

LEITURAS DE
SÃO PAULO

**DIRETRIZES E IDEIAS
PARA UM PLANO DE
RECUPERAÇÃO E
TRANSFORMAÇÃO
DO ESTADO
DE SÃO PAULO**



FUNDAÇÃO
Perseu Abramo
Partido dos Trabalhadores

CADERNOS
TEORIAeDEBATE



LEITURAS DE



**DIRETRIZES E IDEIAS
PARA UM PLANO
DE RECUPERAÇÃO
E TRANSFORMAÇÃO
DO ESTADO
DE SÃO PAULO**



FUNDAÇÃO
Perseu Abramo
Partido dos Trabalhadores

NOVEMBRO / 2022

Este **Caderno Teoria e Debate** faz parte da série Leituras dos Estados, um conjunto de elaborações que tem como objetivo problematizar questões da sociedade contemporânea e propor políticas públicas para o Brasil, realizado no âmbito do Centro de Altos Estudos e dos Núcleos de Acompanhamento de Políticas Públicas (NAPPs) e dos Núcleos Estaduais de Políticas Públicas (NEPPs).

Esses cadernos constituem subsídios para o debate propositivo e de alternativas para o país e não têm caráter de resolução partidária, programa de governo, além disso não necessariamente expressam as opiniões da direção da Fundação Perseu Abramo. As opiniões expressas neste documento são de responsabilidade dos autores.

Fundação Perseu Abramo

Instituída pelo Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores em maio de 1996.

Diretoria

Presidente: Aloizio Mercadante

Vice-presidenta: Vívian Farias

Elen Coutinho, Jéssica Italoema, Alberto Cantalice, Artur Henrique, Carlos Henrique Árabe, Geraldo Magela, Jorge Bittar e Valter Pomar

Conselho Curador

Dilma Rousseff (presidenta de honra), Fernando Haddad (presidente), Ana Maria de Carvalho, Ademar Arthur Chioro dos Reis, Arlete Avelar Sampaio, Azilton Ferreira Viana, Camila Vieira dos Santos, Celso Luiz Nunes Amorim, Dilson de Moura Peixoto Filho, Eleonora Menicucci, Eliane Aquino Custódio, Elisa Guaraná de Castro, Esther Bemerguy de Albuquerque, Everaldo de Oliveira Andrade, Fernando Damata Pimentel, Fernando Dantas Ferro, Francisco José Pinheiro, Iole Ilíada Lopes, José Roberto Paludo, Laís Wendel Abramo, Luiza Borges Dulci, Maria Isolda Dantas de Moura, Nabil Georges Bonduki, Nilma Lino Gomes, Paulo Gabriel Soledade Nacif, Penildon Silva Filho, Sandra Maria Sales Fagundes, Sergio Nobre, Tereza Helena Gabrielli Barreto Campello, Vladimir de Paula Brito.

Equipe editorial

Rose Spina, Rogério Chaves, Raquel Costa e David da Silva Jr.

Projeto gráfico, editoração e capa

Caco Bisol Produção Gráfica

Revisão

Angélica Ramacciotti e Claudia Andreoti

Centro de Altos Estudos

Coordenação executiva: William Nozaki

Coordenador dos NEPPs: Eduardo Tadeu Pereira

Coordenação Coletiva

Ana Carolina Rodrigues, Ana Estela Haddad, Antônio Carlos Granado, Carlos Ferreira Martins Douglas Martins, Eduardo Tadeu Pereira, Eleonora Menicucci, Francisca Adalgisa da Silva, José Machado, Lígia Toneto, Newton Lima e Tatau Godinho

Participantes dos Grupos de Trabalho responsáveis pelos conteúdos trazidos para este Relatório

Alexandre Chahad, Alexandre Motta, Ana Carolina Rodrigues, Ana Estela Haddad, Antônio Carlos Granado, Aparecida Pimenta, Arilson Favareto, Armelindo Passoni, Arthur Chioro, Beatrice Weber, Carlos Botazzo, Carlos Martins, Carolina Stuchi, Claudio Di Mauro, Cássia Fellet, Dina Alves, Dirceu Barbano, Douglas Martins, Edna Santos, Edson Aparecido da Silva, Eduardo Marques, Eduardo Modena, Eduardo Tadeu Pereira, Eleonora Menicucci, Eliana Tadeu Terci, Elói Pietá, Emília Wanda Rutkowski, Estevam Otero, Evaniza Rodrigues, Fabio Venturini, Fernanda Cristina de Souza, Francisca Adalgisa da Silva, Gilmar Mauro, Gustavo Cherubina, Henrique Carmona, Inês Magalhães, Jefferson de Oliveira Goulart, Jeferson Tavares, Jeroen Klink, Joelson Carvalho, José Lourenço Pechtoll, José Machado, José Marques Carriço, Julio Cesar Zorzenon Costa, Larissa Beltramim, Ligia Toneto, Luana Cruz Bottini, Luciana Rosa de Souza, Luciano Crocco, Luiz Carlos Menezes, Luiz Barreto, Luiz Cláudio Campos, Lumena Furtado Castro, Marcelo Manzano, Marcos Sorrentino, Marcos Pellegrini Bandini, Maria Aparecida Perez, Maria Cristina Sampaio Lopes, Maria Encarnação Sposito, Marilane Teixeira, Mauro Ferreira, Miguel Matteo, Miriam Duailibi, Newton Lima, Nilce Aravecchia, Paula Montagner, Paulo Illes, Plínio Soares dos Santos, Rafael Alves, Raquel Rizzi, Renata Gonçalves, Renato Dagnino, Ricardo Guterman, Sandra Unbehau, Sânia Cristina Dias Baptista, Silene Araújo, Tarcísio de Paula Pinto, Tatau Godinho, Thomas Wissenbach, Vânia Pereira Dias, Vera Cepeda, Vera Soares, Vicente Andreu, Vicente Trevas, Victor Pagani.

Ex Prefeitos (as) e ex Vice-Prefeitos (as) que integraram Grupo de Trabalho responsável pelo conteúdo do capítulo 2

Dudu Bolito, Eduardo Tadeu Pereira, Gilmar Dominicci, Hamilton Mota, João Luís dos Santos, José Giacomo Baccarin, José Ivo Vanucchi, José Machado, Mário Realí, Maurício Moromizato, Maria Carlota Niero Rocha, Newton Lima, Oswaldo Baptista Duarte Filho, Oswaldo Dias, Rose Mendes, Sandra Kennedy, Sérgio Ribeiro, Valderez Vegiato Moya, Valmir Prascidelli

Comissão de Redação

José Machado, Larissa Beltramim, Paula Montagner

Comissão de Sistematização dos Grupos de Trabalho

Alexandre Motta, Carolina Stuchi, Carlos Martins, Emília Wanda Rutkowski, Fabio Venturini, Gustavo Cherubina, Jefferson de Oliveira Goulart, José Lourenço Pechtoll, Larissa Beltramim, Luciano Crocco, Maria Aparecida Perez, Maria Encarnação Sposito, Miguel Matteo, Nilce Aravecchia, Paula Montagner, Ricardo Guterman, Vera Soares, Valmir Prascidelli, Vicente Andreu, Victor Pagani.

Palestrantes nos seminários realizados

Alberto Carlos Almeida, Arthur Chioro, Edinho Silva, Emília Wanda Rutkowski, Emílio Rodriguez, Glauco Arbix, José Jardelino, Jeroen Klink, Leda Paulani, Marilane Teixeira, Paula Montagner, Pedro Jacobi, Salvador Khuriyeh, Sandra Brandão, Tarso Genro, Tereza Campello, Vagner Bessa

Autores de textos fomentadores de debates

Arilson Favareto, Carlos Botazzo/Lumena Furtado, Carlos Martins/Alexandre Chahad/Jeferson Tavares/Vera Cepeda, Cláudio Di Mauro, Eduardo Marques, Luiz Carlos Menezes, Renato Dagnino, Maria do Carmo Guido, Elói Pietá, Dudu Bolito, Miguel Matteo, Vicente Andreu, Secretaria de Cultura do PT/SP

Os aludidos textos estão disponíveis no link:

https://drive.google.com/drive/folders/15iZUwZ6DAJz_cghmmz_NQf7DLSrOud1M

NOTA EDITORIAL

Os textos que compõem a série “Leituras dos Estados” foram elaborados pelos NEPPs da Fundação Perseu Abramo durante o segundo semestre de 2022.

Apesar de passada a disputa eleitoral, são registros históricos importantes, com diagnósticos, dados e formulação de debates programáticos que merecem ser publicados.

Pedimos, assim, atenção aos leitores e leitoras, pois tomamos a liberdade de manter os tempos verbais presentes no original.

SUMÁRIO

- 8 APRESENTAÇÃO
- 10 INTRODUÇÃO
- 19 CAPÍTULO 1
A HEGEMONIA CONSERVADORA NO ESTADO DE
SÃO PAULO: COMO FAZER O EMBATE
CONTRA-HEGEMÔNICO, GANHAR AS ELEIÇÕES
E GOVERNAR?
- 27 CAPÍTULO 2
RECONSTRUÇÃO DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E
FINANCEIRA DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO -
DESAFIO URGENTE E NECESSÁRIO
- 38 CAPÍTULO 3
A PRODUÇÃO DA VIDA NO CENTRO DA AÇÃO DE
GOVERNO: POLÍTICAS SOCIAIS E IGUALDADE DE DIREITOS
- 60 CAPÍTULO 4
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E TRANSIÇÃO
ECOLÓGICA PARA A NOVA SOCIEDADE DO
SÉCULO XXI NO ESTADO DE SÃO PAULO
- 74 CAPÍTULO 5
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E A TRANSFORMAÇÃO
DAS ESTRUTURAS SOCIAL, PRODUTIVA E AMBIENTAL
- 90 CAPÍTULO 6
DESENVOLVIMENTO URBANO-TERRITORIAL EM
SÃO PAULO: O ENFRENTAMENTO DAS DESIGUALDADES
E O DESAFIO DA GOVERNANÇA
- 107 CAPÍTULO 7
RADICALIZAÇÃO DA DEMOCRACIA E REFUNDAÇÃO
DO ESTADO DE DIREITO: OS FUNDAMENTOS PARA
GOVERNAR SÃO PAULO COM AMPLA MOBILIZAÇÃO
E PARTICIPAÇÃO SOCIAL
- 116 POSFÁCIO
- 120 GLOSSÁRIO DE SIGLAS

APRESENTAÇÃO

O presente trabalho é de responsabilidade do recém-criado Núcleo Estadual de Acompanhamento de Políticas Públicas do Estado de São Paulo – NEPP-SP, vinculado à Fundação Perseu Abramo. E seu objetivo imediato é trazer à reflexão da coletividade do Partido dos Trabalhadores – PT em São Paulo e, por extensão, ao campo progressista em geral, um conjunto de premissas, diretrizes estratégicas e ideias-força que possam servir de subsídios à elaboração do programa de governo para a disputa ao governo estadual em 2022.

É importante ressaltar que, desde o início dos trabalhos, ficou bem esclarecido o alcance das discussões e propostas, não sendo da alçada do NEPP-SP elaborar o programa de governo propriamente dito, já que essa tarefa é privativa das instâncias partidárias, sendo nosso foco desenvolver tão somente uma reflexão subsidiária. Fora de qualquer dúvida, é disso que se trata.

De modo espontâneo e aleatório, foram convidados para integrar inicialmente o NEPP-SP e contribuir para as reflexões que redundaram no texto que ora se apresenta um número significativo de colaboradores e colaboradoras, acadêmicos(as), especialistas em políticas públicas, quadros partidários e lideranças do movimento social, nem todos(as) filiados ou filiadas ao PT, que compuseram inicialmente cinco grupos de trabalho multitemáticos. No decorrer do tempo, ex-prefeitos(as) e ex-vice-prefeitos(as) constituíram mais um grupo de trabalho (GT), que veio se incorporar a esse esforço coletivo e colaborativo. Preliminarmente, ficou definido que cada GT discutiria todos os temas relevantes indistintamente, ou seja, para além das especialidades e interesses individuais, para além da lógica meramente setorial.

Ademais, procurou-se manter uma estreita articulação com o quadro de especialistas que assessoram a liderança da bancada na Assembleia Legislativa, com vários setoriais do partido, e algumas instâncias partidárias no âmbito das macrorregiões, configurando-se um fluxo muito rico de mútua colaboração. Foi-se cristalizando coletivamente, ao longo do processo reflexivo, a convicção de que o objetivo do NEPP-SP, para além do objetivo imediato, é de mais largo alcance, qual seja o de firmar-se como um projeto perene, com vistas a atualizar sistemática e permanentemente a reflexão sobre a realidade paulista nos seus aspectos estruturais e conjunturais e, assim, fortalecer o projeto político do PT no Estado de São Paulo.

O texto se apresenta na forma de uma minuta inicial e está sendo entregue à alta direção da Fundação Perseu Abramo e à Executiva Estadual, bem como à Bancada na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e à Bancada Federal do PT-SP, na expectativa de que possa circular nas instâncias, como consulta pública, e que possamos dialogar, receber críticas e sugestões. Ao cabo desse processo consultivo, a coletividade do NEPP-SP fará os ajustes que, a seu juízo, julgar pertinente e o apronto da redação de um documento final, dando por encerrada sua tarefa na atual etapa. Por que essa referência à atual etapa?

Face à envergadura e à urgência da tarefa confiada ao NEPP-SP, associadas, de um lado, à carência de disponibilidade pessoal de tempo por parte dos convidados que se dispuseram a oferecer sua contribuição e, de outro lado, à insuficiência de informações e diagnósticos sistematizados e atualizados sobre a realidade estrutural e conjuntural paulista, não foi possível produzir neste momento um texto de mais largo espectro, de maior nível de detalhe e que avançasse na abordagem das políticas setoriais e das propostas de diretrizes e ideias-força para a alimentação das lutas imediatas.

Assim, decidiu-se no âmbito da coletividade do NEPP-SP que o texto possível agora se restringiria a uma abordagem estratégica de caráter intersetorial e transversal sobre temas estruturantes, na perspectiva de desvendar ideias-força e diretrizes que possam subsidiar a elaboração do programa de governo para a disputa em 2022. E que, ademais, procuraria estar articulado e em sintonia com o “Plano de Reconstrução e Transformação do Brasil”, documento disponibilizado ao debate partidário pela Fundação Perseu Abramo no final de 2020, conforme se esclarece no Capítulo 1 - Introdução.

INTRODUÇÃO

No final de 2020, o Partido dos Trabalhadores tornou público, para o debate Nacional, o documento “Plano de Reconstrução e Transformação do Brasil”, doravante referenciado aqui como “Plano Brasil”, cujo processo de elaboração esteve sob a condução dos Núcleos de Acompanhamento de Políticas Públicas – NAPPs, vinculados ao Centro de Altos Estudos da Fundação Perseu Abramo. Esse documento teve e segue tendo no atual momento um significado importantíssimo na reflexão sobre as ameaças e os enormes desafios que assolam o Brasil a partir do golpe de 2016 e no curso da ascensão do neofascismo, cujos desdobramentos culminaram na chegada ao poder central de um governo deliberadamente voltado à destruição dos ativos essenciais ao desenvolvimento econômico-social, ao desmonte das políticas públicas de interesse da maioria do povo brasileiro e ao ataque frontal aos direitos sociais dos trabalhadores e ao Estado Democrático de Direito.

As soluções que tal Plano preconiza reafirmam o vínculo inalienável do PT com um projeto democrático-popular como alternativa para o Brasil no atual momento histórico, reconhecendo a necessidade de estruturá-lo com base em novos paradigmas e ideias portadoras de futuro, capazes de assegurar um outro ciclo de desenvolvimento. Esse propósito está expresso e sintetizado na consigna “Outro mundo é preciso, outro Brasil é necessário”. Como espelhá-lo na realidade paulista? Reafirmando os limites do presente trabalho, tal como esclarecido na Apresentação, o esforço despendido pelo NEPP-SP, na atual etapa, tem como foco procurar compreender o quadro paulista e propor diretrizes estratégicas e ideias-força para a construção do programa de governo, tendo em vista a dis-

puta eleitoral para o governo do Estado de São Paulo, dialogando e compatibilizando-as com os alicerces definidos no Plano Brasil.

RETOMAR A CAPACIDADE DE INVENTAR O FUTURO

Que o Brasil está diante de uma crise brutal ninguém nega. Talvez seja mais correto falar em uma sobreposição de crises: há uma crise econômica que já dura quase uma década; há uma crise política e institucional instalada desde o golpe que interrompeu o ciclo de governos do PT; há uma crise moral que culminou no governo Bolsonaro; e, agora, há uma crise humanitária desencadeada com a pandemia da COVID-19.

