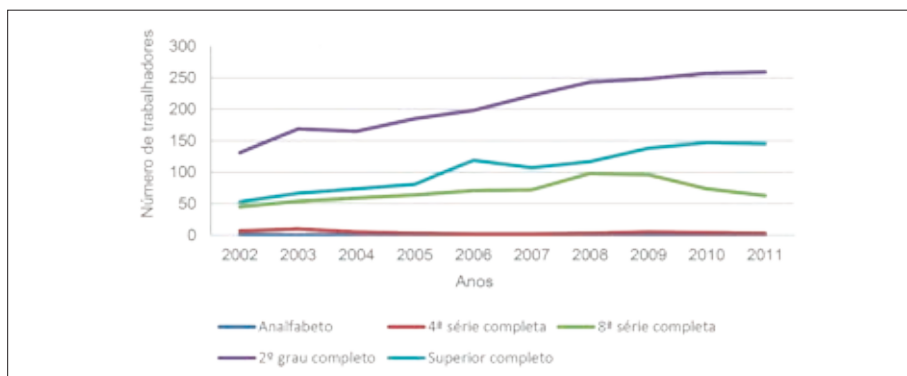


Figura 8 – Escolaridade × Serviços Industriais e Utilidade Pública

Fonte: Elaborado a partir de dados da Rais.

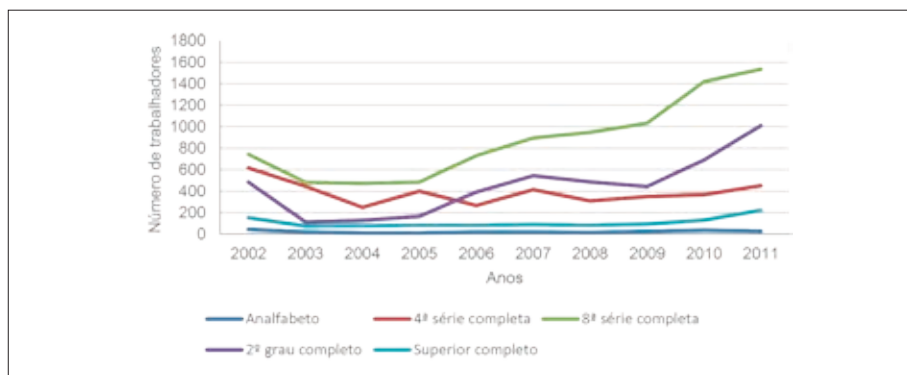


Figura 9 – Escolaridade × Construção Civil

Fonte: Elaborado a partir de dados da Rais.

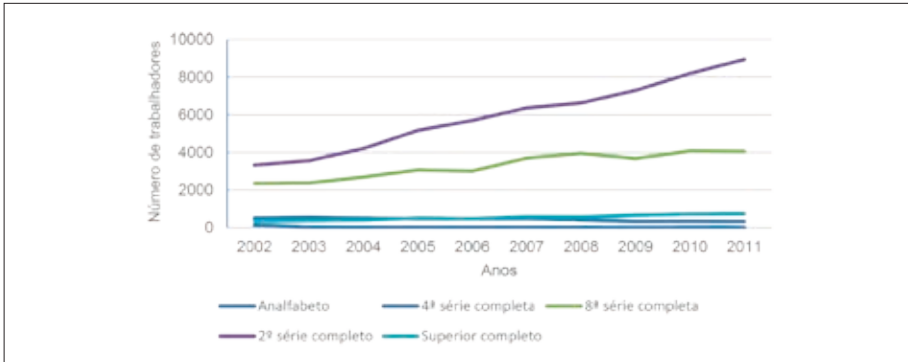


Figura 10 – Escolaridade × Comércio

Fonte: Elaborado a partir de dados da Rais.

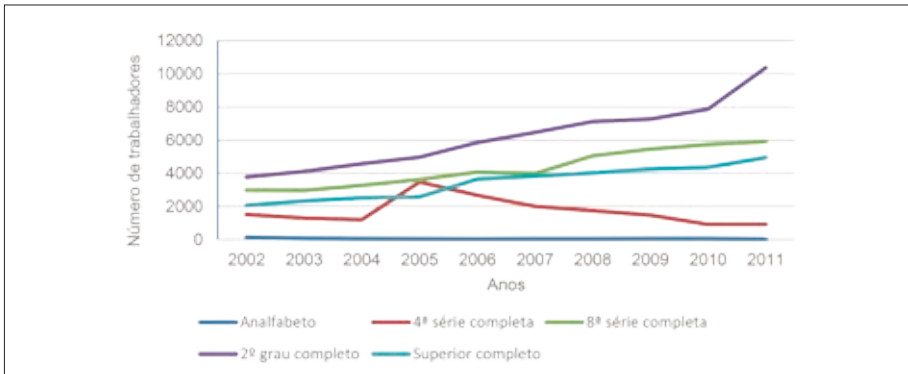


Figura 11 – Escolaridade × Serviços

Fonte: Elaborado a partir de dados da Rais.

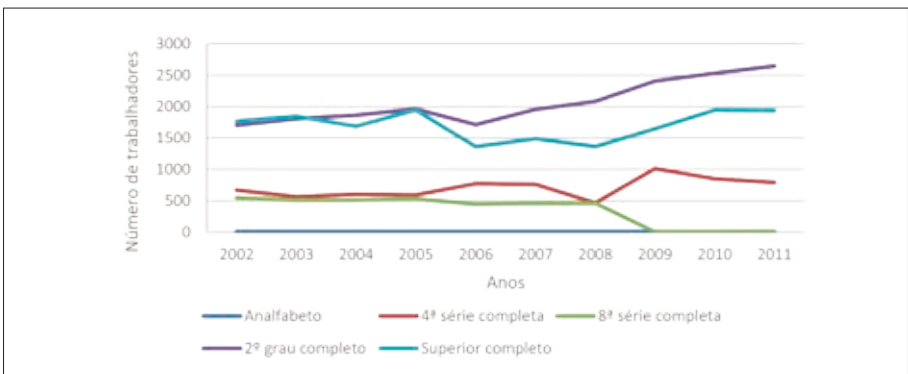


Figura 12 – Escolaridade × Administração Pública

Fonte: Elaborado a partir de dados da Rais.

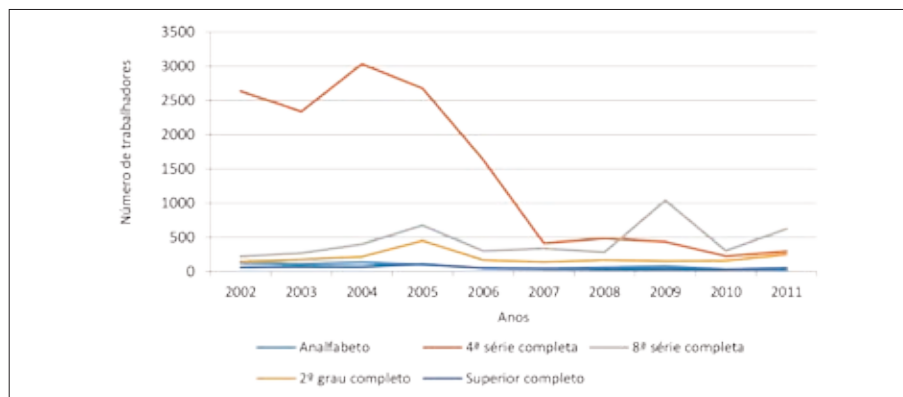


Figura 13 – Escolaridade × Agropecuária, Extração Vegetal, Caça e Pesca

Fonte: Elaborado a partir de dados da Rais.

Conforme argumentado por Ramos (2007), na dinâmica do mercado de trabalho e na sua interação com desigualdades e estratificações sociais preexistentes, há uma série de fatores que podem levar à ocorrência de diferenças na remuneração do trabalho entre os indivíduos e, portanto, afetar o nível da desigualdade de rendimentos. De acordo com o autor,

Por um lado, quanto maior a escolaridade média, maior o rendimento médio. Por outro, quanto maior a desigualdade da distribuição de educação e quanto mais inclinado o perfil de rendimentos associados à escolaridade, resultante da interação entre a distribuição de educação e o *modus operandi* do mercado, maior será a desigualdade de rendimentos. (Ramos, 2007, p.291)

A Tabela 6 contém informações referentes à Remuneração Média Total, ao Total de Vínculo Ativo e à Remuneração Média por Trabalhador na cidade de Araraquara, no período entre 2003 e 2011.