Em um contexto assim dramático, três respostas mais usuais se insinuam no debate público.

A primeira tem como horizonte o aumento da escalada autoritária, mas sem um projeto econômico definido que pode ir do populismo ao liberalismo, com todas as contradições que ambos os projetos implicam. Ela não oferece uma perspectiva de futuro pelo seu caráter antidemocrático, na essência, e porque seu programa econômico e político é rudimentar, superficial e pleno de inconsistências e ambiguidades.

A segunda consiste em, passada a tormenta da pandemia, voltar à agenda da austeridade. Nesse caso, o que se projeta seria apenas e tão somente o recrudescimento dos problemas econômicos e sociais. É uma agenda de fôlego curto, que já se mostrou incapaz de gerar crescimento duradouro ou expansão do bem-estar. Nela há variações, como um liberalismo mais humanista, que reconhece a necessidade de enfrentar a desigualdade (admitindo até a necessidade de se fortalecer políticas como o SUS ou implementar garantias de renda) – o que é uma grande novidade – mas para viabilizar tais medidas recorre a um receituário que reedita um programa já experimentado baseado em privatizações e redução de gastos em outras áreas sensíveis do Estado.

E a terceira é uma retomada do social-desenvolvimentismo experimentado na primeira década e meia deste século. Trata-se de agenda que entregou resultados positivos, inegáveis e superiores ao que foi entregue pelas duas narrativas anteriores, mas talvez insuficiente para o momento atual por ao menos duas razões: o contexto é mais severo do que quando o ciclo de governos do PT começou; e porque, ainda que muitos resultados daquele período mereçam ser enaltecidos, nem tudo funcionou; logo, para o futuro, não basta repetir o passado. Daí a necessidade de reinventar o futuro e pensar um novo ciclo.

Um novo ciclo de desenvolvimento, de agenda pública, de organização do Estado, ou chame-se como quiser, não é uma obra técnica, de intelectuais, é uma construção política, dada por forças sociais, a partir de uma certa racionalização do presente, apoiado em lições do passado, e tateando possibilidades de futuro.

Nesta breve nota introdutória, não é momento nem há espaço para um balanço exaustivo do passado. Mas vale a pena deixar sobre a mesa apenas uma ideia: estamos diante de um esgotamento de ciclos e de narrativas de futuro. Tomando por referência a periodização oferecida por alguns analistas, em 2015 encerrou-se um grande ciclo inaugurado com a Constituição de 1988, baseado na consolidação da democracia e na expansão de direitos. Não se trata de dizer que a democracia está consolidada e os direitos universais garantidos, e sim que o pacto de forças sociais e os instrumentos pelo qual isso se fez ao longo de um quarto de século se esgotaram. Se tomarmos por referência algo mais empírico ou intuitivo, poderíamos dizer que cada década, grosso modo, tem um tema forte. Para não ir ainda mais longe, os anos 1970 foram a década do “milagre econômico” sob o regime autoritário; os anos 1980 foram para uns a “década perdida”, mas também o momento de reconstrução da institucionalidade democrática; os anos 1990 foram a década das reformas liberais e da estabilização inflacionária; os anos 2000, a década em que a agenda social e a reconstrução do Estado estiveram no primeiro plano. E os anos 2010?

Os anos 2010 são divididos em períodos muito distintos. Os anos iniciais, na gestão da presidenta Dilma, foram exaltados internacionalmente por sua capacidade de incluir os segmentos em extrema pobreza, avançar no combate

às desigualdades de gênero e raça, e pela capacidade de avançar nos projetos de investimentos públicos. Por outro lado, reacenderam-se as dificuldades de superar entraves produtivos e entraves relacionados à inserção da economia brasileira na economia global. O final da primeira metade da década também foi marcado por manifestações que se iniciaram-se em setores progressistas da juventude, mas foram apropriadas por setores conservadores, em meio ao acirramento do conflito distributivo e político no país. A segunda metade da década, por sua vez, é marcada pela austeridade, pela agenda negativa de desmonte da agenda anterior, pelos cortes de investimentos e pela retirada de direitos. As saídas autoritárias para o enfrentamento à crise impuseram o aumento das desigualdades em todos os âmbitos, patamares históricos de desemprego e agravamento da crise social.

A década de 2020 inicia-se nesse contexto, o qual é agravado pela chegada da pandemia. O que dará o tom do debate público? Qual caminho é possível construir para superar a crise mais longa da história brasileira? O que dizer, então, sobre o futuro? O máximo que se pode arriscar é mapear os grandes temas com os quais a humanidade se defronta e que, por isso, também se impõem ao Brasil e, logo, a São Paulo.

O primeiro deles envolve as mudanças climáticas globais, o qual, para sermos francos, dada sua urgência urgentíssima, não é uma questão para o “futuro”: é uma questão para “ontem”. E não se trata apenas de uma questão de ordem ambiental. Ela incide diretamente sobre o bem-estar (clima, poluição, mudanças na paisagem), sobre a pobreza (os pobres sempre são os mais afetados por catástrofes ambientais como os chamados eventos extremos), sobre a economia (reconstrução de infraestruturas, custos mais elevados, deslocamento de condições de aptidão para produção agropecuária, entre outros), no limite a inviabilidade de prestação, pela natureza, dos serviços ecossistêmicos de que depende a vida humana (fechamento do ciclo de determinados elementos químicos, regulação térmica e do regime de chuvas, entre tantos outros).

Não é mero acaso que Estados Unidos e boa parte da Europa colocam o enfrentamento da emergência climática no centro das ações e estratégias de

retomada pós-pandemia, com a ideia de Retomada Verde. Não é à toa também a recorrência a expressões como Green New Deal, Big Push Ambiental, sem falar na Agenda 2030 e nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS, cada vez mais presentes no discurso da juventude (os novos hábitos de consumo, a emergência de lideranças jovens), do mundo empresarial (a ascensão da retórica da ESG – a sigla em inglês para “*environmental, social and governance*” ou “ambiental, social e governança”, em português), e de governos (cláusulas ambientais em acordos comerciais, a inevitabilidade do tema nos grandes eventos da diplomacia internacional). Para muitos, a descarbonização da matriz produtiva do capitalismo global será o grande *driver* do século XXI. E isso pode ser feito de forma a se tornar apenas um vetor econômico de dinamização, capturado por oportunidades de negócios como sempre, ou pode ser a oportunidade de uma transição mais inclusiva, o que leva ao segundo tema.

O segundo tema é desigualdades, no plural – a desigualdade econômica, por certo, medida pela renda, mas a desigualdade racial, a desigualdade de gênero, de orientação sexual e a explicitação da discriminação de classe contra os pobres, entre outras dimensões. Também aqui não é mero acaso que a recorrência a este problema na obra de intelectuais renomados como Thomas Piketty, Daron Acemoglu, Joseph Stiglitz, Amartya Sen, ou de lideranças políticas internacionais. Em certo sentido, a desigualdade vai gradativamente ocupando o lugar que o combate à pobreza ocupou em décadas anteriores. É um problema mais complexo. Ele tem desdobramentos no modelo de financiamento dos Estados (a estrutura tributária), no modelo econômico (com a dificuldade em criar formas de inclusão pelo trabalho diante do avanço tecnológico que já atingiu a indústria e a agricultura e agora avança pelo setor de serviços), no modelo de políticas sociais (como combinar o alívio à exclusão com a criação de novas oportunidades). Não é trivial pensar que tipo de sociedade, de Estado e de economia podem, sob os desafios do capitalismo do século XXI, reduzir de forma duradoura a desigualdade. A pandemia ampliou essas desigualdades em nosso país de forma inimaginável, levando milhões de pessoas à falta de renda, à fome e à falta de acesso a bens e serviços públicos básicos – saúde, educação, habitação.

O terceiro tema é a defesa e fortalecimento da democracia. Porque em sociedades que vêm se tornando cada vez mais desiguais – e agora não são apenas as sociedades da periferia, mas também aquelas que ao longo do século XX haviam alcançado maiores graus de coesão social – há um déficit de legitimidade das instituições democráticas. É isso que ajuda a entender o avanço do populismo de direita e de esquerda, da xenofobia, o conservadorismo e o autoritarismo. Estamos nos referindo ao modelo clássico de democracia representativa, expresso no Estado de Direito e nas liberdades, o qual devemos defender, adotando a perspectiva de radicalização da democracia, colocando a soberania popular no centro do processo de construção e transformação da Nação. No contexto da governança, isso vai além da implementação da participação social em conferências e conselhos, requerendo mecanismos robustos de impulsionamento da opinião pública e da mobilização social.

No caso do Brasil e da América Latina há um **quarto tema – com que base produtiva e com que tipo de inserção internacional poderemos produzir um novo ciclo de crescimento que permita, ao mesmo tempo, equacionar os dilemas anteriores.** Porque a inserção internacional pela exportação de *commodities* oferece um horizonte cada vez mais limitado, que esgota os bens naturais do país – água, terra, minérios, petróleo. E internamente ela resulta no fortalecimento de um setor concentrador da renda e, portanto, do poder econômico traduzido em poder político.

Ainda que tenha perdido terreno no Brasil, a industrialização continua sendo importante, mas qual industrialização? Uma indústria de bens típicos do século XX (veículos individuais, petróleo) ou uma indústria do século XXI? Um setor de serviços avançado, mas com capacidade limitada de gerar empregos e extremamente volátil aos movimentos da economia? Um setor de serviços intensivo em trabalho, mas dependente de rendas geradas a partir de políticas sociais? Uma combinação disso tudo em um modelo diversificado? Uma economia de transição para uma produção e consumo de baixo carbono? A partir de que incentivos? Explorando quais mercados? Uma economia dos cuidados? Uma economia solidária? Sob quais pressupostos e sob qual modelo de financiamento?

E há um **quinto tema, de natureza demográfica e geracional. A sociedade envelhece e isso tem implicações para o funcionamento da economia (o fim da janela demográfica) e para o tipo de infraestrutura que será necessária para uma sociedade com aumento da expectativa de vida e com, pela primeira vez daqui a alguns anos, mais velhos do que crianças.** Além disso, há uma mudança de expectativas sobre o futuro. Pouco conhecemos sobre o que pensam e o que querem os jovens. Mas há muitos sinais de que se trata de um universo simbólico significativamente diferente. Nele se mesclam desencantamento sobre o futuro e maior sensibilidade para temas como diversidade e liberdade.

Como São Paulo pode contribuir para reinventar o futuro, para si e para o Brasil? Esse o desafio que o NEPP-SP se propôs desvendar no presente trabalho, considerando as reflexões acima. Revisitemos São Paulo nos seus traços gerais.

Entre 1940 e 2020, a população paulista cresceu 6,3 vezes — de 7,1 milhões para cerca de 44,6 milhões de habitantes. No mesmo período, sua população urbana passou de 3,2 milhões para 43,1 milhões de habitantes (96,5% da população total). A população considerada rural é de cerca de 1,6 milhão de habitantes (3,5% do total). São Paulo é o estado mais populoso e mais urbanizado do Brasil, a terceira unidade política mais populosa da América do Sul (superado pela Colômbia e pelo restante da federação brasileira) e a subdivisão nacional mais populosa do continente americano.

No Estado mais rico do país as desigualdades sociais, no plural, são enormes e a fome e a miséria grassam nas periferias das suas cidades e áreas metropolitanas. Não basta apenas pensar na redução das assimetrias entre regiões ou retomar metáforas superadas como “*a locomotiva do Brasil*”. É necessário pensar como o Estado pode contribuir decisivamente para um novo ciclo de desenvolvimento inclusivo, solidário e sustentável no século XXI. Para tanto, a leitura do território paulista deve se dar a partir das redes urbanas existentes, estruturadas em ciclos históricos ao longo de eixos de penetração e urbanização do território (hidrovias, ferrovias, rodovias e, agora, infovias) incorporando as redes de cidades médias e pequenas, relevantes, inclusive, para sustentação das metrópoles.

Há grandes parcelas do território cuja vida econômica e política depende de núcleos urbanos médios e pequenos, compondo a divisão interurbana do trabalho que se estabelece no âmbito de redes e sistemas urbanos e têm peso na divisão do trabalho entre campo e cidade.

Nos últimos 30 anos, o estado de São Paulo esteve marcado pela progressiva redução do peso de sua economia no cenário nacional, que respondia por cerca de um terço (32%) do PIB nacional antes da pandemia de COVID-19. Os dados mais recentes sugerem que a economia paulista manteve capacidade produtiva e de arrecadação de tributos, com mudanças territoriais que transbordam os espaços tradicionais das regiões metropolitanas, com ampliação das atividades de serviços com elevada agregação de valor e a incorporação de tecnologias que tendem a empregar menos pessoas.

A adoção sistemática das políticas neoliberais, notadamente nos últimos 30 anos, trouxe à realidade um duro golpe expresso no agravamento dos históricos problemas estruturais do país. Particularmente em São Paulo, ampliou as desigualdades, a concentração de renda, da riqueza e da propriedade e sucateou os serviços públicos. Este quadro de agravamento se deu *pari passu* à redução das possibilidades de ação estatal concreta e coordenada.

O neoliberalismo aplicado em São Paulo não se materializa apenas no ajuste fiscal, os sucessivos governos do PSDB avançaram numa agressiva política de transferência de patrimônio público à iniciativa privada por meio de privatizações e concessões, além de avançarem em uma agenda própria de reformas no Estado.

Além de um projeto de gestão do Estado no capitalismo, o neoliberalismo é também um projeto de gestão da subjetividade, uma vez que os principais valores difundidos no neoliberalismo passam a ser também fundantes da relação dos sujeitos entre si e com o mundo. Valores como individualismo, competitividade, meritocracia, empreendedorismo, protagonismo, passam a ser os principais referentes deste novo sujeito social.

Por outro lado, uma consideração fundante deste trabalho foi entender que o atual contexto nacional e paulista está fortemente determinado pelo impacto

da pandemia, que se projetou para 2022 e anos seguintes, trazendo para a reflexão a perspectiva de elaboração e implementação de políticas públicas sob a égide da urgência e emergência. Nesse contexto, o combate sem quartel contra a fome e a miséria, agravados enormemente pela pandemia, assume uma dimensão inequívoca.

Os desafios que se antepõem para governar São Paulo, em uma perspectiva progressista e transformadora, são enormes, pois os governos tucanos, com as marcas neoliberais, consolidaram as políticas públicas com viés conservador, reforçando a exclusão dos pobres, da população negra e das mulheres. Para quebrar tal hegemonia, impõe-se, portanto, a radicalização da democracia em todas as esferas, priorizando classe, gênero e raça. Isso posto, é necessário considerar a população como um todo – homens, mulheres, jovens, adultos/as e idosos/as, povos indígenas, negros e negras – garantindo-lhe canais de vocalização para suas demandas e acesso universal aos serviços públicos. Ademais de necessário e possível, esse é um objetivo irrenunciável.

CAPÍTULO 1

A HEGEMONIA CONSERVADORA NO ESTADO DE SÃO PAULO:

COMO FAZER O EMBATE CONTRA-HEGEMÔNICO,
GANHAR AS ELEIÇÕES E GOVERNAR?¹

A implementação de um projeto transformador para o Brasil passa pelo deslocamento da correlação de forças em São Paulo. Desde há muito, este estado consolidou-se como o coração do capitalismo brasileiro e foi sede e cenário das grandes rebeliões do capital nacional e suas articulações conservadoras e reacionárias que desequilibram e desorganizam qualquer projeto nacional. Mesmo tendo diminuído seu peso econômico nas últimas décadas em relação ao restante do país, segue sendo o estado que concentra as matrizes das maiores cadeias produtivas e o mais importante aparato científico-tecnológico, além de ser a sede do capital financeiro nacional e do agronegócio.

Pensar São Paulo e seu arraigado conservadorismo e ganhar a eleição no estado é essencial para que se possa governar e transformar o país e o próprio estado, constituindo-se num desafio prioritário que exigirá muita capacidade de formulação, comunicação e ação do partido. Vencer a eleição para o governo estadual tem, nesse sentido, uma importância muito além dos interesses apenas da população paulista, pois pode contribuir decisivamente para o projeto de transformação do Brasil.

1. Texto elaborado pelo GT-6 do NEPP-SP, integrado por prefeitos(as) e ex-prefeitos(as), e vice-prefeitos(as) e ex-vice-prefeitos(as).

O conservadorismo paulista não é homogêneo e nem é pleno. Ele se diferencia no contexto da diversidade social do estado.

Na capital e respectiva região metropolitana há, ainda, mesmo reduzida, uma base operária que vem de uma tradição de luta por direitos sociais e está presente desde a origem do sindicalismo brasileiro. Essa região metropolitana, que representa aproximadamente metade da população e do eleitorado paulista, tem formação social com cultura política cosmopolita e de organização mais de vanguarda, liderou a formação do PT e é parte da história da esquerda brasileira. É uma região importante para o PT, que conta com a presença de todos os nossos deputados federais, da maioria dos deputados estaduais e com muitos vereadores, além do apoio de muitos sindicatos e movimentos sociais.

É na outra metade do estado, o interior, que parece residir a maior dificuldade do PT para vencer a eleição ao governo de São Paulo. Esse “interior” paulista diverso e heterogêneo é lugar da agricultura familiar, dos povos comunidades tradicionais – caiçaras, ribeirinhos, quilombolas, indígenas –, dos pescadores artesanais, do agronegócio e da grande agroindústria, da pecuária, “desertos verdes” de cana-de-açúcar, laranja e eucalipto, dos centros de alta tecnologia, dos polos industriais diversos, do turismo nas regiões litorâneas e serranas e também do forte setor de comércio e serviços. Esse interior votou em peso em Bolsonaro em 2018!

No interior, em especial nas pequenas cidades, deve se levar em conta o provincianismo reinante e o poder paralelo representado por segmentos, como: maçonaria, sindicatos patronais, igreja católica conservadora e as igrejas evangélicas pentecostais, clubes de serviço e mídias diversas, sobretudo as emissoras de rádio, dentre outros, que exercem forte influência na política local e são imunes (ou resistem) ao protagonismo do campo progressista.

Assim como na grande São Paulo devem ser considerados os diversos territórios – da “Paulista a Paraisópolis”, no interior do estado, além desse aspecto, temos que considerar a questão do clientelismo, onde prefeitos de pequenas cidades, com poucos recursos financeiros e orçamentários disponíveis, ficam literalmente com o “pires na mão” à espera de qualquer recurso que venha do

governo estadual e federal e, conseqüentemente, a exigência da contrapartida de apoio eleitoral futuro.

O PSDB capitaneou politicamente o conservadorismo paulista a partir da primeira eleição de Fernando Henrique Cardoso para presidente e de Mário Covas para governador, em 1994, quando faz uma opção clara para governar com a centro-direita e paulatinamente hegemonizou-se no centro político e eleitoral em uma aliança muito sólida com parcelas importantes das forças políticas herdeiras do Ademarismo, do Janismo, do Malufismo e do Quercismo. Essa hegemonia foi paulatinamente construída com partidos e lideranças aliadas que utilizaram a imensa estrutura administrativa do governo estadual, instrumentalizada regionalmente e politicamente ocupada. Ao mesmo tempo que propositalmente, e com a complacência e apoio da mídia corporativa, os governos sob a égide tucana se isentaram em muitas questões de interesse da sociedade, jogando-as no colo dos prefeitos e prefeitas. Com a cumplicidade de setores do Ministério Público e dos tribunais, fizeram um enfrentamento político contínuo aos governos municipais de oposição, ao governo federal petista e aos movimentos sindicais e sociais provocando ao longo dos anos um paulatino enfraquecimento das forças progressistas que existiam espalhadas pela capital, pela região metropolitana e pelo interior paulista.

O PSDB fundou-se como partido social-democrata, mas não honrou essa opção político-ideológica, desfigurando-se e assumindo uma postura conservadora em direção ao neoliberalismo, tanto no plano nacional como aqui em São Paulo. Quando não omisso, tem sido tíbio no enfrentamento da fome e da miséria e jamais colocou como opção o enfrentamento das desigualdades sociais, que são abissais, apesar de se tratar do estado mais rico da nação.

O PT, desde o início de sua existência, fiel ao seu ideário de transformação da sociedade, enfrentou a hegemonia conservadora em São Paulo e obteve expressivos resultados. Não apenas firmou-se como um partido protagonista na cena paulista, através do debate e das mobilizações e de sua combativa atuação parlamentar na Assembleia Legislativa, como inaugurou em 1988 um ciclo de vitórias eleitorais em municípios importantes do estado de São Paulo, a começar pela capital. A partir de 2000, acentuando-se na esteira da vitória de Lula em 2002, o partido passou a conquistar vitórias eleitorais em municípios do interior,

além de estender suas vitórias para outros municípios da Grande São Paulo. Depois de governar a capital de 1989 a 1992 com Luiza Erundina, voltou a fazê-lo mais duas vezes, com Marta Suplicy e Fernando Haddad. Mas o partido foi além: em 1998, por uma ninharia de votos, Marta Suplicy não foi para o segundo turno contra Paulo Maluf na disputa pelo governo estadual, fruto da manipulação das pesquisas eleitorais de véspera. Quatro anos depois, com José Genoíno, o PT chegou ao turno final e quase o fez novamente com Aloízio Mercadante, na eleição de 2006. Importante registrar as vitórias alcançadas com o alargamento do tamanho da representação partidária nas câmaras municipais, na Câmara dos Deputados e na Assembleia Legislativa e as eleições majoritárias para o Senado. Na vitória de 2002, Lula recebeu mais votos no segundo turno do que José Serra.

Essas vitórias eleitorais não representaram pouca coisa e se constituíram, através do modo petista de governar – inversão de prioridades, transparência e participação social – nos governos de municípios paulistas, no contraponto ao conservadorismo paulista, apesar de isso não ter significado a produção de rupturas, no sentido da transformação, mesmo que modesta, do sistema de poder vigente. O legado deixado por tais experiências de governo é indiscutivelmente muito importante e deixou vestígios na memória popular, embora não tenha deitado raízes profundas como se gostaria, fato que merece ser melhor examinado.

Contudo, apesar dessas inquestionáveis vitórias, permanece o fato inquietante de que o PT ainda não conquistou o governo do estado de São Paulo e esse é um objetivo desafiador. Sem dúvida, a força política das elites e sua capacidade ideológica manipuladora sobre o imaginário social se constitui em uma barreira formidável, impedindo ou dificultando sobremaneira a penetração na consciência popular das ideias libertárias e democráticas e que preconizam direitos sociais, especialmente no seio da classe trabalhadora. O conservadorismo persiste majoritariamente na sociedade paulista e deve ser estudado e compreendido na sua diversidade geográfico-regional, econômica, social e cultural, caso se pretenda fortalecer o projeto para superá-lo.

Nesse contexto, não há por que ocultar que foi modesta a capacidade partidária de fazer adequadamente a disputa de narrativas e de valores, em particular no que concerne ao modo petista de governar, que foi se dissipando na penumbra

ao longo do tempo. Por outro lado, é importante ressaltar que hoje a dificuldade do campo progressista de dialogar e entender o interior complexo do estado de São Paulo, nas suas necessidades locais e regionais, se dá também porque em muitos lugares o PT e as esquerdas em geral foram reduzidos a pequenos grupos sem inserção social. Essa é uma autocrítica necessária, sob pena de atribuir nossas vicissitudes apenas às elites conservadoras e aos adversários políticos.

O golpe de 2016 contra a presidenta Dilma Rousseff e a escalada criminosa contra o PT e Lula, sob o patrocínio do sistema de justiça e da mídia corporativa e do interesse político-econômico norte-americano, minaram e debilitaram a ascensão do partido na disputa pela hegemonia política tanto em São Paulo como no restante do país. Por conta disso, sobretudo, os resultados eleitorais em São Paulo após o golpe foram pífios para o PT, como se sabe, embora as vitórias em Araraquara, Diadema, Mauá e Matão, reiteradas em 2020, sejam emblemáticas na atual fase de resistência.

Os reflexos do golpe, contudo, como sabemos, foram mais profundos e mais amplos. A ascensão da ultradireita no cenário político nacional, que afetou mais profundamente o sul-sudeste, se refletiu na expressiva votação de Bolsonaro no estado de São Paulo em 2018, principalmente no interior. Esse fenômeno atingiu não apenas a esquerda, mas também a própria seara tucana, pois, embora Dória tenha sido eleito surfando com o bolsonarismo, os seus efeitos devastadores dividiram e enfraqueceram o PSDB. Esse bolsonarismo, que tem raízes em uma população representada pelo cidadão médio, branco e conservador, faz forte embate ao governo Dória, seja através de setores das polícias, seja através das igrejas conservadoras, especialmente as evangélicas pentecostais. A hegemonia política na defesa da agenda liberal certamente une esses campos políticos, ainda que agrupados em diversos partidos. Mas o fato é que a polarização política em São Paulo não é mais necessariamente entre o PT e o PSDB e os recortes partidários configuram uma nova correlação de forças tanto no campo da direita como da esquerda.

O conjunto das reflexões aqui expostas evidencia as dificuldades históricas antepostas ao PT para vencer as eleições para o governo do estado de São Paulo, deixando entrever, contudo, que para 2022 as perspectivas são alvissareiras, eis

que temos uma candidatura com perfil apropriado e competitivo e todas as condições para construir e apresentar um programa de governo e um plano tático-eleitoral adequados à realidade paulista.

Para o sucesso dessa empreitada eleitoral e para o futuro, é preciso insistir na compreensão da heterogeneidade do estado de São Paulo e levar na devida conta a diversidade econômica, social, ideológica-cultural, que permeiam os seus distintos territórios, sobretudo sublinhando enfaticamente que o interior tem especificidades em relação à capital e à Grande São Paulo. E, que é necessário falar para cada região de maneira específica e valorizar a ampla maioria de municípios que se encontram fora das regiões metropolitanas e aqueles que são periféricos e pobres dentro delas mesmas. As profundas mudanças tecnológicas em curso vêm impactando e provocando transformações radicais na estrutura produtiva e nas relações de trabalho, de modo que a atual crise do movimento sindical não é conjuntural, mas estrutural. Daí que, apesar da importância que esse movimento continua a ter na dinâmica de atuação do PT, é fundamental ter claro que é preciso ir além dos sindicatos para dialogar sobre trabalho, renda e desenvolvimento com a população paulista.

As universidades públicas são ilhas de excelência espalhadas pelo estado e é imprescindível que o PT construa com elas um diálogo permanente e proveitoso, na perspectiva do conhecimento mais aprofundado sobre a realidade paulista e da busca de ideias e propostas alinhadas ao campo democrático-popular. O mesmo vale para a extensa rede de escolas técnicas estaduais e federais.

É necessário, por outro lado, encontrar uma forma de dialogar com as diferentes religiões dando destaque às igrejas cristãs e seus fiéis, pois a realidade social de desemprego, fome e outras carências pode voltar a aproximá-los do PT. Enfim, o grande desafio é encontrar o discurso apropriado para São Paulo e seus cidadãos, em conformidade com suas características e aspirações, suas preocupações e suas necessidades.

Além das mensagens corretas, contudo, há também que se buscar os meios de comunicação adequados e uma nova organização em rede, pois a realidade está sendo muito impactada pelas novas formas de divulgação de ideias e de

peças, e não adianta, portanto, bom candidato e bom programa de governo se não dialogarmos muito melhor com as redes sociais. Há o desafio da segmentação da comunicação proporcionado pelas redes sociais que permite dialogar diretamente com grupos sociais ou regiões.

Esse desafio da conexão entre a mensagem e seu destinatário necessitará de pesquisa para contribuir com uma comunicação que conecte nossa campanha/candidato ao sentimento da região e do lugar. A comunicação hoje funciona com alicerces mais profundos, que estão situados abaixo da superfície racional. Nosso candidato deve buscar o papel de “construtor de sentimentos”, que não tem lógica racional, mas pode ser elaborado e viabilizado pelas redes sociais.

No início do presente capítulo, procurou-se deixar claro a relevância estratégica de o PT vir a governar São Paulo, na perspectiva de reconstruí-lo e transformá-lo, mas também como fator fundamental para dar sustentação ao projeto de reconstrução e transformação do Brasil. Não se trata, portanto, de querer vencer as eleições a qualquer preço, abrindo mão de princípios caros ao partido, mas de compreender que uma vitória eleitoral no estado de São Paulo representará uma importante vitória estratégica, capaz de impulsionar a disputa hegemônica para um outro patamar, aqui e no Brasil.

Diante do aparente dilema que subjaz no parágrafo anterior, pode-se perguntar: dada a hegemonia conservadora em São Paulo, vamos tentar mudar o eleitorado e seu modo de pensar ou adaptamos nossa prática, nosso programa e nossas ideias ao que esse eleitorado paulista pensa? Como colocar para o eleitor propostas que contemplem seu maior conservadorismo econômico? Como colocar distintamente a importância do Estado para as pessoas mais fracas e vulneráveis ao mesmo tempo que se faz propostas para as classes médias e para os setores empresariais em geral?

Importante assinalar que uma perspectiva política de disputa mais aberta e cuidadosa, para além do eleitorado de esquerda e petista, porém sem abrir mão das ideias progressistas, já ocorreu em outros momentos da história, nas jornadas eleitorais vitoriosas em nosso estado, como assinalado anteriormente. Não é novidade, portanto.

O reconhecimento da hegemonia conservadora em São Paulo, nas suas várias dimensões, permeou as reflexões nos distintos grupos de trabalho que se organizaram em torno do NEPP. Desse modo, as diretrizes e ideias-força que brotaram dessas reflexões, com vistas a servir de subsídios para o programa de governo para a disputa das eleições em 2022, estão evidentemente em sintonia com esse reconhecimento.

CAPÍTULO 2

RECONSTRUÇÃO DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO – DESAFIO URGENTE E NECESSÁRIO

Em 1995, tendo como alicerce a doutrina neoliberal, se inaugura no estado de São Paulo, sob o patrocínio do então empossado governo Mário Covas, que declarou ser necessário dar um choque de capitalismo no Estado, uma política de ajuste fiscal permanente, que tem conduzido as ações tributárias, orçamentárias e financeiras do governo paulista até os dias atuais. A despeito das nuances entre os diferentes mandatos neste período, essa política apresentou reflexos profundos sobre o conjunto da administração pública, debilitando-a e subjugando-a de modo inusitado ao interesse privado.

Na lógica do passado e do presente, caberia a essa política “austericida” reduzir o peso dos gastos diretos do Estado, sobretudo as despesas com o pagamento dos servidores e com os investimentos diretos, ao mesmo tempo que o poder público deveria ampliar as chamadas receitas próprias (proveniente de impostos e taxas) e as receitas com a alienação de ativos (venda de patrimônio público). Esta segunda estratégia estaria no centro da diminuição do tamanho do Estado, permitindo, em tese, um maior abatimento das dívidas e, simultaneamente, evitando que o Estado fosse impelido a novos investimentos, novos empréstimos e, portanto, novas dívidas.

A busca, a todo custo, pelo chamado equilíbrio fiscal, assumiu como objetivo último declarado a redução do endividamento do setor público, o qual alimen-

tou ao longo das últimas décadas o discurso de que esse era um problema a reclamar cada vez mais sacrifícios e permitir a contínua transferência de recursos dos mais necessitados para os já muito ricos. Apenas os investimentos públicos e os serviços governamentais foram reduzidos, atingindo os de sempre: o povo do estado de São Paulo.

Nessa perspectiva, o governo Covas lança, em 1995, o Programa de Participação da Iniciativa Privada na Prestação de Serviços Públicos e na Execução de Obras de Infraestrutura. Em seguida, faz aprovar a Lei 9.361/1996, que institui o Programa Estadual de Desestatização – PED – e, finalmente, celebra com a União em 1997 o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal de Longo Prazo do Estado de São Paulo, através do qual, mediante o compromisso do Estado de cumprir metas de ajuste fiscal rigoroso, se almeja o refinanciamento, em condições favoráveis, de grande parte da dívida pública pelo prazo de 30 anos.

EVOLUÇÃO DAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Uma das principais metas previstas no programa de ajuste fiscal estabelecia a necessidade de se obter persistentemente um crescimento real anual das receitas tributárias próprias estaduais. Durante o período 1997/2001, principalmente em função das turbulências causadas por várias crises financeiras, as expectativas não foram alcançadas. Em 2001, a arrecadação ficou abaixo da meta prevista, refletindo outro ano de baixíssimo crescimento econômico. Posteriormente, entre 2002 até 2010, o governo paulista conseguiu cumprir as metas de arrecadação, mercê do aumento do crescimento econômico no período.

No intervalo de 2011 a 2020, marcado pelos impactos retardados da crise financeira internacional, pelo golpe jurídico-parlamentar contra o governo do PT, pela eleição do governo Bolsonaro e, finalmente, pela pandemia da COVID-19, o governo estadual voltou a ter fortes dificuldades em atingir as metas de arrecadação tributária demandadas, tendo havido queda real da arrecadação do ICMS e de outras receitas correntes. A situação em 2020 só não foi pior porque o estado de São Paulo recebeu auxílio financeiro de R\$ 7,6 bilhões, possibilitado

pela Lei Complementar 173/2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS Cov 2.