De acordo com a Tabela 6, a Remuneração Média Total foi crescente em todo o período considerado, sendo em 2011 quase o triplo quando comparada com a de 2003. Enquanto em 2003 a Remuneração Média Total foi de R\$ 40.539.353,54, em 2011 o valor correspondente foi de R\$ 119.562.107,08.

Analisando a Tabela 6 e a Figura 14, a qual apresenta as taxas percentuais de crescimento da Remuneração Média Total entre 2003 e 2011 em Araraquara, observamos que a maior taxa percentual de crescimento ocorrida foi de aproximadamente 22% entre 2010 e 2011, uma vez que a Remuneração Média Total passou de R\$ 98.179.297,39 em 2010 para R\$ 119.562.107,08 em 2011, isto é, R\$ 21.382.809,61 a mais que no ano anterior.

Tabela 6 – Remuneração Média Total e por Trabalhador, em R\$, e Total de Vínculo Ativo

Ano	Remuneração Média Total (em R\$)	Total de Vínculo Ativo	Remuneração Média por Trabalhador (em R\$)
2003	40.539.353,54	45.809	884,96
2004	44.152.903,32	47.608	927,43
2005	51.621.571,16	52.081	991,18
2006	61.147.106,09	55.786	1.096,10
2007	68.601.172,49	58.822	1.166,25
2008	78.136.026,25	62.023	1.259,79
2009	89.032.123,11	66.035	1.348,26
2010	98.179.297,39	67.259	1.459,72
2011	119.562.107,08	76.983	1.553,10
Total	650.971.660,43	532.406	10.686,79

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados na Rais.

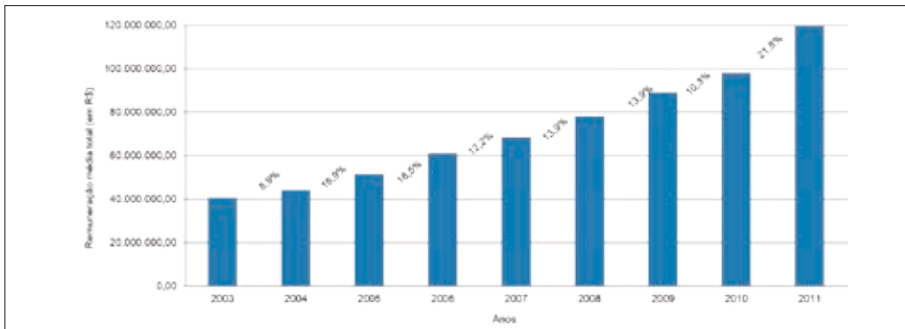


Figura 14 – Remuneração Média Total (em R\$), da população de Araraquara

Fonte: Construído a partir de dados coletados na Rais.

Entre 2003 e 2004 foi registrada a taxa percentual mais baixa da Remuneração Média Total em Araraquara, conforme mostrado na Figura 14. As Remunerações Médias Totais em 2003 e 2004 foram R\$ 40.539.353,54 e R\$ 44.152.903,32, respectivamente, evidenciando um aumento de R\$ 3.613.549,78, o que equivale a um crescimento percentual de 8,9%. A Tabela 6 contém ainda valores referentes ao Total de Vínculo Ativo e à Remuneração Média por Trabalhador em Araraquara durante 2003 e 2011. É possível notar que em 2010-2011 ocorreu a maior taxa percentual de crescimento no Total de Vínculo Ativo, aproximando-se dos 15%, passando de 67.259 em 2010 para 76.983 em 2011, representando um aumento de quase 10 mil novos vínculos ativos na cidade, conforme mostrado na Figura 15.



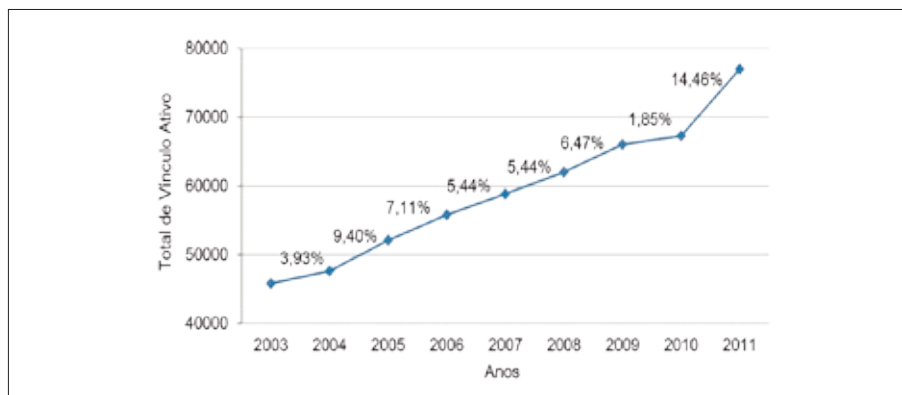


Figura 15 – Variação percentual do Total de Vínculo Ativo em Araraquara

Fonte: Construído a partir de dados coletados na Rais.

Por outro lado, entre 2009 e 2010 foi registrado o menor crescimento percentual no Total de Vínculo Ativo. Ao passo que, em 2009, o total era de 66.035, em 2010 passou a ser de 67.259, correspondendo a um aumento de menos de 2%. Para os demais anos, o crescimento percentual do Total de Vínculo Ativo em Araraquara apresentou comportamento similar, permanecendo entre aproximadamente 4% e 9,40%.

Na Figura 16 são representados os valores contidos na Tabela 6 correspondentes à Remuneração Média por Trabalhador em Araraquara entre 2003 e 2011.

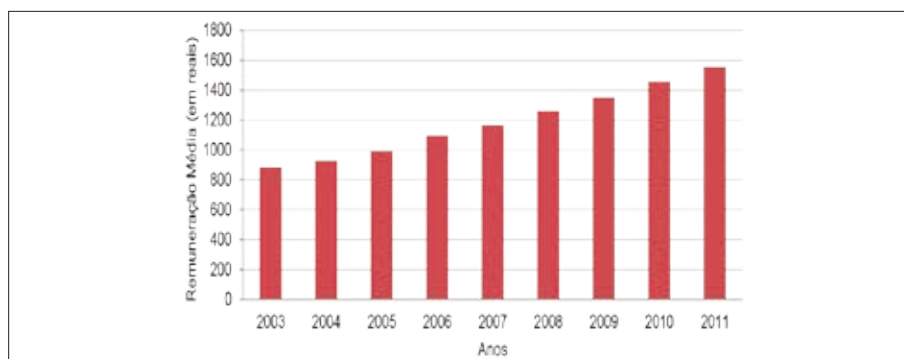


Figura 16 – Remuneração Média por Trabalhador em Araraquara, entre 2003 e 2011

Fonte: Construído a partir de dados coletados na Rais.

Assim como para a Remuneração Média Total, no período considerado, a Remuneração Média por Trabalhador foi crescente, alcançando valor máximo

em 2011. A Figura 16 mostra que, entre 2003 e 2011, houve um crescimento de 75%, dado que a Remuneração Média por Trabalhador em 2003 foi de R\$ 884,96 e em 2011 passou a ser de R\$ 1.553,10. Analisando os valores da Tabela 6, observamos também que a maior taxa de crescimento na Remuneração Média por Trabalhador em Araraquara foi registrada entre os anos de 2005 e 2006, período em que o aumento foi de quase 11,0%.

A Figura 17 apresenta a variação percentual da Remuneração Média por Trabalhador em Araraquara entre 2003 e 2011.

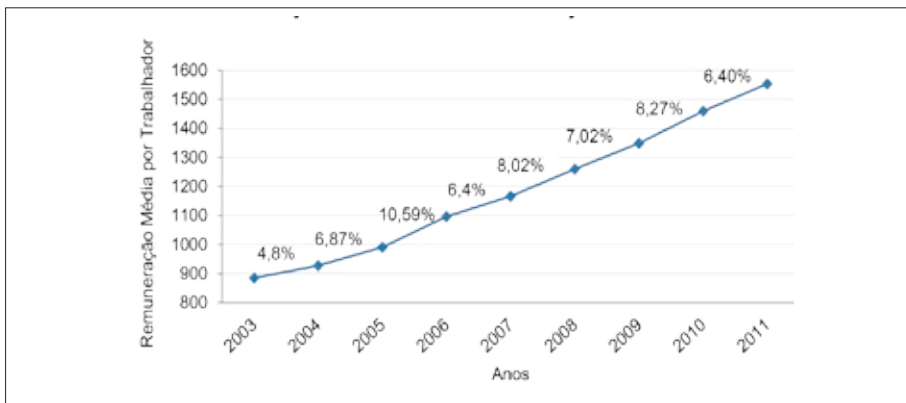


Figura 17 – Variação percentual da Remuneração Média por Trabalhador em Araraquara  
 Fonte: Construído a partir de dados coletados na Rais.