As Receitas de Capital, por sua vez, cresceram na última década em termos reais em razão do aumento de privatizações e venda de patrimônio. Tais receitas, porém, são pouco representativas, em termos absolutos, quando analisamos o orçamento como um todo. Além disso, possuem caráter de estoque, não de fluxo. Ou seja, não representam uma forma de financiamento contínua para o estado. Possuem um limite: a própria dilapidação do estado, e têm como contrapartida a perda de capacidade do estado de investir e de promover políticas sociais: e, as Receitas com Operações de Crédito também apresentaram recuo em termos reais nesta última década.

A renúncia fiscal adotada pelo governo estadual precisa ser avaliada nesse contexto: entre 2008 e 2014, a renúncia de receita atingiu 497 bilhões de reais; no último governo Alckmin (2015-2018), ela foi de 159,4 bilhões de reais; e no governo Doria, foi estimada em 188 bilhões de reais. Para 2022, prevê-se que o gasto tributário equivalha a mais de 22% da receita do orçamento. No governo Doria, em decorrência da renúncia fiscal, as perdas de recursos na educação chegam a 56,4 bilhão de reais; nas universidades, 18 bilhões de reais; e, na saúde, 22,5 bilhões de reais, o que nos leva a indagar sobre algo até o momento não esclarecido, isto é: quantos empregos foram gerados e quais foram os ganhos para a sociedade paulista como decorrência dessa renúncia fiscal?

No tocante à Dívida Ativa, o governo estadual não tem sido efetivo na cobrança de seus devedores. Em 2020, por exemplo, o valor da dívida ativa inscrita foi de 24 bilhões de reais, enquanto a parte recuperada foi de parcos 2,54 bilhões de reais. Os dez maiores devedores somam 25,10 bilhões de reais, enquanto os 100 maiores devedores, 84,8 bilhões de reais.

ALIENAÇÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

O primeiro ciclo de privatizações compreendeu o período de 1997 a 2000. Em 1997, houve a transferência da FEPASA e da CEAGESP para a União, a alienação de participação da SABESP, ELEKTRO e ELETROPAULO e a privatização da CPFL. Em 1998,

com nove lotes concedidos, dentre eles Anhanguera/Bandeirantes, Imigrantes/Anchieta, Raposo Tavares/Castelo Branco, iniciou-se a concessão de serviços das rodovias paulistas, para empresas privadas, com a correspondente cobrança de pedágios. Em 1999, foram privatizadas a COMGÁS, a CESP Paranapanema e a CESP Tietê e a transferência do BANESPA para a União, por cerca de 2 bilhões de reais, o qual foi vendido ao Grupo Santander por mais de 7 bilhões de reais. Em 2000, fechando-se o primeiro ciclo de privatizações, foram concedidos mais três lotes do sistema rodoviário (Região de Itapetininga, Região de Itapira e Região de Itu) e da Área 3 (Sul) de gás canalizado.

No período de 2001 a 2004, houve uma diminuição no processo de privatizações, sendo digna de nota as alienações de participação societária do Estado na SABESP em 2002 e 2004, durante o governo Alckmin. De 2005 a 2008 se iniciou o segundo ciclo de privatizações, quando foram vendidas a Nossa Caixa Seguros e Previdência, o Banco Nossa Caixa e a Companhia de Transmissão de Energia Elétrica Paulista, além das concessões das rodovias D. Pedro I, Carvalho Pinto/Ayrton Senna, Raposo Tavares e Marechal Rondon.

Considerando todas as modalidades de transferência de ativos – privatização, concessão de serviços, alienação de participações, alienação de controle, alienação de imóveis e transferência para a União, o Estado de São Paulo arrecadou mais de 129 bilhões de reais até 2020 (em valores atualizados pela inflação do período/ IPCA).

A desconstrução da estrutura administrativa e de planejamento do Estado, no bojo do programa de ajuste fiscal, ganhou novo impulso no governo João Dória, a partir de 2019. A Lei 17056/2019, autoriza o Poder Executivo a dissolver, liquidar e extinguir a CODASP e a EEMPLASA e a incorporação da Imprensa Oficial do Estado S/A pela PRODESP. Poucos meses depois, através da lei 17.148/2019, a DERSA foi extinta. A Lei 17.293/2020 autorizou a extinção da Fundação Parque Zoológico de São Paulo; da CDHU; e da EMTU; extinguiu efetivamente outras entidades descentralizadas: SUCEN; o Departamento Aeroviário do Estado de São Paulo – DAESP; e o Instituto Florestal; autorizou a concessão de 10 Parques Públicos; e instituiu o Plano de Demissão Incentivada.

REDUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL E OUTROS ITENS DE CUSTEIO

O programa de ajuste fiscal estipulou que o principal mecanismo de controle das despesas do setor público se daria através da redução da participação das despesas com a folha de pagamento dos servidores públicos (ativos e inativos) em relação às receitas líquidas reais.

Em 1997, os gastos com pessoal correspondiam a 64% das receitas líquidas reais, enquanto, em 2008, eles representaram apenas 49,9% dessas receitas. De 1995 a 1998, houve elevação real do gasto com pessoal, principalmente diante de certa pressão por recomposição salarial herdada do governo Fleury. De 1999 a 2004, as despesas com pessoal caíram significativamente, em decorrência da política de “arrocho salarial” prevista nas metas do programa de ajuste fiscal.

Durante o biênio de 2005 e 2006, as despesas com pessoal cresceram, sob pressão dos servidores e às vésperas das eleições presidenciais. A partir de 2007, retoma-se a trajetória de queda nas despesas com pessoal, atingindo em 2009 a menor taxa registrada em todo o período: apenas 36,8% das despesas correntes. No período de 2011/2020, o aumento real das despesas com salários do pessoal da ativa foi de apenas 0,6%. Esse regime de arrocho salarial permanente do funcionalismo ganhou uma dramaticidade ainda maior com a aprovação pelo Congresso Nacional da chamada PEC Emergencial, a qual acresce no texto constitucional autorização para que estados e municípios utilizem dispositivos de contenção de gastos (não concessão de reajuste salarial aos servidores; não realização de concursos públicos; não ampliação de benefícios tributários, entre outros pontos), quando a relação entre despesa corrente e receita corrente chegar a 95%. E se essa relação ultrapassar 85%, os mesmos dispositivos podem ser aplicados no todo ou em parte, desde que aprovados pelo Poder Legislativo. Importante mencionar que, em agosto de 2021, a relação despesa corrente/receita corrente chegou a 94,32% no contexto das finanças do governo do estado de São Paulo, já permitindo ao governador a utilização do instrumento legal aqui tratado.

Para impedir novas contratações de servidores, o governo estadual tem se valido sistematicamente da terceirização para a prestação de serviços públicos. Em 2020, havia 9.570 contratos com serviços terceirizados, no valor total de 46,5 bilhões de reais e, destes, 3.661 contratos, no valor de 15,9 bilhões de reais, correspondiam a atividades finalísticas, violando o princípio constitucional. Os repasses para os contratos com o terceiro setor (organizações sociais) aumentaram 5.897% entre 1998 e 2020, sendo que, no mesmo período, houve uma redução de 35% do número de servidores.

Essa política de controle dos gastos com pessoal, por sua vez, não impediu a elevação das despesas com aposentadorias e pensões, ampliando o desequilíbrio financeiro do SPPREV e provocando grande pressão sobre os gastos do tesouro. Desta forma, as contribuições do Estado para cobertura do desequilíbrio financeiro do SPPREV, em 2020, atingiram a cifra de 27 bilhões de reais, uma elevação de 96,7% em termos reais nos últimos 10 anos. Esse quadro de insustentabilidade do SPPREV está estruturalmente associado ao estreitamento da base de contribuição.

A política de cortes dos gastos públicos também pode ser observada nas demais despesas de custeio, que apresentaram uma redução real de 19,4% de 2011 a 2020, fato explicável pela redução do papel do Estado e pela transferência de responsabilidades para os municípios.

As despesas com a amortização e o pagamento de juros e encargos da dívida também caíram no período recente, em parte pela adesão do Estado à LC 173/2020, que permitiu a postergação do pagamento da dívida e operações de crédito internas em 2020, bem como o recebimento do auxílio financeiro a estados e municípios. Já as dívidas com precatórios, até o final de agosto de 2021, totalizavam 26 bilhões de reais e deveriam ser pagas até 2024, mas os prazos foram postergados para até 2029. Tais situações representam um alívio transitório para o tesouro estadual. Na mesma linha, o governo estadual sacou R\$13,26 bilhões da conta de depósitos judiciais, contudo, terá que devolvê-los nos próximos anos.

POUCOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS

O programa de ajuste fiscal estipulou teto para as despesas com investimentos diretos, reduzindo drasticamente o patamar dos investimentos públicos. Durante o período 1997 a 2005, os investimentos diretos do Estado representaram menos de 3,5% das receitas líquidas reais. Apenas a partir de 2006 o patamar de investimentos supera os 5% das receitas líquidas reais, aumentando ainda mais em 2008 e 2009, em razão, sobretudo, de três causas diretas: a) as novas autorizações concedidas pelo governo federal para o estado de São Paulo contrair empréstimos externos; b) a recuperação das receitas próprias, ancoradas no crescimento econômico do país; c) o aprofundamento da política de redução da participação das despesas com pessoal durante o período.

Refletindo as dificuldades financeiras do Estado nos últimos 10 anos, bem como a política de redução do papel do setor público, os investimentos públicos caíram, em termos reais, 14,6% nos últimos 10 anos. As revisões do programa de ajuste fiscal continuado não cessaram o seu ímpeto deletério, refletindo-se na baixa execução das ações previstas nos PPAs até o presente. É de se registrar que no mesmo período, diferentemente, o governo Dilma fez elevados investimentos no estado de São Paulo, sobretudo no âmbito do PAC e do Programa Minha Casa Minha Vida, não tendo recebido do governo estadual as contrapartidas compatíveis.

Em 2020, o governo paulista teve *superávit orçamentário* de 7,7 bilhões de reais e, até agosto, consolidava-se a previsão de 27 bilhões de reais para 2021. As disponibilidades de caixa no final de 2020 somavam 26,2 bilhões de reais e, até agosto de 2021, este valor chegou a 59,36 bilhões de reais, um crescimento de 33,15 bilhões de reais, ou 126%. Esses resultados expressivos, contrastando com a situação nacional, refletem a boa performance econômica e de arrecadação do Estado nos dois referidos anos. Com base neles, o governo Dória lançou o PRO-SP, através do qual anuncia, embalado pela perspectiva eleitoral, que os investimentos do Estado crescerão dos atuais 4 bilhões de reais para 50 bilhões de reais anuais, nos próximos dois anos, promessa muito pouco crível dado o sucateamento da máquina pública, o fato de a capacidade de endividamento

do Estado estar no limite e a conjuntura econômica nacional, pouco propícia para respostas produtivas rápidas.

Com efeito, apesar de todo o esforço para diminuir a dívida pública, ela segue sendo desafiadora. Em 2020, a dívida somava 301 bilhões de reais (dívida interna: 270,7 bilhões de reais + dívida externa: 30,3 bilhões de reais). Em 2022 terão que ser acrescidos a esse estoque 13 bilhões de reais que foram temporariamente suspensos em razão do combate à COVID-19.

O QUE SOBROU DE ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E DE PLANEJAMENTO EM SÃO PAULO?

Após todos os ciclos de privatizações praticadas até o momento, permaneceram empresas como o Metrô, a CPTM, a SABESP, a CETESB, a EMAE, a Companhia Docas São Sebastião, a PRODESP e órgãos como o IPT, o DAEE, a FDE, a FURP, o Instituto Butantan, a FAPESP, a Fundação SEADE, a Coordenadoria de Desenvolvimento Rural Sustentável – CATI, o DER, o Instituto de Terras do Estado de São Paulo – ITESP, dentre outros.

É importante ressaltar que a operação de várias linhas de transporte metroferroviário de passageiros, tanto do Metrô como da CPTM, já foi concedida à iniciativa privada, apesar de essas empresas continuarem sob o controle do Estado. O IPT depende hoje dos contratos com o setor privado. A SABESP entrou nos planos de privatização e o governo do estado estuda a melhor maneira de ampliar a participação do setor privado no controle acionário da empresa. O Instituto Butantan e a FURP, que vinham enfrentando dificuldades, foram salvos pela ação da oposição na ALESF e que os tornou estratégicos na essencialidade do combate à pandemia. O ITESP teve sua permanência assegurada graças à resistência do movimento popular, especialmente o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra. A CDHU também já tem, como vimos anteriormente, autorização para sua extinção, porém, diante do cenário eleitoral próximo, o governo João Dória adiará essa medida. Esse conjunto todo, enfim, alguns mais outros menos, segue na mira da privatização ou extinção, e mesmo sucateamento,

a indicar que o processo de debilitação do estado paulista não foi interrompido.

Continuam ainda ativas agências de apoio e fomento, como o Desenvolve SP e Banco do Povo, que vinham recebendo aportes minguados ao longo dos anos, porém, com a pandemia e seu impacto negativo sobre a atividade econômica e a proximidade das eleições, passaram a receber mais recursos.

E embora existam nada se diz sobre instrumentos importantes, tais como: Fundo de Apoio a Contribuintes; Fundo de Incentivo da Desenvolvimento Social; Fundo de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico; Fundo de Aval; o Fundo Estadual de Prevenção e Controle da Poluição; Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento; Fundo de Melhoria das Estâncias; Fundo de Desenvolvimento do Vale do Ribeira e o Fundo Estadual de Recursos Hídricos. Em geral, esses fundos têm sido contemplados com recursos irrisórios.

Ao esvaziamento da capacidade administrativa e de planejamento, veio se somar uma modelagem de PPPs e concessões enviesadas, de favorecimento ao capital privado. É notório o descumprimento de obrigações por parte dos concessionários e há frequente aceitação, sem restrições, dos seus pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro e de outros ajustes, sob a complacência das agências reguladoras ARTESP e ARSESP e dos órgãos de controle – TCE, MP.

Esses fatores interferem negativamente na gestão dos investimentos na área de infraestrutura. Recorrentemente o cronograma de obras contratadas e iniciadas, envolvendo bilhões de reais, não é cumprido pelas concessionárias, sem que sejam devidamente punidas. Apenas para se ter uma ideia, o Relatório do TCE, relativo ao 1º trimestre de 2021, apontou desconformidade em 1156 obras (510 atrasadas e 646 paralisadas), contratadas pelo valor inicial de 25,5 bilhões de reais.

DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Está claro que um governo democrático-popular precisa alterar essa estratégia fiscal privatista adotada nos últimos 26 anos em São Paulo e adotar outra, dia-

metralmente oposta, vinculada prioritariamente aos interesses da maioria da população paulista. Uma reengenharia da capacidade administrativa, financeira e de planejamento do governo do Estado de São Paulo é absolutamente necessária.

A ampliação da capacidade arrecadatória, certamente, se insere como medida prioritária e esse objetivo será buscado através da dinamização da economia paulista e da ampliação da base tributária com caráter progressivo. De outro lado, será preciso realizar um levantamento efetivo e criterioso das renúncias fiscais promovidas nas últimas décadas, verificando a pertinência, ou não, de sua continuidade, e em que termos. E será necessário aprimoramento da atividade de combate à sonegação fiscal, assim como, em ação conjunta com a procuradoria do estado, um eficiente programa de cobrança da dívida ativa, sobretudo no que concerne aos grandes devedores.

É inelutável que seja interrompido o processo de arrocho salarial sobre os servidores públicos e aberto um diálogo com suas representações, com vistas à adoção de uma política para esse segmento que permita a recuperação gradativa das perdas e a sua valorização profissional. Do mesmo modo, que se busque avaliar as áreas mais carentes de quadros funcionais e se programar a sua recomposição e requalificação. Os pressupostos do Projeto de Lei Complementar 26/2001, que ataca duramente o direito de organização dos servidores, não poderão ser aceitos. E nem arrefecidas as ações da oposição na Câmara Federal contra a PEC 32, que desmonta a estrutura do serviço público no Brasil, com presumíveis reflexos nos Estados.

Em consonância com outros estados da federação, e tendo em vista o peso político do governo de São Paulo, será necessária a abertura de negociação com o governo federal com o objetivo de se remodelar o acordo da dívida pública estadual em bases adequadas à nova estratégia fiscal associada à reconstrução e requalificação do estado paulista, assim como de reverter os retrocessos trazidos pela PEC do Teto e pela PEC emergencial. Tarefa essa que será muito facilitada na iminência de um governo federal igualmente democrático-popular.