Reis & Ramos (2011) argumentaram em seu estudo que, de acordo com as evidências apontadas na literatura, as diferenças no nível de instrução educacional e também nos rendimentos apren tam elevado grau de persistência de uma geração para outra no Brasil. Ainda segundo os autores, conforme resultados obtidos, se todos os trabalhadores tivessem os mesmos retornos pela escolaridade quando comparados com aqueles com pais escolarizados, a média dos rendimentos do trabalho seria maior e a desigualdade de rendimentos diminuiria acentuadamente. Os autores afirmaram ainda que “uma parcela importante da desigualdade de rendimentos parece estar relacionada às disparidades no acesso à educação de boa qualidade, o que torna políticas voltadas para a redução na desigualdade de oportunidades vitais para alcançar melhores distributivas” (Reis & Ramos, 2011, p.192).

### 3. Conclusão

O presente estudo teve como propósito apresentar o atual cenário da cidade de Araraquara no que se refere ao nível de escolaridade dos habitantes, mercado de trabalho, remuneração média total e por trabalhador, número de vínculos ativos, PIB, entre outros. Para alcançar tal objetivo, consideramos dados referentes ao período compreendido entre os anos de 2002 e 2011, coletados na Rais. Os dados considerados são correspondentes ao nível de instrução da população, discriminado por gênero e setores da indústria, ao rendimento médio total e por trabalhador, incluindo as variações percentuais no período considerado, ao produto interno bruto entre outras informações.

Por meio das tabelas e gráficos construídos, observamos que, no período considerado no presente estudo, a população de Araraquara apresentou um crescimento significativo, ocorrido para os valores do PIB, medido em milhões de reais, e a sua variação percentual. Os dados analisados mostraram que o PIB de Araraquara mais que duplicou no período compreendido entre 2002 e 2010, passando de R\$ 2.091,25 milhões em 2002 para aproximadamente R\$ 5.000 milhões em 2010. A variação percentual ocorrida entre 2002 e 2010 foi positiva para a maioria do período analisado, destacando-se a variação ocorrida entre 2004 e 2005, a qual alcançou o maior valor registrado, correspondendo a quase 20%.

No período considerado, os dados coletados no IBGE e na Rais forneceram evidências de que o nível de escolaridade da população de Araraquara aumentou, uma vez que, ao mesmo tempo em que os números de analfabetos e com até a 4ª série completa foram reduzidos, as quantidades de pessoas com o 2º grau completo e com ensino superior completo foram crescentes, como pôde ser observado nas tabelas e gráficos apresentados. Tal comportamento do nível de escolaridade em Araraquara pode ser visto discriminado por gênero e por setor de atividade industrial, incluindo Indústria de Transformação, Construção Civil, Administração Pública, entre outros.

A partir dos dados, observamos que a Remuneração Média Total foi crescente em todo o período considerado, sendo em 2011 quase o triplo daquela de 2003. Da mesma forma, a Remuneração Média por Trabalhador também foi crescente, alcançando valor máximo em 2011, destacando que a maior taxa de crescimento na Remuneração Média por Trabalhador em Araraquara foi registrada entre os anos de 2005 e 2006, período em que o aumento foi de quase 11%.

## Referências bibliográficas

- BORGES, A. As novas configurações do mercado de trabalho urbano no Brasil: notas para discussão. *Caderno CRH (Salvador)*, v.23, n.60, p.619-32, 2010.
- COMIN, A. A., BARBOSA, R. J. Trabalhar para estudar: sobre a pertinência da noção de transição escola-trabalho no Brasil. *Novos Estudos Cebrap*, v.91, p.75-95, 2011.
- DE PAULI, R. C., NAKABASHI, L., SAMPAIO, A. V. Mudança estrutural e mercado de trabalho no Brasil. *Revista de Economia Política*, v.32, n.3(128), p.459-78, 2012.
- FERNANDES, R., MENEZES-FILHO, N. A. Escolaridade e demanda relativa por trabalho: uma avaliação para o Brasil nas décadas de 1980 e 1990. In: CHAHAD, José Paulo Zeetano, MENEZES-FILHO, Naércio A. (Org.).  *Mercado de trabalho no Brasil: salário, emprego e desemprego numa era de grandes mudanças*. v.1. São Paulo: LTR, 2002. p.199-221.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). <<http://www.ibge.gov.br>>.
- MENEZES-FILHO, N. A., RODRIGUES JR., M. Tecnologia e demanda por qualificação na indústria brasileira. *Revista Brasileira de Economia (Rio de Janeiro)*, v.75, n.3, p.569-603, 2003.
- RAMOS, L. A desigualdade de rendimentos do trabalho no período pós-real: o papel da escolaridade e do desemprego. *Economia Aplicada, (São Paulo)*, v.11, n.2, p. 281-301, 2007.
- RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS (Rais). <<http://www.rais.gov.br>>.
- REIS, M. C., RAMOS, L. Escolaridade dos pais, desempenho no mercado de trabalho e desigualdade de rendimentos. *Revista Brasileira de Educação – RBE (Rio de Janeiro)*, v.65, n.2, p.177-205, 2011.

## Agradecimento

À aluna de graduação em Ciências Econômicas, Jéssica Aiello, pela coleta dos dados utilizados neste estudo.

## Apêndice

Nas Tabelas 3 e 5, os totais são obtidos incluindo o número de pessoas com nível de escolaridade correspondente à 4ª série incompleta, 8ª série incompleta, 2º grau incompleto e superior incompleto, mostrados nas Tabelas A1 e A2.

Tabela A1 – Grau de instrução da população entre 2002 e 2011

Nível de escolaridade	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
4ª série incompleta	3.118	2.391	2.040	1.761	1.772	1.829	1.599	1.761	1.687	2.303
8ª série incompleta	4.937	4.421	4.207	3.971	4.213	4.269	4.470	4.472	4.402	4.962
2º grau incompleto	3.751	3.483	3.512	3.521	3.952	3.999	4.081	4.123	4.224	4.851
Superior incompleto	1.379	1.313	1.367	1.551	1.661	1.819	1.957	2.152	2.222	2.397

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados na Rais.

Tabela A2 – Nível de escolaridade da população de Araraquara, por setor industrial de atividade, entre 2002 e 2011

Setor	Nível de escolaridade	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Extrativa Mineral	4ª série incompleta	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	8ª série incompleta	0	1	0	0	1	2	0	5	3	7
	2º grau incompleto	0	0	0	1	1	1	1	1	1	5
	Superior incompleto	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Indústria de Transformação	4ª série incompleta	731	774	739	435	861	950	840	891	656	1.123
	8ª série incompleta	1.019	1.182	1.197	851	1.398	1.428	1.399	1.843	1.410	1.810
	2º grau incompleto	744	768	787	607	903	950	970	1.145	983	1.231
	Superior incompleto	242	254	245	293	321	319	326	441	443	441
Serviços Industriais de Utilidade Pública	4ª série incompleta	5	7	5	4	4	4	4	6	8	8
	8ª série incompleta	39	39	38	33	30	31	28	28	28	29
	2º grau incompleto	23	20	20	20	20	20	19	20	16	17
	Superior incompleto	18	26	32	30	32	49	41	41	38	40

(continua)

(continuação)

Setor	Nível de escolaridade	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Construção Civil	4ª série incompleta	125	111	161	148	134	144	129	166	303	424
	8ª série incompleta	447	312	214	254	363	414	361	532	935	999
	2º grau incompleto	114	51	88	92	170	116	237	194	288	421
	Superior incompleto	44	13	16	10	17	14	21	30	44	68
Comércio	4ª série incompleta	117	105	108	97	83	97	96	96	93	87
	8ª série incompleta	980	789	747	672	611	572	549	499	522	571
	2º grau incompleto	1.511	1.361	1.439	1.521	1.643	1.771	1.762	1.676	1.738	1.948
	Superior incompleto	340	330	358	423	407	528	523	533	545	531
Serviços	4ª série incompleta	687	380	330	290	305	301	301	267	307	412
	8ª série incompleta	1.765	1.531	1.456	1.306	1.306	1.205	1.392	1.408	1.389	1.451
	2º grau incompleto	1.204	1.134	1.031	1.019	1.096	1.032	982	986	1.086	1.127
	Superior incompleto	623	588	613	673	810	835	968	1.028	1.079	1.235
Administração Pública	4ª série incompleta	100	92	83	75	62	56	54	192	185	173
	8ª série incompleta	226	202	202	179	146	143	146	3	2	3
	2º grau incompleto	67	57	62	58	49	53	58	65	62	60
	Superior incompleto	95	87	87	94	57	59	60	70	64	72
Agropecuária, Extração Vegetal, Caça e Pesca	4ª série incompleta	1.351	922	614	712	323	277	175	143	135	76
	8ª série incompleta	461	365	353	676	358	474	595	154	113	92
	2º grau incompleto	88	92	85	203	70	56	52	36	50	42
	Superior incompleto	17	15	16	28	17	15	18	9	9	10

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados na Rais.