É certo que será necessária uma auditoria dos contratos de concessões e parcerias com o setor privado, com vistas a identificar e sanar, com transparência, possíveis irregularidades e inconsistências. Ao mesmo tempo, será imprescindível revisitar os marcos regulatórios dos serviços públicos concedidos e reposicionar as agências reguladoras em prol do genuíno interesse público. É certo igualmente que será necessário rever em profundidade os contratos de terceirizações, especialmente os que se referem a atividades-fim do poder público, a exemplo das organizações sociais que operam na área de Saúde.

Esse projeto de reconstrução, como parte do programa de governo, não se dará por decreto e nem de um só golpe. O governo democrático-popular terá que apresentá-lo com clareza para a sociedade paulista, especialmente para os setores populares, demonstrando a sua necessidade imperiosa e obtendo o apoio necessário para aprová-lo e implementá-lo, em uma estratégia de transição.

Conhecendo esta realidade desafiadora das contas públicas, é preciso garantir oportunidades para que as demandas da sociedade sejam ouvidas e incluídas nas políticas públicas e no orçamento estadual. Nos próximos capítulos buscaremos sintetizar como necessidades estruturais e emergenciais, decorrentes da crise socioambiental, econômica e territorial, agravadas pela pandemia da COVID-19 e falta de participação popular, podem estabelecer diretrizes para um governo do PT no estado de São Paulo.

CAPÍTULO 3

A PRODUÇÃO DA VIDA NO CENTRO DA AÇÃO DO GOVERNO: POLÍTICAS SOCIAIS E IGUALDADE DE DIREITOS

Para o enfrentamento das desigualdades no estado de São Paulo se propõe como ideia-força a defesa do fortalecimento da ação do Estado e a Produção da Vida no Centro da Ação do Governo, aqui considerada como a dinâmica do viver em sua integralidade e que abrange as condições de produção e de sua reprodução.

O Estado, enquanto instituição coordenadora, deve ser um instrumento indutor de distribuição da riqueza social por meio de políticas públicas, da gestão do orçamento, da economia do setor público e por sua influência na organização econômica da sociedade, e poderá promover a equidade com a ação dirigida ao bem público, à reorganização da riqueza social, priorizando o bem-estar e o bem comum, o que se contrapõe à dinâmica do Estado como indutor da segurança e da ampliação do capital. Um Estado que se organiza e age de forma democrática e participativa, estimula e fomenta mudanças culturais.

O Estado como agente promotor da igualdade deve também recuperar a capacidade de realizar investimentos; elaborar políticas públicas para atendimento da dimensão material da democracia; reorganizar e ampliar a participação social; e elaborar – urgente e continuamente – estratégias para o enfrentamento de toda sorte de desigualdade e discriminação existente.

Trata-se de reverter a lógica de encerramento de programas sociais, de esterilização da participação social nas diversas instâncias, da supressão dos fundos de financiamento de políticas de Estado e a orientação de migração dos direitos sociais para o “mercado”. E trata-se de reposicionar o Estado com capacidade de coordenação e sustentação da produção e reprodução da vida e se contrapor às dinâmicas de exploração e expropriação dos setores populares, geradoras da desigualdade e da pobreza, e incidir em aspectos centrais dos arranjos de exclusão e de produção da desigualdade.

A construção das políticas públicas deve levar em conta a diversidade social, econômica, cultural presente em cada região do estado; observar os diferentes biomas compreendendo suas características naturais e as pessoas e comunidades que neles vivem e que produzem culturas, saberes; e a própria política como instrumento de solidariedade, pertencimento e integração na diversidade. Ou seja, organizar a ação do Estado por meio de políticas e programas articulados e integrados, visando a garantia de direitos humanos e os objetivos fundamentais previstos na Constituição Federal. Propor alternativas que apontem como o estado de São Paulo poderá liderar ou, no mínimo, contribuir decisivamente para um novo ciclo de desenvolvimento inclusivo, solidário e sustentável no século XXI e ser capaz de liderar a transição ecológica necessária em nosso país se apresenta como ideia-força para a construção do programa de governo paulista.

ENFRENTAR AS DESIGUALDADES HISTÓRICAS E ESTRUTURAIS: COLOCAR A PRODUÇÃO DA VIDA NO CENTRO DA AÇÃO DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

No centro desta ação está o objetivo de avançar na eliminação das desigualdades históricas e estruturais que compõem a formação da sociedade brasileira, formada com as especificidades paulistas, aprofundadas por uma pandemia em que medidas essenciais não foram tomadas pelo governo, principalmente aquelas relacionadas à proteção do trabalho, da renda e ao combate ao racismo, ao patriarcado e ao machismo. Enfrentar o impacto desproporcional das políticas, com medidas dirigidas, pois a política neoliberal, além de interdição aos direitos, se orienta também por suprimir grupos por meio de apagamentos deliberadamente promovidos.

Assim, enfrentar as desigualdades não apenas sociais e econômicas, mas de qualquer espécie, deve ser o horizonte do programa de governo, especialmente no caso do estado de São Paulo, colocando a produção da vida no centro da ação do governo, criando condições para que todas as pessoas possam exercer seus direitos a ter uma vida digna. Não podemos aceitar as desigualdades que estão presentes entre nós, pois são incompatíveis com uma sociedade democrática.

Não é trivial, mas é necessário e urgente, enfrentar o desafio de pensar que tipo de sociedade queremos, e focar na modificação da forma de seu financiamento e garantia de renda para a população, ao mesmo tempo que investe para acompanhar avanços tecnológicos e organizacionais.

Desigualdades são geradas no sistema capitalista e estabelecem múltiplas discriminações nas relações de gênero, classe, raça, religião, região etc., desempenhando papel estrutural de interdição de acesso a direitos e liberdades individuais e coletivas, afetando histórias de vida. Negros correspondem aproximadamente a um terço da população no estado de São Paulo (no Brasil são mais da metade). Entre os que denunciam diferentes formas de violência; dois terços são negros e, não menos importante, a população carcerária no Brasil é majoritariamente negra, representando 75% do total.

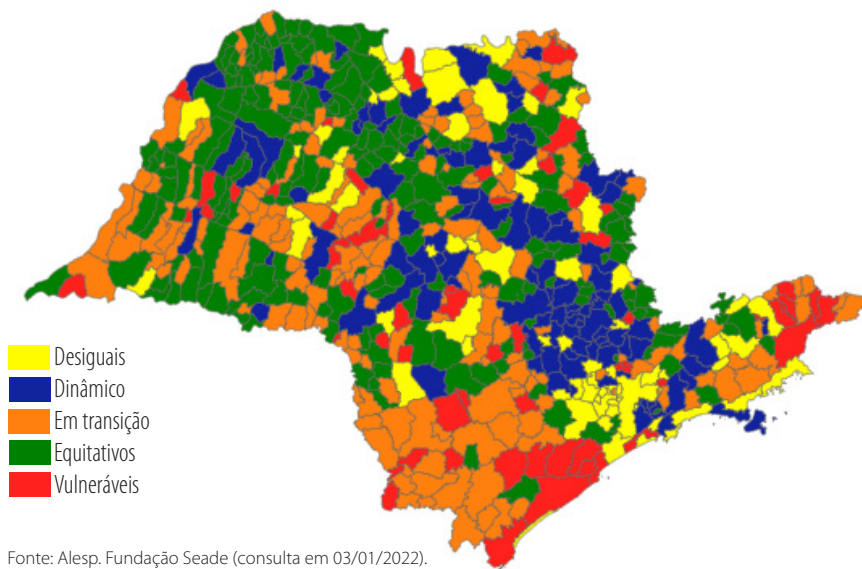
A discriminação por gênero é outra forma de estruturar a desigualdade: as mulheres recebem remuneração cerca de 30% menor que os homens e são discriminadas nas funções de direção das empresas privadas e no setor público, inclusive nas Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais. No cotidiano, é a discriminação por identidade de gênero e de orientação sexual que ostenta a marca de maior número de homicídios.

As desigualdades sociais se expressam nos territórios, onde é preciso atuar para a distribuição mais equitativa dos bens e equipamentos públicos, no acesso aos serviços públicos de saúde e de educação, no acesso à moradia, ao esporte e lazer e ao transporte público. São inúmeras as iniquidades espalhadas nos territórios. A igualdade entre as pessoas supõe, para todos, uma acessibilidade semelhante aos bens e serviços, sem os quais a vida não será vivida com um mínimo de dignidade. Os dados indicam que parte da população vive ainda em

condições de vulnerabilidade, ou em fases de transição entre a vulnerabilidade e outras possibilidades, ou ainda em cidades onde há geração de riqueza, mas a população não tem acesso equitativo aos serviços de educação e saúde e, por isso, os territórios são considerados desiguais (ver Mapa 1):

Mapa 1

Distribuição dos Municípios Paulistas, por Grupo IPRS em 2018



Legenda:

Desiguais - municípios com níveis de riqueza elevados, mais indicadores sociais insatisfatórios (longevidade e/ou escolaridade baixo).

Dinâmicos - municípios com índice elevado de riqueza e bons níveis nos indicadores sociais (longevidade e escolaridade baixa médio/alto).

Em transição - municípios com baixos níveis de riqueza e indicadores intermediários de longevidade e/ou escolaridade (níveis baixos).

Equitativos - municípios com níveis de riqueza, mas bons indicadores sociais (longevidade e escolaridade médio/alto).

Vulneráveis - municípios mais desfavorecidos do estado de São Paulo, tanto em riqueza como nos indicadores sociais (longevidade e escolaridade baixos).

As diversas regiões que compõem o estado de São Paulo apresentam especificidades sociais, econômicas, culturais e ambientais, e estruturas demográficas e urbanas também diferenciadas, destacando-se as situações de desigualdade nas regiões metropolitanas, que trazem outros desafios a superar com o apoio das políticas públicas e pela integração regional.

Para uma compreensão ampla das desigualdades é preciso observar que as esferas da produção e da reprodução da vida não são independentes, mas sim atuam e convivem em relações de codependência, são interligadas e geram contradições entre elas. A esfera da reprodução, embora seja uma dimensão fundamental para se compreender a dinâmica socioeconômica, fica oculta, é geralmente tratada separadamente, e encerra não só a dinâmica da produção da vida como dá sustentação ao próprio sistema. Por não estarem separadas as esferas da produção e reprodução, o impacto das medidas neoliberais (desmonte do Estado, políticas de ajuste, interdição de pautas sociais), impõem, cada vez mais mudanças no modo como as famílias se organizam para buscar seu sustento, especialmente as famílias mais pobres.

Para pensar a ação do governo a partir da produção da vida é preciso considerar a inexistência de relação necessária entre desenvolvimento econômico e a construção de uma sociedade mais inclusiva. Não pode haver hierarquia entre políticas econômicas e políticas sociais de igualdade de direitos. Olhar a dinâmica econômica sob as esferas da produção e da reprodução traz toda imbricação destas duas esferas, e, ao mesmo tempo, ilumina as disparidades que as marcam. E mais, a compreensão de que não há separação entre as esferas produtivas e reprodutivas, pois estão conectadas e interligadas. Esta é uma condição para integrar a produção da vida no planejamento e ação do governo.

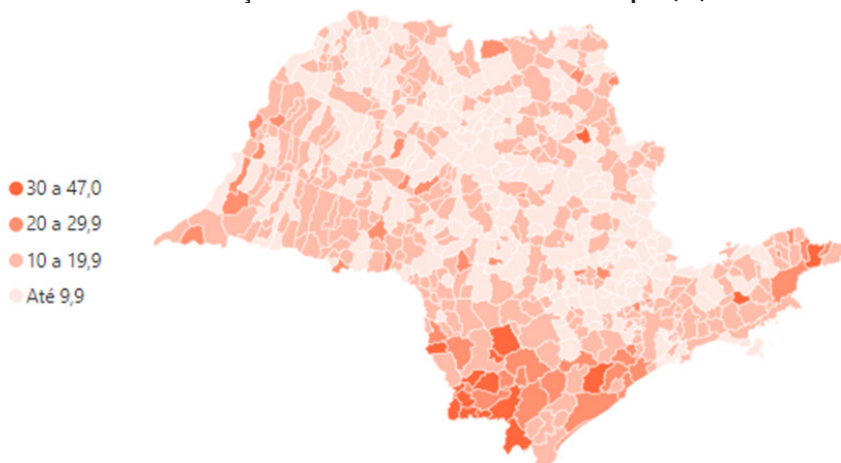
Um dos eixos centrais para colocar a produção da vida no centro da ação de governo é fortalecer a capacidade do Estado de promover políticas de trabalho e renda, incidir sobre a dinâmica dos agentes privados para zelar por direitos e condições de trabalho, desmercantilizar o acesso a bens e serviços, alterar, por meio de políticas públicas, as condições estruturais de desigualdade no acesso dos diferentes grupos sociais ao mundo do trabalho. Enfrentar todas as manifestações da desigualdade é esse o desafio, que está relacionado diretamente com transformar a vida dos paulistas, pela forma de atuação do governo estadual em prol de um desenvolvimento social sob a perspectiva das diversidades socioambientais e econômicas do território paulista. A redução das desigualdades requer um novo paradigma para as políticas públicas. As dimensões de gênero, raça e classe precisam estar explicitadas nas políticas públicas para resultar em

benefício para todos, todas e todes. Mais do que isso, essas políticas precisam estar institucionalizadas no mais alto nível de governo.

É preciso retomar e expandir uma política de renda cidadã por meio de um programa complementar ao programa federal existente. No estado mais rico da federação, é possível e necessário fortalecer o acesso à renda básica de cidadania a toda a população que vive em condições de vulnerabilidade, bem como acesso a serviços básicos, de modo a garantir vida digna a todos e todas. Apoiar o programa Bolsa Família (agora Auxílio Brasil), fortalecer o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o Cadastro Único são aspectos importantes, pois permitem saber onde se encontram fisicamente estas famílias pobres e que carências relatam para poder integrá-las em outros programas e ações que garantam o acesso aos serviços básicos, que, sob muitos aspectos, coincide com as áreas mais vulneráveis do Índice Paulista de Responsabilidade Social – IPRS (ver Mapa 2).

Mapa 2

Famílias no PBF em relação ao total de domicílios no município (%)



Fonte: Ministério da Cidadania e Fundação Seade (dados de setembro de 2021), ver mais informações In: <https://painel.seade.gov.br/cadastro-unico-e-bolsa-familia-brasil/> (consulta em 03/01/2022).

Nota: PBF = Programa Bolsa Família.

As urgências do enfrentamento à extrema insegurança alimentar – a fome – e a da transição ecológica colocam o apoio e fortalecimento da agricultura fa-

miliar e produção agroecológica no meio rural e periurbano como centrais e determinantes para uma sociedade mais justa, solidária e sustentável. O atual sistema não só produz como agrava a fome, resultante do impacto de múltiplas desigualdades, e é predatório aos sistemas naturais.

Neste sentido, com vistas a alcançar principalmente a população pobre, propõe-se reforçar ações de transferência e geração de renda por meio de ações emergenciais e programas de longo prazo, que envolvam o reforço do atendimento dos centros de atendimento da assistência social, a agricultura familiar, a promoção da economia solidária, o reforço na assistência técnica rural e urbana, acesso ao microcrédito e a retomada de compras públicas.

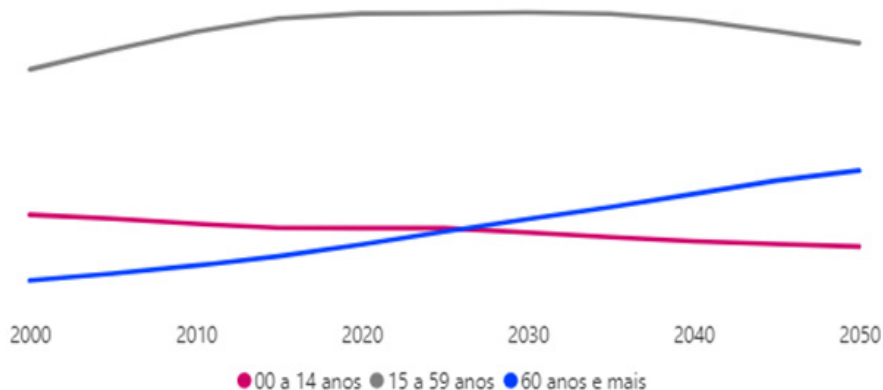
A adoção de um modelo de Estado que garanta liberdade e igualdade entre mulheres e homens, brancos e negros, indígenas, população LGBTQIA+, imigrantes latinos e orientais, que elimine a discriminação e forneça a todas as pessoas os bens da vida essenciais à dignidade humana como saúde, educação, moradia, seguridade social universal, gratuita e de qualidade, trabalho e renda para toda a população, direitos sociais fundamentais, precisa ser o horizonte de um governo progressista. Isso significa garantir a ampliação do acesso a esses bens de forma efetiva!