## 6

# PANORAMA DA ECONOMIA SOLIDÁRIA EM ARARAQUARA

*Sergio Azevedo Fonseca*<sup>1</sup>

*Oscar Hideyuki Gushiken*<sup>2</sup>

*Fábio Grigoletto*<sup>3</sup>

*Helena Carvalho de Lorenzo*<sup>4</sup>

Para além das controvérsias teóricas, ideológicas e conceituais em torno do significado, do papel e da importância da economia solidária (com ou sem aspas) e dos empreendimentos por ela abrangidos, é fato insofismável a sua disseminação por todo o território brasileiro, sobretudo a partir da primeira década do século XXI. Para além das variadas configurações formais que adquirem, muitas vezes com predomínio da informalidade, e das diferentes dimensões quantitativas internas (medidas em postos de trabalho gerados, produtos e serviços ofertados e valor adicionado criado), é fato inegável a presença, em praticamente todos os municípios brasileiros, de empreendimentos enquadrados ou enquadráveis no campo da economia solidária.

- 
1. Chefe e docente do Departamento de Administração Pública da Faculdade de Ciências e Letras – FCL – UNESP/*campus* de Araraquara. Livre-docente em Administração pela UNESP. Doutor pela Faculdade de Economia e Administração da USP. Líder do grupo de pesquisa CNPq Políticas Públicas para a Inovação e o Desenvolvimento Local. Coordenador da Incubadora de Empreendimentos Solidários da UNESP de Araraquara
  2. Mestrando em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente pelo Centro Universitário de Araraquara (Uniara). Graduado em Ciências Econômicas pela Faculdade de Ciências e Letras – FCL – UNESP/*campus* de Araraquara.
  3. Mestre em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente pelo Centro Universitário de Araraquara (Uniara). Graduado em Administração Pública pela Faculdade de Ciências e Letras – FCL – UNESP/*campus* de Araraquara.
  4. Doutora em Geografia da Organização do Espaço – Instituto de Geociências e Ciências Exatas – UNESP/*campus* Rio Claro. Vice-coordenadora e docente do Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente do Centro Universitário de Araraquara (Uniara). Líder do Grupo de Pesquisa CNPq Núcleo de Estudos em Desenvolvimento Local e Meio Ambiente.



São empreendimentos que revelam, histórica e cronicamente, um predominate perfil de grande fragilidade nos seus aspectos produtivos e operacionais, técnicos, econômico-financeiros, mercadológicos, comerciais e administrativos. São características que os mantêm à margem dos setores de atividade em que se situam, condenando-os à sobrevivência em posição de subordinação à lógica hegemônica das empresas capitalistas, quando não ao desaparecimento diante da emergência de condições adversas das mais diferentes ordens.

O reconhecimento da sua importância, sobretudo como alternativas para a geração de trabalho e renda para grandes contingentes de trabalhadoras e trabalhadores de baixa qualificação e excluídos do mercado de trabalho formal, vem se refletindo na criação de uma diversidade de iniciativas, notadamente de políticas públicas passíveis de contribuir para o fortalecimento e a dinamização desse campo da economia solidária.

Vêm ganhando destaque, entre essas iniciativas, os programas do governo federal em apoio a projetos no campo da economia solidária, como as incubadoras (vinculadas a universidades ou não) especializadas na oferta de apoios dos mais variados tipos (sobretudo de gerenciamento) aos empreendimentos assistidos e às administrações públicas municipais dos espaços territoriais em que estão situados os empreendimentos. Evidencia-se, daí, a importância da mobilização e da atuação dos agentes institucionais situados em posição de proximidade física com os trabalhadores e as trabalhadoras integrantes dos empreendimentos. Especial destaque deve ser dado, nesse contexto, ao papel desempenhado (e que deve desempenhar!) pelas prefeituras municipais e pelas incubadoras atuantes nos municípios.

A experiência adiante relatada é ilustrativa de uma trajetória iniciada no ano de 2007, no município de Araraquara, quando a prefeitura do município e o *campus* local da UNESP passaram a unir esforços, com vistas a formular e a pôr em prática ações conjuntas em apoio aos (então poucos!) empreendimentos da economia solidária existentes no município.

Antes, porém, de passar ao relato da experiência e dos fatos a ela relacionados, é pertinente um breve percurso pela história do movimento da economia solidária, especialmente focado no contexto brasileiro, dando destaque para a origem do conceito, para as controvérsias entre defensores e críticos do movimento e para as suas virtudes e vicissitudes.

## 1. Economia solidária: conceito, história, concepções e práticas

A expressão “economia solidária”, embora de recente surgimento na literatura brasileira (data da última década do século XX), contempla uma concepção de experiências sociais, de organização sociopolítica e de empreendimentos econômicos cujas origens se encontram nos primórdios do século XIX, tendo como precursoras as ideias dos franceses Claude Henri Saint-Simon e Charles Fourier – considerado um dos principais precursores dos ideais do cooperativismo – e do galês Robert Owen (2002), que chegou a colocar em prática as suas ideias cooperativistas em uma fábrica de sua propriedade em New Lanarck, Escócia, nas primeiras décadas do século XIX. Posteriormente, já mais próximo aos meados do mesmo século, esses ideais foram retomados por Pierre-Joseph Proudhon, posteriormente reconhecido como um dos principais precursores do movimento anarquista.

Esses quatro pensadores, largamente reconhecidos como pioneiros das concepções socialistas, foram posteriormente qualificados por Marx como socialistas utópicos, sobretudo em virtude das suas proposições de que a transformação da sociedade para um patamar de maior justiça social poderia se dar pela disseminação de suas ideologias, com base em questões como reciprocidade, mutualidade, paixão, solidariedade e cooperativismo, sem a necessidade de intervenção política ou da tomada do poder por meio da luta de classes. Para os utópicos, “a sociedade poderia ser transformada a partir de uma comunidade exemplar, sem que a reforma social dependesse da ação política nem da tomada do poder” (Teixeira, 2002).

Estabelece-se, então, a partir das críticas de Marx às proposições desses pensadores, um divisor de águas no pensamento socialista: de um lado, a visão de que seria possível a obtenção de mais justiça social, de melhores condições de trabalho e de vida para os trabalhadores por meio das organizações autônomas (sobretudo as cooperativas), preservando, no entanto, a essência do modo de produção capitalista; de outro, a concepção, esta marxista, de que a transformação socialista somente seria possível por meio da superação do modo capitalista de produção, implicando a tomada do poder pelos trabalhadores e a transformação do Estado. Esse foi um embate de posições que atravessou o restante do século XIX e percorreu todo o século XX, ultrapassando até mesmo o marco histórico do fim da principal experiência de realização do socialismo nos moldes marxistas, no caso, a União Soviética.

Defende-se, aqui, a ultrapassagem desse marco, uma vez que as controvérsias persistem até os dias de hoje, com o contemporâneo embate de posições entre

os atuais defensores da economia solidária e os seus críticos, muitos dos quais de linhagem marxista.

Antes, porém, de abordar essa controvérsia, é pertinente resgatar algumas das principais experiências de implantação de empreendimentos nos moldes cooperativistas – nos moldes do socialismo utópico e assemelhados à economia solidária – ao longo dos séculos XIX e XX. A primeira iniciativa, de grande alcance e larga repercussão, posterior aos experimentos de Robert Owen, foi a que se tornou conhecida como dos Pioneiros de Rochdale. Criada em 1844 como cooperativa de consumo e instalada no bairro do mesmo nome, em Manchester, Inglaterra, a Sociedade dos Probos Pioneiros de Rochdale estendeu seus princípios a atividades produtivas no campo da indústria têxtil. Doze anos após seu surgimento, a cooperativa contava com 1.850 sócios e possuía fundos para prestar ajuda e fomentar projetos de educação às famílias de seus membros e de formação de bibliotecas (Zaar, 2013). Por mais de uma década e meia se revelou como uma exitosa experiência de participação do trabalho em condições superiores às do capital até que, no início da década de 1860, os ideais socialistas dos fundadores da sociedade foram derrotados pelos sócios capitalistas (Keil & Monteiro, 1982).

A segunda experiência, internacionalmente reconhecida como a mais exitosa de implantação dos princípios do cooperativismo, foi a da Cooperativa de Mondragón, no País Basco. Com origem na década de 1940 na cidade do mesmo nome, subsiste até os dias atuais, contando, em 2010, com 256 empresas e atividades distribuídas em quatro áreas: finanças, indústria, distribuição e conhecimento. A cultura que orienta as cooperativas de Mondragón está baseada em dez princípios: livre adesão, organização democrática, soberania do trabalho, natureza instrumental e subordinada do capital, participação na gestão, solidariedade retributiva, intercooperação, transformação social, caráter universal e educação (Sampaio et al., 2012). De acordo com Sampaio et al. (2012), a experiência de Mondragón vem mostrando fôlego em virtude das suas inovações inter e extraorganizacionais, com senso crítico e pragmatismo que superam a mera crítica ideológica.

No Brasil, o movimento cooperativista se iniciou no final do século XIX, sob influência cultural de imigrantes italianos e alemães. Experimentou um grande surto de crescimento ao longo do século XX, ensejando inclusive a criação de uma entidade representativa, a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), criada em 1969, e a edição de legislação própria (a Lei nº 5.764/71), reguladora das atividades das organizações do segmento (Serviço Nacional de Aprendizagem em Cooperativismo, 2012). Dados da OCB de 2010 revelam que o número de cooperativas associadas à entidade chegava a 6.652, com mais de 9 milhões

de pessoas associadas e/ou cooperadas. As cooperativas vinculadas a esse movimento constituem-se, no entanto, em organizações de caráter tipicamente capitalista, inclusive com recurso ao trabalho assalariado. Alguns autores expressam visões ainda mais críticas com relação a esse modelo organizacional, como é o caso de Gaiger, ao afirmar:

Sabe-se, por exemplo, da estratégia de muitas empresas privadas, com incentivos governamentais, em plantarem cooperativas de fachada em regiões menos industrializadas, sem tradição operária, como forma de se verem livres de encargos sociais e da resistência dos trabalhadores mais organizados. (Gaiger, 1999)

Essa visão é corroborada por Cruz (2001), para quem as cooperativas de fachada derivam-se de empresas originárias do processo de terceirização de empresas tradicionais numa tentativa de desviar-se das legislações de proteção ao trabalhador.

As críticas a esse modelo cooperativista e a emergência de organizações inseridas em uma lógica autodeclarada de maior proximidade com os princípios herdados do socialismo utópico são eventos historicamente situados nos anos 90 do século XX.

A década de 1990 no Brasil foi marcada por um cenário de estagnação e crise econômica, efeitos diretos da dinâmica do processo de globalização e do avanço das concepções neoliberais da sociedade, da economia e do Estado. Em meio a esse percurso, a sociedade brasileira começou a sentir suas consequências, das quais uma das mais perversas foi a marginalização de grande parte de trabalhadores pelo desemprego.

Foi nesse contexto que começaram a emergir, no território brasileiro, iniciativas de segmentos situados nos estratos mais desestruturados do mercado de trabalho, na busca de alternativas para a geração de oportunidades passíveis de oferecerem algum tipo de empregabilidade, mesmo que na informalidade (Pereira, 2011).

Tais iniciativas difundiram-se por meio de formas econômicas organizadas baseadas no cooperativismo e na autogestão, como mostram Tauile & Rodrigues:

Responsável pela existência no país de expressivo número de trabalhadores organizados democrática e igualmente em empreendimentos econômicos (principalmente sob a forma cooperativas autogestionárias), o fenômeno difundiu-se do Oiapoque ao Chuí na década de noventa. (Tauile & Rodrigues, 2004, p.36)

A difusão foi tão intensa que, como mostra Wellen,

Enquanto até 1950 existiam apenas 65 organizações, ocorreu um grande crescimento a partir de 1990, surgindo no começo do século XXI mais de dez mil empreendimentos e chegando a mais de vinte mil empreendimentos, o que indica um crescimento de 16.289,23% em pouco mais de cinquenta anos. (Wellen, 2012, p.54)

Dados do *Atlas da economia solidária no Brasil (2005-2007)*, elaborado pela Associação Nacional dos Trabalhadores e Empresas de Autogestão e Participação Acionária (Anteag), revelaram a existência, em 2007, de 21.859 empreendimentos enquadrados como “solidários” em 2.933 municípios do país, o que corresponde a 53% dos municípios de todo o território nacional. Quanto à distribuição territorial, há uma maior concentração desses empreendimentos na Região Nordeste, com 43,5% (Anteag, 2009). Em termos tipológicos, o mesmo *Atlas* mostra que são empreendimentos organizados nos formatos de cooperativas, associações, grupos informais e outros, tais como sociedades mercantis.

Esse extraordinário crescimento do movimento da economia solidária no país suscitou, por sua vez, a criação de políticas públicas e de organizações de apoio, ambas vistas como imprescindíveis para oferecer suportes dos mais variados tipos aos empreendimentos, suportes esses considerados essenciais para assegurar a sobrevivência e o fortalecimento dos empreendimentos. Ganharam destaque, nesse contexto, a organização dos Fóruns da Economia Solidária. Considerados instrumentos de pressão e instâncias para a reflexão e o debate em torno de questões inerentes ao movimento, esses fóruns se multiplicaram, organizados na esfera nacional, nas esferas estaduais e municipais, sendo o principal deles o Fórum Brasileiro da Economia Solidária (FBES). A constituição do FBES está diretamente relacionada ao movimento de articulação de um espaço de discussão e reflexão, articulação de redes e parcerias, disseminação de consciências e troca de experiências sobre temas sociais e ambientais iniciados pelo I Fórum Social Mundial em 2001.

Inicialmente, o FBES ganhou a denominação de Grupo de Trabalho Brasileiro de Economia Solidária (GT-Brasileiro) formado por uma rede de diversas instituições do campo da economia solidária: empreendimentos econômicos solidários rurais e urbanos, movimentos sindicais, universidades, práticas governamentais de políticas sociais, práticas de apoio ao crédito, dentre outras. As doze entidades e redes nacionais que compunham o GT-Brasileiro, segundo informações do próprio FBES, eram: Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária (RBSES), Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul (Pacs), Federação de

Órgãos para a Assistência Social e Educacional (Fase), Associação Nacional dos Trabalhadores de Empresas em Autogestão (Anteag), Instituto Brasileiro de Análises Socioeconômicas (Ibase), Cáritas Brasileira, Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST/Concrab), Rede Universitária de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (Rede de ITCPs), Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS/CUT), Unitrabalho, Associação Brasileira de Instituições de Microcrédito (Abicred) e Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária.

Em 2002, o GT-Brasileiro elaborou um manifesto, dirigido ao governo federal, reivindicando a criação de instâncias institucionais para a interlocução com o movimento. Fruto disso foi a criação, em 2003, da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), um dos pontos centrais do manifesto. Nesse mesmo ano, o GT-Brasileiro passou a se chamar Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES).

A partir de então, passaram a integrar o FBES os três setores da economia solidária: empreendimentos da economia solidária, entidades de assessoria e/ou de fomento e gestores públicos. As entidades de assessoria e/ou fomento são organizações que desenvolvem ações nas várias modalidades de apoio aos empreendimentos solidários, tais como: capacitação, assessoria, incubação, pesquisa, acompanhamento, assistência técnica e organizativa. Já os gestores públicos representam prefeituras e governos estaduais, responsáveis pelo planejamento, formulação, implementação e acompanhamento das políticas públicas de apoio à economia solidária (Fórum, 2013).