A rápida mudança na composição demográfica em nosso país, e no estado de São Paulo, é um elemento importante a ser considerado para as políticas públicas. Com a população paulista atual estimada em 45 milhões de pessoas, estamos nos aproximando de uma situação na qual o número de crianças e jovens (faixa etária de 0 a 14 anos) se aproxima do número de idosos (faixa etária de 60 anos e mais). A sociedade está envelhecendo e isso traz implicações para o funcionamento geral da sociedade, das cidades, para as políticas públicas e para a economia, trazendo novas exigências de serviços públicos. O futuro está se tornando rapidamente o presente da população paulista (ver gráfico 1).

Atualmente quase inexistem serviços públicos de atendimento e acompanhamento permanentes para as pessoas idosas. O que ocorre é que toda a responsabilidade e carga do cuidado exigido a partir do envelhecimento fica para as famílias. As famílias com maior renda são as que têm condições de pagar pelos

serviços de cuidados com os idosos por meio de serviços privados, como cuidadoras ou cuidadores.

Gráfico 1 Evolução da população por grupos de idade



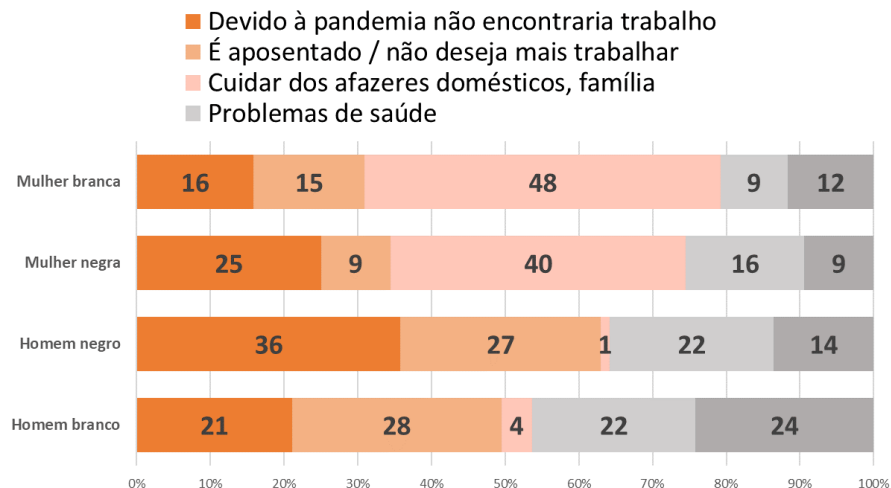
Fonte: Fundação Seade (<https://painel.seade.gov.br/evolucao-populacional/>). 2021.

São as mulheres as responsáveis por estes cuidados, ampliando a sua sobrecarga de trabalho, e muitas vezes criando impedimento para inserção no mercado de trabalho ou em atividades de geração de renda. Ou ainda, é delegado às jovens e meninas esta responsabilidade, especialmente nas famílias negras, nas famílias pobres, ampliando sua exclusão e pobreza.

Além das pessoas idosas, as crianças demandam muito tempo de cuidado, atenção constante e em tempo integral. E novamente cabem automaticamente às mulheres estes cuidados e o tempo necessários para realizá-los. As creches e os equipamentos de atenção infantil não têm cobertura universal, e menos ainda as de tempo integral. Pesquisas recentes no estado de São Paulo mostram que 26,6% das mulheres que estão fora do mercado de trabalho alegam que o principal motivo é a questão da responsabilidade com os afazeres domésticos, dos cuidados, especialmente com o déficit de creches. Vale notar que esta situação é ainda mais intensa para as mulheres negras, em especial na Região Metropolitana de São Paulo (ver gráfico 2).

Gráfico 2

Percentual de inativos segundo motivo da inatividade por sexo e raça/cor. RMSP. 2020 (em %)



Fonte: Seade. Pesquisa Trajetórias Ocupacionais.

Para estes dois momentos da vida – idosos e crianças – é preciso articular uma rede de políticas públicas integradas de cuidados. É indispensável a expansão da rede de creches em tempo integral. Estas políticas podem estar articuladas com as ações de geração de renda, com programas de capacitação de adultos de baixa escolaridade, de forma a implementar uma política de cuidado integrada para os(as) paulistas.

Nesta rápida transição demográfica, a juventude também precisa receber atenção. É preciso avançar nas políticas públicas de forma transversal e considerando a diversidade dos(as) jovens, a autonomia e o protagonismo como sujeitos de direitos, que precisam estar encantados pelo futuro. As políticas públicas para a juventude, precisam ser articuladas e integradas com as demais políticas e ações de governo, levar em conta a diversidade que caracteriza as juventudes das grandes cidades, das cidades de pequeno e médio porte, das periferias, do campo e indígenas e quilombolas e população LGBTI+. É central incluir o

tema da juventude também nas ações emergenciais. No âmbito do trabalho, sua inserção deve ocorrer em formas mais protegidas de trabalho e horizontes de direitos. Parcela cada vez maior dos jovens está subocupada, o que significa que trabalham menos horas e recebem menos do que gostariam. E outra parte deles é cada vez mais refém da uberização, trabalhando sem direitos e de maneira desgastante, em jornadas longas e exaustivas. Esse quadro não só afeta o presente, mas compromete o futuro desta geração. E é no estado de São Paulo, em especial na Região Metropolitana de São Paulo, que esse fenômeno ocorre com mais força e mais velocidade. São muitos jovens, inclusive, que acham compensador o discurso de “autonomia” ou “liberdade”, encantados com o empreendedorismo e acreditando na meritocracia. Todavia, isso não significa que os jovens não busquem empregos em que tenham garantia de renda, de direitos, e possibilidade de construir um futuro com estabilidade – sonho dilapidado da nossa juventude. É preciso que sua inserção ocorra em formas mais protegidas de trabalho e horizontes de direitos. A pandemia só aumentou os problemas relacionados à juventude, ampliando o desemprego, e trazendo maior tempo para os trabalhos de cuidados para as jovens mães, ou responsáveis pelos cuidados em casa com crianças e idosos.

O genocídio da juventude negra é uma dura realidade em São Paulo, com raízes históricas e institucionais profundas. É indispensável propor ações e iniciativas do governo para, ao mesmo tempo que se denuncia essa realidade, se age para confrontar o racismo e a estigmatização da juventude negra. Essa situação se repete com aqueles que integram a população LGBTI+. Os estudos e análises nessa questão argumentam de forma contundente ser preciso encarar as dinâmicas particulares da violência policial e sua relação indissociável com o racismo como parte de um projeto histórico de Estado, essencialmente excludente e elitista.

Para isso são fundamentais políticas públicas integradas para a juventude, promovendo processo de educação transformadora, de envolvimento e engajamento dos jovens pela cultura, pela arte, pelo esporte e o lazer, pela comunicação em condições de gerar outras formas de trabalho. E, ao mesmo tempo, fomentar políticas de controle da violência estatal, especialmente com políticas de prevenção da violência na interface com a segurança pública.

A EDUCAÇÃO DEVE SER O CENTRO DA VIDA DAS CRIANÇAS E JOVENS EM SÃO PAULO

A educação pode ser um poderoso aliado nesse processo, uma vez que os dados da Educação no estado de São Paulo nos mostram uma política educacional que ao invés de gerar justiça social, respeito à diversidade, revelam o oposto: reforço às desigualdades, às segregações, às discriminações e outras formas de exclusão. **No estado de São Paulo é alto o número de jovens que estão fora da escola, aproximadamente 400 mil jovens entre 15 e 17 anos.** É um desafio imenso: atender essa população e ao mesmo tempo melhorar a qualidade do atendimento aos que já estão matriculados, notadamente para os que vivem em áreas periféricas ou rurais.

As iniciativas atuais na política educacional do Estado – “Programa Escola Tempo Integral” e o “Novo Ensino Médio”, cuja Lei Nacional precisará ser revogada – ampliam a exclusão e o aumento da desigualdade de acesso e permanência na escola, promovendo um intenso processo de segregação dos estudantes, principalmente com o fechamento do turno noturno, que afasta os estudantes mais pobres, que precisam trabalhar para complementar a renda familiar. A proposta curricular do ensino médio precisa dialogar com as políticas de desenvolvimento regionais para melhor inserção dos jovens e combate à evasão. Urgem, nesse sentido, ações emergenciais de reintegração nacional para os jovens sem escola, com atenção prioritária à universalização da inclusão digital, e o estabelecimento de uma política de assistência estudantil.

Na educação infantil, a ampliação do número de creches para atendimento tem sido insuficiente para atender todas as famílias que delas necessitam em tempo integral, gerando distorções de acesso também no estado de São Paulo. Em 2019, segundo os dados do Censo Escolar do INEP/MEC, 47% das crianças de 0 a 3 anos estavam matriculadas nos serviços de creches e 88,4% das crianças de 4 e 5 anos estavam matriculadas na pré-escola. Com a pandemia, esses grupos ficaram majoritariamente isolados em casa, sendo irrisório o número dos que tiveram acesso a alguma atividade pela internet, particularmente os domicílios com menos renda, segundo as pesquisas do IBGE (Indicadores Sociais 2021).

A pandemia causou inúmeros problemas na área de educação, tanto aos alunos como aos professores, ampliado pela incapacidade de realizar a inclusão digital de crianças, jovens adolescentes e adultos, notadamente os mais pobres, pois uma grande parte dos alunos não teve acesso a nenhuma alternativa. Segundo o IBGE, em 2020, menos da metade das escolas realizaram aulas síncronas, com possibilidade de interação com o professor durante a pandemia, os dados para a rede pública paulista (44%) era apenas um pouco melhor que a média nacional (36%), sendo esses percentuais para os alunos da rede privada, praticamente o dobro dos verificados na rede pública.

Este impacto negativo para os alunos precisa de avaliação mais precisa, pois os alunos brasileiros e paulistas estão entre aqueles com menor número de dias de aula e tempo dedicado ao estudo, com aumento da evasão escolar. No estado de São Paulo, em 2019, havia 2,3 milhões de crianças matriculadas em creches e pré-escolas, em 2021, eram 2,1 milhões, segundo dados do Censo Escolar do INEP, verificando-se diminuição dos que buscam finalizar seu processo formativo, verificando-se declínio dos matriculados em classes de jovens adultos (418 mil para 342 mil no mesmo período). As diferenças entre a infraestrutura das escolas e das moradias em diferentes contextos – entre as escolas dos centros e das periferias; urbanas e rurais; de aldeias indígenas e quilombos – atuaram como agravantes de desigualdades. O impacto também se deu e dará no âmbito da piora do quadro nutricional, da saúde, e até no aumento do trabalho infantil, que, segundo a definição, alcança crianças e adolescentes até 18 anos – principalmente para aqueles com idade entre 13 a 17 anos, que buscam apoiar a renda do domicílio. Isso sem falar de outras dimensões menos apreensíveis que afetam a vida desde os bebês – muitos dos quais órfãos em decorrência da COVID-19 –, de crianças e adolescentes, seus pais e mães e os e as professoras.

A educação, dada sua essencialidade na promoção da igualdade, exige que a política estadual que revele e enfrente todas as desigualdades e iniquidades, sejam elas por conta da forma como se expressa o sistema capitalista em São Paulo, seja pelo surgimento de novos processos de exclusão decorrentes do acesso desigual a recursos de informação, de comunicação e de culturas, substituições das ocupações por novos processos tecnológicos, preconceito e discriminações

que segregam a diversidade étnica, de cultos, violência autoritária ou criminosa vitimando comunidades empobrecidas e excluídas.

Todo o sistema educacional paulista precisa avançar mais rapidamente para garantir uma formação integral a crianças, adolescentes e jovens, alicerçada na apropriação de conhecimentos científicos, históricos, sociais que contribuam para uma melhor compreensão da sociedade e atuação crítica frente às desigualdades sociais, ao preconceito, à discriminação, à exclusão, ainda mais depois de dois anos de pandemia, que deixou bebês, crianças, adolescentes e jovens isolados e sem acesso a aulas. É preciso um conjunto de ações integradas, dialogadas, pactuadas; são necessários recursos financeiros, humanos, tecnológicos; e planejamento que tenha por foco superar as desigualdades, as diferenças, as vulnerabilidades.

Políticas públicas de transferência e geração de renda para as famílias aumentam a permanência dos jovens nas escolas. Seja através de renda básica para as famílias com condicionalidade de frequência às escolas, como no Programa Bolsa Família, ou mesmo pela dinamização da economia, que aumenta a renda das famílias e desencoraja os jovens a abandonarem a escola para trabalhar e complementar a renda da família. O estado de São Paulo pode ainda estabelecer políticas educacionais a nível superior próprias, como é o caso de um PROUNI estadual e, também, da regionalização das instituições de ensino superior, diminuindo o deslocamento dos jovens de regiões mais desassistidas para os centros e igualmente a carência dessas regiões de profissionais com maior qualificação, sobretudo em áreas estratégicas como a saúde e a educação.

A VALORIZAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE - SUS E DO SISTEMA ÚNICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL - SUAS - PARA REPENSAR

A saúde tem papel determinante na integração de políticas públicas, na direção de enfrentamento das desigualdades de todos os tipos e na articulação de rede de serviços de cuidados, e pode desempenhar um papel relevante nas políticas de geração de renda e trabalho. A saúde deve ser vista na interligação de um conjunto de políticas públicas que promovam a produção da vida. O Sistema

Único de Saúde – SUS foi elaborado a partir de três eixos: universalidade, equidade, interdisciplinaridade para que todas suas ações fossem formuladas a partir desses eixos.

A mentalidade clientelista, autoritária e privatista que tem caracterizado o governo do estado desfigurou o SUS e, assim, enfraqueceu as suas enormes potencialidades. Essa deformação pode ser observada resumidamente nos seguintes aspectos:

- | A obrigação legal de investir 12% do orçamento em saúde pública sempre foi tomada como teto e não como piso;
- | Responsabilidades essenciais do sistema de saúde, inclusive regulação, foram entregues às organizações sociais (OSs), sem transparência e controle social e, ademais, de forma desarticulada com municípios e regiões;
- | O desprezo à construção de relações de parceria interfederativas com a União e os municípios, prevalecendo, em muitas circunstâncias, uma postura de antagonismo ou competição: o governo estadual abdica de ajudar a resolver a atenção básica de saúde, de forma robusta, nos municípios menores, com suporte técnico e financeiro, sob o argumento de que atenção básica não é tarefa do estado e sim dos municípios; igualmente, se recusa também a participar do financiamento do SAMU e das UPAs; o planejamento da rede de serviços ambulatoriais especializados e de alta complexidade tem sido feito de forma desarticulada com os municípios; as ações de investimentos na infraestrutura de saúde (hospitais, por exemplo), quando ocorrem, não são pactuadas previamente com os municípios, a não ser quando estes são administrados por aliados políticos;
- | As 63 regiões de saúde são desprovidas de planejamento que reconheça as especificidades territoriais de cada uma e que considere a necessária articulação e construção conjunta com os municípios, em consonância com os princípios da cooperação e solidariedade; o provimento das diretorias regionais obedece a critérios meramente políticos;
- | A estrutura de gestão da Secretaria de Estado da Saúde se caracteriza pela fragmentação e hipertrofia dos órgãos que a compõem; os salários

dos servidores estão defasados e é insuficiente o número de servidores;

Prevalece uma verdadeira aversão ao controle e participação social: os conselhos e as conferências são meramente formais, pois o governo não acata as decisões.

O desafio maior para a política de saúde no estado de São Paulo é recuperar a capacidade de planejamento e gestão pública do setor, é eliminar as suas deformações e recuperar o SUS na sua plenitude.

Na mesma direção, vai a estruturação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. O SUAS é estratégico para garantir a prestação de serviços de qualidade a toda a população que deles necessita e precisa ser ampliado, com financiamento e coordenação estadual, diretamente e em parceria com as organizações da sociedade civil como rede complementar. A presença dos equipamentos públicos do SUAS nos territórios paulistas é fundamental para que a população tenha acesso ao Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e ao Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias (PAEFI). Tais serviços são essenciais na orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos, uma situação que afeta a todos, mas, de modo particular, mulheres, crianças e adolescentes em situação de violência doméstica, abuso sexual e trabalho infantil. O SUAS também viabiliza o acesso aos serviços de atendimento de pessoas com deficiência e aos idosos com perda de mobilidade, ou sem convivência social.

Aumentar a articulação dos centros de referência de assistência social (CRAS) e dos centros de referência especializados de assistência social (CREAS) demanda um diálogo regional, participativo e que componha um quadro mais realista das necessidades de cada município para apoiar as situações de vulnerabilidade. É fundamental que as estruturas do SUAS se articulem com as políticas de capacitação para geração de trabalho e renda; com as escolas, na busca das crianças com baixa ou nenhuma frequência; com a rede de enfrentamento à violência doméstica contra meninas e mulheres, além de apoiar ações associadas à segurança alimentar e situações emergenciais, como calamidades e acidentes ambientais.

A CONSTRUÇÃO DA IGUALDADE COMO HORIZONTE SOCIAL ENVOLVE AS MAIS DISTINTAS ÁREAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

As experiências mostraram que não se garante saúde em sua integralidade sem garantia de condições de habitação, de saneamento básico, e acesso e garantia à água, coleta e tratamento de resíduos, serviços que quando acessados são sempre menos bem avaliados pelo quintil mais pobre. Antes da pandemia, as pessoas com menos renda informavam que os serviços sanitários, de escoamento de água pluvial, limpeza, manutenção e iluminação das ruas, e coleta de lixo eram inadequadas e isto não se mostrou melhor no período da pandemia.

É fundamental que a demanda por moradias seja articulada aos processos de saneamento e acesso à água, bem como a espaços de uso comunitário, como praças, jardins e outros equipamentos que garantam acesso aos serviços sem demandar longos deslocamentos. Em São Paulo, segundo a Pesquisa SEADE de 2019, 14% dos trabalhadores e trabalhadoras gastam mais de uma hora para chegar ao trabalho todos os dias, alcançando 22% da população nas áreas urbanas das regiões metropolitanas.

As políticas urbanas têm gerado desigualdades que são observadas na falta de moradia, no enorme contingente de pessoas e famílias vivendo nas ruas. O direito à cidade e a garantia do respeito às diversidades regionais no estado não podem ser reféns da especulação imobiliária e da concentração da terra, seja no espaço urbano com a degradação agressiva do solo e das áreas populares, seja fora das metrópoles para a produção agrícola/agrária que produz sem limites a agressão e destruição do meio ambiente e dos bens públicos. Nesse sentido, faz-se necessário garantir a dimensão material da democracia como solo necessário para a participação.

Na dinâmica atual, ganha centralidade o desafio para o estabelecimento de uma política de acesso digital, público, universal, e que atinja as distintas regiões do estado. Entre suas várias possibilidades, esta é, hoje, uma das ideias-força para expandir e promover a educação, os esportes e o lazer, a cultura, as melhorias

na vida cotidiana, um novo patamar na saúde – inclusive com os recursos da telemedicina, para responder às novas dinâmicas de trabalho. E para ampliar as formas de participação e controle social, para pensar um mundo novo. Com certeza esse é um desafio central para um governo de esquerda, construir as pontes para superar o novo fosso da desigualdade que se abre entre quem tem acesso ao mundo digital e quem não tem.

O tema da segurança pública deve ocupar um lugar especial nas ideias-força para o governo do estado de São Paulo. O número de jovens negros(as) mortos(as) pela polícia é inaceitável. É necessária a elaboração de uma política de segurança pública que atue para proteger a população contra o crime organizado, o cotidiano da violência urbana e no campo, e não que produza violências. Por isso, qualquer programa de segurança pública precisa conter, além de diretrizes para uma ação policial eficiente e justa, pautada por uma formação humanitária, medidas econômicas, sociais e culturais que coloquem a vida no centro da ação do governo. Ou seja, propor uma política de Segurança que rompa com a tradição histórica de ser o principal instrumento de opressão das elites que comandam o Estado e a economia em detrimento dos setores empobrecidos da sociedade, para manter à força um sistema econômico, político, social, de imensa desigualdade.

A frágil implantação de políticas sociais e as mudanças demográficas com o rápido envelhecimento da população se conjugam de forma perversa com os níveis de pobreza, com o desemprego, com as mudanças nas estruturas familiares e o aumento do número de famílias monoparentais de baixa renda, associadas à inserção das mulheres em trabalhos precários e de baixo rendimento, e do aumento de mulheres idosas que vivem de pensões de companheiros que faleceram, muitas vezes apoiando a criação de seus netos e a vida de seus filhos e filhas. A fragmentação e, em alguns casos, a total ausência de políticas orientadas para o cuidado e sustentabilidade da vida coloca sobre os grupos familiares a responsabilidade com a reprodução social. A naturalização dos cuidados como responsabilidade das famílias, e em particular das mulheres, se apoia em uma rígida e desigual divisão do trabalho, que invisibiliza a crise dos cuidados, que já está denunciada com peso em outras partes do mundo.

A construção de uma política integrada de cuidados se estrutura em construção e ampliação de uma ampla rede de serviços públicos, de acesso universal e de qualidade, articulando várias áreas, com destaque para a atenção aos idosos e pessoas dependentes, à infância e à juventude, no acesso à saúde, ampliação do acesso público à alimentação, garantia de renda e proteção social.

Abordar a infância e a juventude na perspectiva do cuidado em nada interfere ou relativiza a importância da educação como um direito próprio das crianças e dos jovens. Trata-se apenas de pensar que há uma exigência de tempo nesse cuidado que a sociedade atribui automaticamente às mulheres, à família, sem reconhecimento e remuneração. E no caso do Brasil, nas famílias de maior renda, com a contratação de empregadas domésticas. No conjunto da rede pública, as jornadas escolares são reduzidas, é muito restrita a rede de tempo integral disponível, e as instituições existentes para cobrir o contraturno são muito limitadas. O estado de São Paulo precisa acelerar a expansão da rede de educação em tempo integral. O Censo Escolar de 2021 do INEP indicava que em São Paulo apenas 12,2% dos alunos no ensino fundamental e 18,8% dos que frequentavam o ensino médio estavam em regime de tempo integral, abaixo, por exemplo, dos percentuais do Ceará, em que um terço dos alunos do fundamental e do médio já estavam com tempo integral.

Mais uma vez, aqui opera a forte desigualdade de raça e de classe, pois são as famílias pobres que mais demandam a rede de serviços, mas que têm menos acesso a ela. Colocar na agenda pública a necessidade de uma política integral de cuidados como um parâmetro, um novo paradigma forjando uma dinâmica geradora da economia e das políticas sociais, é um caminho importante para inverter prioridades de dar visibilidade à imensa desigualdade social que torna o acesso aos recursos necessários para o cuidado das pessoas um privilégio de classe.

O estado de São Paulo tem uma importante rede potencial para produzir novas capacidades de tecnologia e inovação e modernização das dinâmicas de trabalho e produção, e geradoras de uma nova relação com o meio ambiente e os bens públicos. O trabalho integrado com as universidades, escolas técnicas, e institutos de pesquisa e inovação é um potencial imenso para desenvolver

novas oportunidades geradoras de igualdade e de bem-estar para a população, ao mesmo tempo que impulsiona uma nova perspectiva de trabalho e desenvolvimento econômico.

Durante a pandemia a existência de recursos tecnológicos nos domicílios rapidamente se configurou como um fator importante de exclusão. Os dados mais recentes (2019) sobre o acesso a equipamentos de Tecnologia da Informação e da Comunicação (TIC) do IBGE mostram que 99% dos domicílios da classe A têm acesso à internet, item disponível para apenas 40% dos domicílios das classes D e E, para o Brasil. Pesquisa do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação – Cetic.br, em parceria com a Fundação SEADE, aponta, para o ano de 2019, a existência de 7,5 milhões de pessoas com mais de 10 anos no estado de São Paulo que nunca acessaram a internet, o equivalente a 23% dos paulistas. É um desafio ampliar o acesso, não só para Educação, pois muitos serviços públicos estavam e vão continuar disponíveis somente via internet.

A cultura precisa ser vista como pré-condição para mudanças sociais de longo prazo e sustentáveis. As limitações e a ênfase em reduzir os horizontes da subjetividade das pessoas têm sido um aspecto importante do crescimento do pensamento conservador. Uma política cultural inclusiva deve multiplicar de forma exponencial as condições de acesso e produção da cultura, alcançando públicos mais diversos e possibilitando a expressão múltipla das regiões e populações do estado. Pensar e repensar os mecanismos de financiamento da cultura que, como são hoje, tendem a uma privatização do sistema e da gestão da cultura.

É um imperativo garantir a ampliação do acesso à produção cultural, como foram os Pontos de Cultura, cuja experiência precisa ser avaliada num projeto cultural. Produzir redes entre as diversas produções culturais. E fortalecer a relação com a rede pública de educação fundamental e ensino médio: não existe educação sem cultura. São Paulo tem grande capacidade de fortalecer uma capilaridade da produção cultural também na relação das universidades com a sociedade. Mas esta é uma articulação que ainda não existe. Podem ser impor-

tantes na capacitação por meio de treinamento e educação. Políticas de cultura envolvem formação e participação local.

Uma visão progressista considera o esporte um fenômeno social plural, que se associa a direitos sociais fundamentais previstos na Constituição, como o lazer, a educação, a saúde e a promoção social. Como instrumento de formação educacional e integração social, contribui para a convivência em comunidade, enaltecendo os valores do companheirismo, da solidariedade, do conhecimento e do respeito mútuo e, nessa perspectiva, o esporte favorece a inclusão social e constrói a cidadania. É também uma potente âncora econômica, com força para gerar riquezas e empregos e com muita capacidade de mobilizar crianças, adolescentes e jovens como caminho complementar na construção de oportunidades.

A GARANTIA DE DIREITOS E ACESSO A SERVIÇOS PÚBLICOS NO CONTEXTO DA PANDEMIA DE COVID-19

A pandemia da COVID-19 tornou mais evidente e aprofundou as fissuras e contradições já preexistentes, e particularmente em São Paulo tornou urgente a incidência na melhoria de condições de vida da população empobrecida. É o caso em que devem ser tomadas ações emergenciais voltadas ao acesso à renda, a alimentos, à saúde, à educação, à segurança, ao esporte e lazer e à cultura. A esses problemas se somam o crescente desrespeito aos direitos e o aumento da violência contra as mulheres (feminicídios, estupros, violência física, moral e psíquica: ver dados da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo); aumento do número de adolescentes negros(as) mortos(as) nas periferias (ver informações do Fórum Brasileiro de Segurança que indica mais mortes de adolescentes negros do que brancos entre 2012 e 2017 em todas as unidades da federação, incluindo São Paulo), muitas vezes fruto de ações de extermínio em que forças de segurança estão envolvidas; e aumento do abuso, violência e desrespeito aos direitos dos trabalhadores do campo e de outros grupos sociais sem acesso à justiça. É necessário vislumbrar ações imediatas, que diminuam a violência policial e de seguranças de empresas privadas, como o uso de câmeras

e mais visibilidade da corregedoria das polícias, por exemplo. Além de ações pedagógicas, que, somadas ao aumento de trabalho e renda, alterem, no médio e longo prazo, o preconceito e discriminação que vêm marcando essa geração e esses grupos sociais.

São urgentes ações para o acesso a alimentos e o enfrentamento da fome, com destaque para apoiar e financiar a agricultura familiar, garantindo a diversidade na produção agrícola e a sustentabilidade ambiental, com fomento à geração de empregos e renda no campo, e o direito ao território e à sua cultura para os povos e populações tradicionais, quilombolas e indígenas. Alimento saudável e plantio de árvores são agendas positivas que podem estar casadas com geração de trabalho e renda.

É estratégica também a retomada de programas públicos para geração de trabalho e renda – aumento do número de aprendizes e estágios, em especial para negros e negras, capacitação, intermediação de mão de obra, ações para diminuição das diferentes formas de discriminação nas empresas–, além do incentivo ao empreendedorismo em áreas de inovação técnica. A partir da realização de atividades públicas (construção, adequação e manutenção de equipamentos públicos, proteção ambiental, obras de saneamento público, inclusão digital e uso de plataformas), utilizar estratégias de Economia Solidária. Um horizonte de eliminar as desigualdades exige reverter a lógica de encerramento de programas sociais, da interdição da participação social nas diversas instâncias, da supressão dos fundos de financiamento de políticas e a orientação de migração dos direitos sociais para o “mercado”, da mercantilização dos serviços públicos. Trata-se de reposicionar o Estado e incidir nos arranjos nos quais se fundamenta a exclusão e a produção da desigualdade. As ideias-força propostas para colocar a vida no centro da ação do governo, com vistas a promover políticas sociais inclusivas e a igualdade de direitos, objetivam posicionar o estado de São Paulo como agente promotor da igualdade nas diversidades, reconhecem a necessidade da recuperação da capacidade de investimento social, organizam as políticas públicas sob princípios da integralidade e intersetorialidade, e consideram o impacto desproporcional na dimensão gênero e raça das políticas neoliberais.

São ações de Estado atuando com políticas públicas para propiciar e garantir a dimensão material da democracia, a reorganização da participação social, e a definição das estratégias para enfrentar a constitucionalização de fato do neoliberalismo do estado que faz apenas programas fragmentados, sem consideração às questões de gênero, cor, orientação sexual, como foi o caso do governo Doria. Estas ideias aqui expostas não se sustentam sem o apoio e a organização popular que deverá ser fomentada, mobilizada e apoiada.

CAPÍTULO 4

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E TRANSIÇÃO ECOLÓGICA PARA A SOCIEDADE DO SÉCULO XXI NO ESTADO DE SÃO PAULO

O estado de São Paulo é composto por mosaicos geoambientais refletidos por seus Biomas (flora e fauna) associados à geologia, solos, geomorfologia e clima, acentuadamente submetidos às práticas da produção econômica. O desenvolvimento baseado no crescimento econômico nos trouxe a uma situação de urgência com grande desigualdade social e uso abusivo dos recursos naturais, diminuindo a biodiversidade da produção agrícola, trazendo a poluição do ar, degradando rios, lagoas e fontes de água potável, em particular a estratégica reserva do Aquífero Guarani.

Esse modelo de desenvolvimento institucionalizado pelos governos atuais e passados no estado de São Paulo não equacionou os problemas da fome, da miséria, da injustiça social, da violência e da baixa qualidade de vida para grande parte da população paulista, principalmente a urbana das regiões metropolitanas.

A pandemia de COVID-19 alertou o mundo para a correlação entre desequilíbrios ambientais e pandemias, reforçando a essencialidade e a centralidade da questão ecológica, principalmente sua relação com setores básicos como saneamento básico. Com efeito, a luta contra as mudanças climáticas, que ameaça a vida no planeta, embora seja uma necessidade em si, também se constitui em oportunidade ímpar de tomada de decisão no sentido de promover um novo tipo

de desenvolvimento e com ampliação do papel da economia criativa, circular e sustentável. Isso é especialmente verdadeiro para São Paulo, estado que pode se tornar referência em sustentabilidade integrando as vertentes econômica, social e ambiental. Os limites estão dados não apenas pelo aquecimento global, mas também pelo desaparecimento acelerado das espécies, pela contaminação das águas superficiais e subterrâneas, pelo envenenamento dos alimentos, pela poluição urbana com consequências para a saúde humana.

Assim, o estado de São Paulo deve se dedicar à adoção imediata de planejamento e implementação de ações no sentido de desenvolver meios para enfrentamento e, quando for o caso, convivência com as mudanças climáticas, e ter uma atuação destacada nos debates nacionais e internacionais, e com ações para aprimorar a qualidade de vida na Amazônia.

Estamos umbilicalmente conectados pelos rios voadores originários na Amazônia e, por isso, São Paulo não pode se isentar dos debates sobre desmatamentos, queimadas e suas consequências para os povos originários da Amazônia e para o nosso território paulista. Ademais, o estado de São Paulo é o maior consumidor dos produtos resultantes das formas de produção dos ecossistemas em degradação no Brasil e concentra grande parte do conhecimento científico e técnico capaz de utilizar a biodiversidade do Cerrado e da Amazônia.

É importante registrar que desde a promulgação da Lei 13.798/2009, São Paulo dispõe de diretrizes e instrumentos da Política Estadual de Mudanças Climáticas. Contudo, decorreram quase doze anos para que tal política fosse regulamentada, mediante o Decreto 65.881/2021, através do qual o governo Dória adere às campanhas *"Race to Zero"* e *"Race to Resilience"* da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (CQNUMC), e incorpora suas diretrizes à proposta de Plano de Ação Climática para o estado, que ora está submetido a consulta pública.