Entre esse conjunto de agentes merecem especial destaque, como integrantes do grupo das entidades de assessoria e/ou fomento, as incubadoras de empreendimentos solidários. A primeira delas foi criada como Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (ITCP), projeto originado no interior da Universidade Federal do Rio de Janeiro, com o objetivo de aliar o conhecimento gerado na universidade e as ações de assessoria aos mais diversos empreendimentos solidários, tal como relata o professor Paul Singer:

em meados da década de 1990 teve início o programa da Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (ITCP), que tem como origem a Coordenação dos Programas de Pós-Graduação de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Coppe/UFRJ). O objetivo desta iniciativa tem sido utilizar os recursos humanos e conhecimento da universidade na formação, qualificação e assessoria de trabalhadores para a construção de atividades autogestionárias, visando sua inclusão no mercado de trabalho. (Singer, 2000, p.111)

A ITCP-UFRJ articulou, em 1997, com o apoio da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), um espaço de discussão e difusão das experiências até então vinculadas à incubadora. Algumas universidades já começavam a fomentar a criação de suas incubadoras. Era o caso da Universidade Federal do Ceará e da Universidade de São Paulo, dentre outras (Rede, 2013).

A iniciativa propiciou a interação dos atores e levou à constituição da Rede de ITCPS, em 1998, com a participação inicial de incubadoras da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), da Universidade Federal do Ceará (UFC), da Universidade Estadual da Bahia (Uneb), da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), da Universidade de São Paulo (USP) e da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Quando seu primeiro estatuto foi aprovado, no ano seguinte, já haviam sido integradas as incubadoras da Universidade Federal do Paraná (UFPR) e da Fundação Santo André.

Data desse mesmo momento histórico, mais precisamente em 1994, a criação daquela que se constituiu na primeira rede de incubadoras de empreendimentos solidários do Brasil, a Rede Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho, conhecida como Rede Unitrabalho. O crescimento e a consolidação dessas duas redes as levou a se unir durante um curto período, entre 1998 e 2002. Após esse período, cada qual trilhando seus próprios caminhos, as duas redes passaram a administrar universos próximos de cinquenta incubadoras cada uma.

Mais recentemente, a partir da segunda metade dos anos 2000, passam a ser criadas novas incubadoras, independentes das duas redes, sejam elas vinculadas a prefeituras ou a universidades. É o caso da Incubadora de Empreendimentos Solidários da UNESP de Araraquara (Inconesp), incubadora vinculada ao *campus* de Araraquara da UNESP, que vem desempenhando importante papel de protagonismo no movimento da economia solidária do município, em parceria com a prefeitura, tal como será relatado nas próximas seções.

## 2. O movimento da economia solidária em Araraquara

A primeira iniciativa pela organização do movimento da economia solidária em Araraquara – alguns empreendimentos enquadráveis nesse campo já existiam no município, porém dispersos – ocorreu em 2004, quando da criação, na Faculdade de Ciências e Letras da UNESP, do Núcleo de Estudos em Economia Solidária e Cidadania (Neesc). Naquele mesmo momento histórico, mais precisamente em 2005, a prefeitura municipal criou a Coordenadoria da Economia Solidária, vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico. No momento seguinte à criação dessa coordenadoria, sete grupos passaram a receber assis-

tência da mesma: a Cooperativa Acácia de Coleta Seletiva, a Coostuara, um grupo de costura, a Padaria Comunitária do Assentamento Monte Alegre VI, a Cozinha Comunitária do Monte Alegre III, a Lanchonete Solidária, a Associação de Artesanato Mãos Que Criam e um grupo de jovens de estamparia.

Em fins de 2007, com a publicação de um edital de chamada de projetos no contexto do Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares (Proninc), vislumbrou-se a oportunidade de criação de uma incubadora de empreendimentos solidários no *campus* de Araraquara da UNESP, em parceria com um grupo de professores e estudantes do *campus* de Franca da mesma universidade.

A aprovação do projeto, em fins de 2008, representou o fator motivador para o início das atividades da Inconesp, embora as condições materiais somente tenham sido criadas em 2011, quando da liberação dos recursos do Proninc. Recursos que foram utilizados para pagamento de bolsas aos estudantes da equipe – estudantes de graduação dos cursos de Administração Pública, de Ciências Econômicas, de Ciências Sociais e de Letras, da Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara –, custeio dos deslocamentos dos estudantes às sedes dos grupos e elaboração de materiais de orientação aos grupos, especialmente impressos.

Antes mesmo da liberação dos recursos do Proninc, no entanto, algumas atividades já foram realizadas. Destaque deve ser dado ao Fórum de Economia Solidária de Araraquara, ocorrido em 2008, ocasião na qual os grupos puderam trocar experiências. O principal resultado desse fórum, contudo, foi a elaboração e a aprovação da Carta de Princípios da Economia Solidária de Araraquara – cujo texto integral está reproduzido no quadro a seguir. Outra importante conquista desse período foi a aprovação da Lei Municipal da Economia Solidária, em fins de 2009. Tratou-se de um marco crítico para que, nas palavras do então futuro prefeito, pudessem ser destinados recursos em apoio aos empreendimentos existentes no município.

As restrições financeiras no período limitaram, sobremaneira, as atividades restantes. Foram mantidas, apenas, visitas esporádicas aos grupos, consideradas importantes para evitar um maior distanciamento com as comunidades dos grupos.

A liberação dos recursos foi decisiva para a dinamização das atividades, não apenas da incubadora, como também da própria coordenadoria. Uma das principais iniciativas do ano de 2011 foi o Festival Gaia de Arte, Cultura e Sustentabilidade, organizado e realizado em parceria com o Coletivo Colmeia Cultural de Araraquara. O festival, assistido por mais de quinhentas pessoas, em três dias de atividades, contou com múltiplas atividades, envolvendo arte, música, artes cênicas e espaços de discussão sobre meio ambiente e economia solidária. Um



## Carta de Princípios do Fórum Municipal de Economia Solidária de Araraquara

A economia solidária representa uma alternativa ao modo de produção hegemônico, social e culturalmente excludente. Apoiada nos princípios da solidariedade, da autogestão, do consumo consciente, da preservação do meio ambiente e da formação continuada, propicia a geração de oportunidades, a valorização do trabalho e do ser humano, possibilitando a inclusão social, o acesso à cidadania e o resgate da dignidade humana.

A inexistência de um marco legal, a concorrência das formas capitalistas, a falta de capacitação dos agentes dos empreendimentos econômicos solidários e de aplicação prática dos princípios citados por parte de alguns agentes são alguns dos fatores que dificultam o desenvolvimento da economia solidária.

O Fórum Municipal de Economia Solidária de Araraquara é um espaço de articulação e representação de empreendimentos econômicos solidários, de entidades de apoio e fomento, de gestores públicos, de movimentos sociais e de redes, visando ao apoio ao fortalecimento das iniciativas coletivas e comunitárias.

O Fórum Municipal de Economia Solidária de Araraquara se propõe a atuar nos seguintes campos:

- representar e articular os diversos atores frente ao Poder Público e demais instituições;
- construir redes de colaboração solidária para dar sustentação aos empreendimentos, promovendo a troca de experiências e de informações entre os atores envolvidos;
- fortalecer a economia solidária, enquanto política pública, respeitando a autonomia dos empreendimentos, das redes e entidades que o integram;
- buscar uma relação de uso sustentável dos recursos naturais e de valorização da cultura e das potencialidades locais;
- promover a formação política e técnica dos empreendimentos econômicos solidários, contando com o apoio das entidades e instituições envolvidas com a economia solidária no município;
- debater constantemente a questão da economia solidária, articulando os diversos atores para promoção de campanhas públicas de defesa e fortalecimento dos princípios de economia solidária no município, participando e realizando feiras e eventos, na busca de alternativas para a consolidação dos empreendimentos populares.

dos pontos altos do evento foi a realização da primeira Feira de Economia Solidária, da qual participaram, exibindo e vendendo produtos, representantes da Padaria Comunitária do Monte Alegre VI, da Cozinha Comunitária do Monte Alegre III e da Coostuara.

Outra importante atividade realizada pela Inconesp durante o ano de 2011 foi o diagnóstico da situação de cada um dos grupos. Por meio de uma série de visitas da equipe de estudantes às sedes dos empreendimentos, foi possível identificar os respectivos pontos fortes e debilidades, além das principais carências. Esses diagnósticos foram essenciais para que se pudesse traçar uma estratégia de intervenções e de apoios, passível de ser implementada a curto (2011) e médio (até meados de 2013, quando terminaria o projeto Proninc) prazos, tanto pela equipe da Inconesp quanto pela Coordenadoria da Economia Solidária do município.

Os diagnósticos subsidiaram a caracterização do perfil contemporâneo da economia solidária em Araraquara, que será apresentado mais adiante, nesta seção.

Antes, porém, de passar ao relato, é pertinente explicitar que a Inconesp enfrentaria nova solução de continuidade em suas atividades no início de 2012. Ao terminar o ano de 2011, a Reitoria da UNESP foi informada, por meio de ofício do Ministério do Desenvolvimento Social (então responsável pela gestão dos recursos do Proninc), que o convênio não seria renovado pelo período restante (até março de 2013), e, por isso, a Universidade deveria devolver os recursos remanescentes, a maior parte dos quais destinada ao pagamento das bolsas dos estudantes. Tratou-se de um duro golpe, que acabou por comprometer, uma vez mais, o prosseguimento das atividades da incubadora.

Para o planejamento das atividades relativas ao triênio 2011-2013, foi realizada conjuntamente, pela equipe da Inconesp e da Coordenadoria da Economia Solidária do município, uma avaliação de cada um dos grupos até então assistidos, com vistas a identificar sobretudo os potenciais dos mesmos para operar de acordo com os princípios da economia solidária. Essa avaliação forneceu, também, subsídios para a tomada de decisão quanto à manutenção, ou não do apoio aos grupos.

Os principais problemas encontrados foram nos grupos da Lanchonete Solidária e da Mãos que Criam. O desvio mais recorrente foi o elevado centralismo autoritário praticado em ambos os casos, limitando e inibindo até mesmo a possibilidade de continuarem a ser tratados como “grupos”. A decisão final pela definitiva exclusão dos dois “grupos” sucedeu ao desinteresse (podendo ser tratado, até mesmo, como descaso) de ambas as “líderes” em participar do Festival Gaia.

Julgou-se, a partir dessas decisões, que os esforços da equipe, limitada numericamente, poderiam ser mais bem aproveitados no fortalecimento da assistência à Padaria e à Cozinha do Assentamento Monte Alegre e à Coostuara, grupos que apresentavam cultura e relações sociais e econômicas internas mais próximas dos princípios da solidariedade. A Cooperativa Acácia, o maior de todos os grupos da economia solidária de Araraquara, contando com cerca de 180 cooperadas e atuando no campo da coleta e triagem de materiais recicláveis, havia sido colocada em um segundo plano em virtude de já receber um grande número de apoios externos, inclusive de outros projetos vinculados à universidade.

Os diagnósticos realizados revelaram as seguintes características de cada um dos grupos.

### **Cozinha Comunitária do Assentamento Monte Alegre III**

É um pequeno grupo, constituído por três mulheres instaladas em um pequeno espaço cedido pela prefeitura, em um barracão situado no interior do assentamento. O imóvel é propriedade da Prefeitura Municipal e foi conquistado através do Orçamento Participativo. O espaço é dividido entre uma antessala com um armário e um forno, um corredor que leva a um cômodo maior onde acontece a produção e uma pequena sala onde ficam estocadas as matérias-primas. No corredor existe uma prateleira onde também são guardadas matérias-primas e embalagens. Sua linha de produtos está concentrada no segmento de doces diversos, com destaque para doce de leite, paçoca e doces de frutas variadas, especialmente de frutas de época, comercializados no município de Matão, no distrito de Bueno de Andrada e na própria comunidade.

Trata-se de um grupo informal, que não dispõe de licenças de funcionamento nem de comercialização expedidas pelas autoridades sanitárias. Para a obtenção de tais autorizações, as trabalhadoras informam que seria necessária a realização de investimentos no espaço por elas ocupado, sobretudo com a instalação de uma coifa e a transferência do ponto de ligação do gás.

As trabalhadoras do grupo alegam que não conseguem obter ganhos com a venda dos produtos. Existe a necessidade de regularização na Vigilância Sanitária, a construção de uma marca, a análise dos produtos para a produção de etiqueta com valores nutricionais, data de validade e logomarca.

## **Grupo Coostuara**

O grupo de costura Coostuara, constituído no início dos anos 2000, enfrenta problemas nas esferas jurídica e administrativa. Embora as mulheres costureiras sejam bem engajadas no movimento da Ecosol, trata-se de um pequeno grupo que busca a formalização como empreendimento solidário. Devido à instabilidade e ao pequeno número de mulheres, em torno de quatro, não conseguem formalizar-se como cooperativa de costura.

Na esfera administrativa, as principais dificuldades enfrentadas são nos campos da logística e da gestão financeira. As compras de insumos são feitas por demanda de serviço e, portanto, não possuem um sistema de compras eficiente e muito menos estoque. Outra restrição é de ordem comercial: a informalidade as impede de oferecer seus serviços a órgãos da administração pública e a outras instituições e organizações que demandam regularidade jurídica.

## **Padaria do Assentamento Monte Alegre VI**

Conhecida como Padaria Comunitária “Irene Biazi Góes”, da Associação das Mulheres Assentadas, o grupo atua no assentamento desde a primeira metade da década de 2000. Contando com uma equipe de seis pessoas, ocupa um imóvel pertencente à Prefeitura Municipal, cujo direito de uso foi conquistado no contexto do Orçamento Participativo Mulher. O prédio está dividido em quatro salas e um banheiro: na sala frontal fica o balcão onde é feito o atendimento; na maior sala ficam os equipamentos e é onde a produção acontece; uma terceira sala está improvisada como estoque, com algumas estantes e um armário e por fim há uma sala abrigando alguns objetos e caixas.

Ao contrário do caso da Cozinha Comunitária, o grupo possui licença de funcionamento emitida pelas autoridades sanitárias. A linha de produtos comercializados abrange desde produtos de fabricação própria, tais como pães, bolos e roscas, até produtos de revenda, como doces, balas, sucos, refrigerantes, conservas e outros, próprios de mercearias. Os locais de comercialização são bastante diversificados, abrangendo desde o terminal rodoviário de Araraquara, até eventos, além da própria comunidade.

Embora o grupo seja o mais organizado de todos os diagnosticados, persistem algumas fragilidades, sobretudo no que diz respeito à gestão e aos controles financeiros. Ademais, o grupo demanda investimentos para diversificar a produção e, principalmente, para iniciar a produção do pão francês, de grande demanda pela comunidade do assentamento.

### 3. Considerações finais

Esse rápido percurso pela história e pelas experiências da economia solidária em Araraquara revelou um conjunto de fatos e características. Uma primeira constatação que emerge é que, em termos gerais, a economia solidária no município está imersa em contradições e fragilidades, percebidas pelos agentes públicos, pelos agentes de apoio e também pelas trabalhadoras e pelos trabalhadores que integram os grupos. São fragilidades inerentes aos próprios grupos, nos campos da infraestrutura, da produção, da gestão e da comercialização, agravadas pelas limitações próprias das políticas e das instâncias de apoio. Um dos entraves seria a falta de uma educação e conscientização dos próprios trabalhadores na perspectiva da economia solidária e do cooperativismo. Um segundo problema é a ausência de inter-relações em redes entre os agentes do município e destes com os grupos assistidos.

As trabalhadoras e os trabalhadores vinculados aos empreendimentos reivindicam mais respaldo e apoio por parte do poder público e da Inconesp. Por outro lado, a coordenadoria relata que os laços da economia solidária em Araraquara foram construídos na base do assistencialismo, o que implica a subvalorização de engajamento por parte dos empreendimentos.

Como abordado anteriormente, a economia solidária está sortida de ambiguidades, contradições, entraves e dificuldades, que envolvem tanto o campo teórico como sua práxis. Este texto não teve como objetivo explorar profundamente as questões críticas e as contradições, mas apenas apresentar um panorama mais geral sobre a economia solidária em Araraquara, levantando e apontando questões que motivam o aprofundamento da reflexão e a identificação de mecanismos capazes de contribuir para o aprimoramento do desempenho dos empreendimentos solidários no município.

### Referências bibliográficas

- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES E EMPRESAS DE AUTOGESTÃO E PARTICIPAÇÃO ACIONÁRIA (Anteag). *Atlas da economia solidária no Brasil (2005-2007)*. São Paulo: Todos os Bichos, 2009.
- AMORIM, A. N. *Economia solidária: princípios e contradições*. Vitória, 2010. Dissertação (mestrado – Programa de Pós-Graduação em Política Social) – Universidade Federal do Espírito Santo.
- ARRUDA, M. *Tornar o real possível: a formação do ser humano integral: economia solidária, desenvolvimento e futuro do trabalho*. Petrópolis: Vozes, 2006.

- AZEVEDO, A. B. A. *Autogestão e competitividade: estudos de casos em cooperativas industriais brasileiras e bascas/espanholas*. Campinas, 2007. Tese (doutorado em Política Científica e Tecnológica) – Instituto de Geociências – Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).
- BARBOSA, R. N. de C. B. *A economia solidária como política pública: uma tendência de geração de renda e ressignificação do trabalho no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2007.
- BOCAYUVA, P. C. C. Incubadora tecnológica de cooperativas populares da Coppe/UFRJ. In: CAMAROTTI, I., SPINK, P. (Org.). *Redução da pobreza e dinâmicas locais*. Rio de Janeiro: FGV, 2001. p.235-61.
- CRUZ, A. Uma contribuição crítica às políticas públicas de apoio à economia solidária. In: *Economia Solidária*. v.1. São Paulo, 2º semestre, 2001. Trabalho de conclusão (Programa de Pós-Graduação em Economia) – FEA – USP.
- CULTI, M. N. *Economia solidária no Brasil: tipologia dos empreendimentos econômicos solidários*. Rede Unitrabalho. São Paulo: Todos os Bichos, 2010.
- FÓRUM BRASILEIRO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. Carta de princípios (Documentos do FBES). Disponível em <[http://www.fbes.org.br/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=109&Itemid=216](http://www.fbes.org.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=109&Itemid=216)>. Acesso em 16/11/2013.
- GAIGER, L. I. G. IHU *on-line*. *O caminho de afirmação de uma outra forma de economia*. Entrevista com Luiz Inácio Gaiger, 1999. Disponível em <[http://www.unisinos.br/ihuonline/index.php?option=com\\_tema\\_capa&Itemid=23&task=detalhe&id=583](http://www.unisinos.br/ihuonline/index.php?option=com_tema_capa&Itemid=23&task=detalhe&id=583)>. Acesso em 18/11/2013.
- \_\_\_\_\_. *A economia solidária diante do modo de produção capitalista*. *Cadernos do CRH (UFBA, Salvador)*, 2003.
- \_\_\_\_\_. *As organizações do terceiro setor e economia popular solidária*. *Revista Ciências Sociais Unisinos*, v.37, n.159, 2001.
- GÜTTLER, A. C. *A colonização do Saí (1842-1844): esperança de falansteriano*. Expectativa de um governo. Florianópolis, 1994. Dissertação (mestrado – Curso de Pós-Graduação em História) – Universidade Federal de Santa Catarina.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Cidades*. Araraquara. Disponível em <<http://cidades.ibge.gov.br/painel/economia.php?lang=&codmun=350320&search=sao-paulo|araraquara|infograficos:-despesas-e-receitas-orcamentarias-e-pib>>. Acesso em 15/11/2013.
- KEIL, I. M., MONTEIRO, S. T. *Os pioneiros de Rochdale e as distorções do capitalismo na América Latina*. São Leopoldo: Cootrade, 1982. Disponível em <[http://www.cootrade.com.br/textos\\_artigos/artigo\\_pioneiros\\_rochdale.pdf](http://www.cootrade.com.br/textos_artigos/artigo_pioneiros_rochdale.pdf)>. Acesso em 15/11/2013.
- KRAYCHETE, G. S. *Economia dos setores populares: entre a realidade e a utopia*. Petrópolis: Vozes, 2000.

- LAVILLE, J. L. Economia solidária, a perspectiva europeia. *Sociedade e Estado (Brasília)*, v.16, n.1-2, jun.-dez. 2001. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922001000100004>>. Acesso em 18/11/2013.
- LECHAT, N. M. P. As raízes históricas da economia solidária e seu aparecimento no Brasil. In: II SEMINÁRIO DE INCUBADORAS TECNOLÓGICAS DE COOPERATIVAS POPULARES. Unicamp, 20 de março de 2002. *Economia Solidária*. v.1. Disponível em <<http://www.uff.br/incubadoraecosol/docs/ecosolv1.pdf>>. Acesso em 18/11/2013.
- MARX, K. *A miséria da filosofia*. São Paulo: Global, 1989.
- MINAYO, M. C. de S. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: DESLANDES, S. F., CRUZ NETO, O., GOMES, R., MINAYO, M. C. S. (Org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis: Vozes, 1994.
- OWEN, R. O livro do novo mundo moral. In: TEIXEIRA, A. (Ed.). *Utópicos, heréticos e malditos: os precursores do pensamento social de nossa época*. Rio de Janeiro: Record, 2002. p.101-46. [Original publicado em 1836-1844]
- PEREIRA, C. M. G. M. *Economia solidária: uma investigação sobre suas iniciativas*. Campinas, 2011. Dissertação (mestrado) – Instituto de Economia – Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).
- REDE DE ITCPs. *Nossa história*. Disponível em <<http://www.redeitcps.com.br/historia.php>>. Acesso em 16/11/2013.
- REDE UNITRABALHO. *Incubadora de empreendimentos solidários*. Disponível em <<http://www.unitrabalho.org.br/spip.php?article6>>. Acesso em 18/11/2013.
- SAMPAIO, C. A. C., FERNANDES, V., ETXAGIBEL, J. A., GABILONDO, L. A. Revisitando a experiência de cooperativismo de Mondragón a partir da perspectiva da ecossocioeconomia. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, n.25, p.153-65, jan.-jun. 2012.
- SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM EM COOPERATIVISMO (Sescoop). *Panorama do cooperativismo brasileiro ano 2011*. Relatório da gerência de monitoramento, mar. 2012.
- SINGER, P. *Globalização e desemprego: diagnóstico e alternativas*. São Paulo: Contexto, 1998.
- \_\_\_\_\_. *A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego*. São Paulo: Contexto, 2000.
- \_\_\_\_\_. Economia solidária: possibilidades e desafios. *Revista Proposta (Rio de Janeiro)*, n.88-89, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Introdução à economia solidária*. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2002.
- \_\_\_\_\_. Desenvolvimento capitalista e desenvolvimento solidário. *Revista de Estudos Avançados (Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo)*, v.18 n.51, maio-ago. 2004. Disponível em <<http://www.scielo.br/scielo.php?script>

=sci\_arttext&pid=S0103-40142004000200001&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em 17/11/2013.

SINGER, P. *Economia solidária: entrevista com Paul Singer*. Entrevista a Paulo de Salles Oliveira. Edusp/Fapesp. São Paulo, set. 2007. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v22n62/a20v2262.pdf>>. Acesso em 17/11/2013.

TAUILE, J. R., RODRIGUES, H. *Economia solidária e autogestão: a criação e re-criação de trabalho e renda*. Disponível em <<http://www.unitrabalho.org.br/paginas/artigos.html>>. Acesso em 16/11/2013.

TEIXEIRA, A. (Ed.). *Utópicos, heréticos e malditos: os precursores do pensamento social de nossa época*. Rio de Janeiro: Record, 2002.

WELLEN, Henrique. *Para a crítica da economia solidária*. São Paulo: Outras Expressões, 2012.

ZAAR, Miriam Hermi. Dos socialismos utópicos e revolucionário à economia solidária. *Mercator (Fortaleza)*, v.12, n.esp.(2), set. 2013.





## SOBRE OS ORGANIZADORES

ELTON EUSTÁQUIO CASAGRANDE é professor do Departamento de Economia – Faculdade de Ciências e Letras – Universidade Estadual Paulista/*campus* Araraquara. É doutor pela FGV/Washington University, Mo., líder do Grupo CNPq: Economia do Setor Público, Financeira e Desenvolvimento, e membro do Instituto de Estudos em Economia Internacional – IEEI/UNESP e da Associação Keynesiana Brasileira. *e-mail*: <eltonecasagrande@terra.com.br>; <elton@fclar.unesp.br>.

MARIA CHAVES JARDIM é professora do Departamento de Sociologia – Faculdade de Ciências e Letras – Universidade Estadual Paulista/*campus* Araraquara. É líder do Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre Sociedade, Poder Organização, e Mercado (Nespom), e pesquisadora Fapesp e CNPq. Possui diversos livros e artigos no tema da Sociologia Econômica e das Finanças. *e-mail*: < majardim@fclar.unesp.br>.



SOBRE O LIVRO

*Formato: 16 x 23 cm*

*Mancha: 28,3 x 47,9 paicas*

*Tipologia: Horley Old Style 10,5/14  
2014*

EQUIPE DE REALIZAÇÃO

*Coordenação Geral*

Tulio Kawata

ISBN 978-85-7983-530-8



9 788579 835308

**CULTURA**  
**ACADÊMICA**   
*Editora*