Esse hiato temporal significativo demonstra o quanto o governo estadual tem sido incapaz de planejar, seja por falta de vontade política, por pressão do agro-negócio, seja por falta de condições reais de fazê-lo, dado o desmonte da estru-

tura de planejamento operado ao longo dos últimos anos. Face a esses fatores, é de se perguntar se o governo Dória avançará na implementação do referido Plano, e com quais condições, ou se a sua exposição para debate é pura pirotecnia demagógica, uma vez que a questão climática se transformou em um tema de grande atualidade globalmente e pode trazer dividendos eleitorais.

Nesse contexto, é inevitável evocar a crise hídrica que assola e assombra o estado de São Paulo como um todo, particularmente a chamada Macrometrópole Paulista, que congrega as regiões metropolitanas de São Paulo, Campinas, Baixada Santista, Sorocaba, São José dos Campos e, mais recentemente, de Jundiaí. Essa região é a mais populosa e com a maior concentração industrial do estado e há muito tempo sofre com a baixa oferta de água local para atender suas demandas urbano-industriais. As soluções técnicas adotadas no passado para equacionar gargalos na oferta de água da capital, por exemplo, sempre foram pontuais e lineares, trazendo águas de outras regiões, por meio de grandes obras de engenharia, como a reversão do rio Pinheiros e a transposição de águas da bacia do rio Piracicaba, através do sistema Cantareira.

Em que pese ter sido pioneiro nacionalmente no debate e na implementação de legislação específica para a gestão de águas, tendo aprovado sua própria lei (Lei 7663/1991) antes mesmo da nacional, o estado de São Paulo tem experimentado nos últimos anos o agravamento da sua situação hídrica, particularmente no contexto da Macrometrópole, cabendo trazer à memória o descalabro político-institucional no enfrentamento da crise hídrica de 2014, que expôs dramaticamente as fragilidades da gestão de águas nessa região. Na ocasião, em vez de se recorrer aos ditames da política de gestão de águas, preferiu-se acomodar a situação para atender aos objetivos eleitorais, quando não aos interesses econômicos da SABESP.

Na atualidade, apesar de ter à disposição um arcabouço legal e institucional robusto, e apesar dos avanços indiscutíveis, como a implementação dos comitês de bacia e das respectivas agências de água em algumas delas e de medidas como a cobrança pelo uso da água, entre outros, ainda persiste, em larga medida, o mesmo padrão pontual e linear de outrora, focado nas grandes obras de

engenharia, em detrimento de uma visão sistêmica e integrada, como preconiza a legislação de águas. Fazendo uma caricatura dessa situação, pode-se dizer que enquanto obras de reversão de bacias são prontamente executadas, o programa de uso racional que envolve toda a população avança com velocidade quase negativa.

De concreto, é visível que o governo paulista tem priorizado, nas últimas décadas, a atuação pelo agronegócio com características diferenciadas em cada compartimento do território paulista: seja pela produção de energia, seja pela cana-de-açúcar, seja pela produção de frutas cítricas e especialmente pela pecuária com animais de diversos portes. Os impactos desses sistemas convencionais com vistas à produção de *commodities* e geração de lucro têm levado à degradação do solo, exaustão dos bens naturais, perda de habitats e da biodiversidade, aumento da poluição e contaminação pelo uso intensivo de agrotóxicos e insumos agrícolas. Torna-se necessária a concentração na produção que permita segurança alimentar em quantidades e qualidade adequadas, estimulando a soberania alimentar na valorização das culturas e produtos. Neste contexto, é necessária a atuação do Estado no apoio à agricultura familiar, bem como incentivo às produções que preservam o meio ambiente, como a permacultura – agricultura sustentável e permanente –, a agrofloresta, a agroecologia e a agricultura urbana compartilhada.

Para o processo de construção do programa de governo, se propõe como diretriz para São Paulo um novo desenvolvimento, pautado pela regulação da expansão agropecuária predatória e pela conservação da biodiversidade; focado na prosperidade socioeconômica, com incentivo das micro e pequenas empresas, facilitando o acesso ao crédito financeiro e com oportunidades para a juventude; da agricultura urbana e familiar, com manutenção de qualidade nos meios de vida dos povos do campo, das florestas e das águas; indutor da ocupação de seu território e das economias que fluem por ele; investidor em biotecnologias e em infraestruturas, propiciando acesso para todos.

A travessia para uma sociedade ecologicamente equilibrada, democrática e solidária depende de um resgate de inovação institucional e em políticas públicas,

tanto como do protagonismo e da ousadia dos atores sociais para se criar uma sociedade mais justa para todos e todas. Nesse contexto, é necessário alterar a matriz energética com ampliação substantiva do uso de fontes limpas, como solar e eólica, e a redução no uso de energia elétrica por fonte fóssil, a exemplo do petróleo.

O estado de São Paulo precisa se dedicar à redução no uso de energia elétrica gerada por fonte fóssil ou ainda a partir das termoeletricas. Como o processo de transição é lento e ainda há forte dependência de combustível fóssil, deve-se utilizar o pré-sal e a renda petroleira com parcimônia para atender prioritariamente interesses nacionais, possivelmente encontrando formas economicamente viáveis de usar energia eólica, geotérmica e solar, além de promover a racionalização do uso da água, aspecto que tem sido postergado e já mostra sinais de esgotamento tanto pela recorrência das crises do acesso à água, quanto pelo aumento significativo dos preços da energia. Devemos estimular a agricultura de baixo carbono, totalmente comprometida com a conservação ambiental e a oferta de alimentos saudáveis, fundamental na construção de um Estado referência em sustentabilidade, que se pretende para São Paulo. No campo, a reforma agrária e o apoio à agricultura familiar são imprescindíveis e estratégicos, não apenas para assegurar a sustentabilidade socioambiental e a segurança alimentar, mas também para garantir renda e trabalho dignamente remunerado e seguro no campo.

A soberania alimentar complementa e amplia a noção da segurança alimentar no sentido de ser um conceito geopolítico. O território que possui soberania alimentar é aquele no qual as forças produtivas endógenas são valorizadas pelas políticas públicas para poderem abastecer as demandas por alimentação em seu interior. O abastecimento de itens fundamentais deve depender cada vez menos da importação de alimentos de outras regiões e países diminuindo assim as variações e choques de preços do mercado financeiro, melhorando a qualidade da alimentação que não deve viajar grandes distâncias: é imprescindível o incentivo ao consumo da produção local, ligada à ecologia e à cultura do território, por meio dos circuitos curtos de comercialização.

A soberania alimentar tem também reflexo direto na capacidade de os agricultores terem autonomia sobre seus sistemas de produção em relação ao que se planta, como se planta e como se destina a produção, elementos extremamente importantes para a lógica de produção e reprodução dos pequenos produtores e que ainda não está completamente consolidado na agenda pública. A institucionalização de uma política de compras de alimentos da agricultura familiar por parte do governo estadual (para abastecimento de programas de alimentação como o “Bom Prato”, hospitais públicos, instituições de detenção, por exemplo) pode jogar um papel importante nessa agenda, como foi o caso da política de merendas escolares na cidade de São Paulo na gestão Fernando Haddad.

Com os problemas de preços de alimentos agravados pela pandemia de COVID-19, esses princípios podem ganhar um impulso adicional, abrindo caminho para o crescimento da produção que envolva a redução de agrotóxicos e implemente inovações que evitem desperdícios de recursos, notadamente água.

Precisamos também lutar e apontar por uma nova concepção de cidades, em linha com o Estatuto da Cidade e com a transição ecológica: diversificar a matriz energética tanto na mobilidade urbana priorizando transporte coletivo de baixo carbono e mobilidade ativa para racionalizar o uso individual do automóvel, que precisa avançar para modelos que usem outras formas de energia não poluentes, e de edificações, com melhoria de seu conforto térmico e a produção de energia local; assegurar segurança hídrica para o consumo humano e no manejo das águas pluviais; implementar rotas inclusivas, integradoras e solidárias na gestão de resíduos sólidos; proteger as áreas de proteção permanente urbanas evitando uma ocupação que leve a enchentes e desastres que afetam sobretudo os mais pobres; eliminar as ilhas de calor com diversificação de áreas verdes e alteração nos sistemas de pavimentação.

O estado de São Paulo tem obrigações diante da adequação socioambiental no uso de seus biomas e seus territórios com fins de preservação e valorização das diversas formas de vida. Assim, é imperativo que o governo estadual adote e implemente políticas agrárias e agrícolas para a soberania e segurança alimentar dos municípios e territórios e que inclua produtivamente a agricultura familiar

no abastecimento alimentar, com base na agroecologia, na diversificação de cultivos e com a obrigação do Estado em garantir o direito à alimentação saudável e o combate à fome como elementos centrais.

As propostas e ações sociais e ambientais estratégicas e orientadas contribuirão para estruturar o desenvolvimento socioterritorial integral de regiões pobres ou de redes formadas por cidades médias e centralidades regionais, considerando os fluxos de mercadorias e de pessoas entre cidades e suas áreas de influência, articulando produção agrícola e turismo responsável com preservação e educação patrimonial e ambiental. Essas ações de maior impacto permitem apoiar a mobilidade, as interiorizações e os adensamentos, fortalecendo a infraestrutura básica e de conhecimentos, estimulando a criação e reforço de Arranjos Produtivos Locais (APLs). É possível articular despoluição implantando estruturas de saneamento e uso de rede hídrica como modal de transporte com melhorias em áreas urbanas degradadas, estímulo à implantação de novos polos de desenvolvimento com criação de oportunidades em regiões que sofrem com o esvaziamento populacional.

Nosso desafio é radicalizar, indicando que a superação da crise atual passa por um processo de transição ecológica do atual modelo de desenvolvimento, tendo como perspectiva histórica a construção de uma sociedade mais justa e igualitária, democrática e sustentável. Preconizar a transição ecológica como um pacto pelo desenvolvimento e pela vida das pessoas e do planeta implica conciliar estabilidade econômica, sustentabilidade ambiental e justiça social, tendo como pressuposto o enfrentamento às desigualdades.

ESTADO DA TRANSIÇÃO ECOLÓGICA: RADICALIZAR NA COCRIAÇÃO

O Estado neoliberal consolidado pelos governos anteriores em São Paulo preconizou enxugamento de despesas para viabilizar crescimento econômico, tendo no PIB a sua métrica básica, atuando como agenciador de negócios para o capital privado, impondo uma falsa meritocracia, impedindo que a diversidade social coexista em igualdade de condições.

O Estado da transição ecológica deve estimular desenvolvimento para produção da vida e conservação da natureza com redistribuição de riquezas. Para tal, o Estado precisa exercer vários outros papéis: o de planejador e indutor da ocupação de seu território e das economias que fluem por suas redes; o ente regulador garantindo os interesses da sociedade; o investidor garantindo igualdade de acesso aos serviços públicos e emprego; e o educador fomentando qualificação profissional compatível e mudanças culturais fomentando qualificação profissional compatível e mudanças culturais.

Para estimular a diversidade cultural de seus habitantes, o Estado precisa reconhecer as potencialidades e fragilidades de todos os municípios e regiões no intuito de estabelecer sistemas regionais de governança que ampliem o controle popular sobre os serviços públicos e integre o ordenamento territorial pelas bacias hidrográficas. Para isso, o governo precisa fortalecer o Estado e seu competente e qualificado quadro técnico, definindo os processos de gestão integrada por finalidades com indicadores de desempenho que possam ser apropriados por qualquer pessoa.

O processo de definição do Estado de transição ecológica propõe também uma jornada delicada de cocriação que deve ser trilhada, construindo, estrategicamente, convergências entre o conhecimento da população e de grupos com mais conhecimentos técnicos, mas que tendem a implementar modelos produtivos importados e que degradam o meio ambiente e desperdiçam recursos. Nesse sentido, faz-se necessário desenvolver processos de diálogo e participação, com visibilidade e apropriação dos debates pelos diversos atores, identificando-se as diversas dimensões, de forma intersetorial.

Há ainda que articular estas novas formas de produzir com os integrantes de associações, sindicatos e partidos, inclusive os de esquerda. É imperativo dar início a essas ações mitigadoras e construtoras de novas formas de viver, o tempo é curto, o processo complexo, mas se não acontecer como uma ação coletiva, dificilmente será possível para o PT fazer a diferença no diálogo com a sociedade paulista. A radicalidade da transformação tem a ver com os desafios que a emergência climática vem impondo e que já começamos a vivenciar, para que

seja possível diminuir os impactos negativos é fundamental propor mudanças radicais no modo de viver da sociedade.

GESTÃO POR FINALIDADES: ARTICULAR DIVERSIDADES BIOLÓGICAS E CULTURAIS, INOVAR NO PLANEJAMENTO E NA GESTÃO

A questão ambiental hoje é composta pelo tripé clima, biodiversidade e poluição, transformadas em três emergências: climática, da biodiversidade e da saúde, traduzidas em danos socioeconômicos, insegurança alimentar e crise do Sistema Único de Saúde – SUS em âmbito nacional.

Suas consequências exigem uma gestão integradora, aberta à percepção de ativos emergentes e potenciais com uma capilaridade de atuação que permita estimular o fortalecimento das relações entre os municípios e deles com o estado de São Paulo. Essa gestão estratégica para a transição ecológica terá que ampliar a produção de dados públicos.

A gestão por finalidades estimula intersetorialidades, demanda a reorganização radical do arranjo institucional do Estado, criando pontes e interconexões no serviço público e dele com as comunidades para a formulação de políticas públicas. Ocorre que no âmbito do governo estadual ainda impera um loteamento setorial dos órgãos responsáveis pelas políticas públicas e o meio ambiente é encarado como tema a ser discutido no momento do licenciamento das operações, ou seja, o planejamento econômico não incorporou a importância da valorização sustentável da biodiversidade e da resiliência dos ecossistemas.

A participação cidadã depende de transparência e clareza na divulgação das informações, para que se faça frequente com a implantação de um orçamento participativo da receita real, criando formas de reinvestimento de recursos das populações em seus territórios.

Os comitês de bacia hidrográfica precisam readquirir sua função de fórum permanente de debate, espaço de diálogos onde divergências não inviabilizam,

mas estimulam as negociações de prioridades e modos de conviver e transformar o meio ambiente, o uso do solo. Os comitês são o lugar no qual os direitos e os interesses de cada região podem ser encaminhados quando não equacionados, em função do interesse da parte da sociedade de forma consciente, privilegiando o uso dos bens naturais sob a perspectiva da conservação, priorizando a renovabilidade e uma economia circular.

O governo deve pautar sua estratégia de gestão pelo diálogo com os conselhos setoriais, estimulando também o diálogo entre eles para que as conferências temáticas sejam apreendidas como instrumentos fundamentais na construção de novos cenários futuros, que permitam avaliar continuamente a rota da transição ecológica.

QUESTÃO ECOLÓGICA: TRANSVERSALIDADE, AÇÕES DE EMERGÊNCIA, DE MÉDIO E LONGO PRAZO

A questão ecológica é de caráter estruturante e necessita ser abordada de maneira transversal às políticas setoriais, visando, junto com as mudanças nas matrizes energéticas, também a transformação no atual padrão de produção, circulação e consumo de bens e de serviços, na base técnica da sociedade e nos arranjos institucionais de propriedade que diminuam a desigualdade na distribuição da renda, com democracia, soberania e integração regional.

As diretrizes devem considerar a necessidade de articular ações de emergência com a definição de ações de médio e de longo prazo, para o que será fundamental recuperar a capacidade planejadora do estado de São Paulo.

A partir do diálogo com diversos atores e contando com o apoio das universidades, institutos de educação tecnológica e centros de pesquisa, o poder público pode avançar no uso das informações georreferenciadas do território paulista tendo em vista o desenvolvimento sustentável e a transição ecológica. O objetivo é implementar um sistema de planejamento territorial integrado que considere a mudança das matrizes energéticas, possibilitem novos padrões de

produção, distribuição e consumo de bens e de serviços e o enfrentamento dos desequilíbrios da distribuição e dos deslocamentos da população no território. Deve-se ainda investir na disseminação de informação junto a professores e aos jovens para que estes participem das decisões com mais conhecimento e possam ampliar esse diálogo com toda sociedade.

A radicalidade das mudanças será tanto mais compreendida e valorizada quanto maior for o debate sobre o futuro que queremos e o papel que a sustentabilidade precisa adquirir. O estabelecimento de um estado em São Paulo democrático, participativo, inovador e educador para a sustentabilidade precisa estabelecer novos espaços de diálogo e implementação que contemplem inclusive assumir as tomadas de decisão para os projetos locais, em função de prioridades definidas, conhecidas e financiadas.

No estado de São Paulo, o governo paulista vem elaborando o Zoneamento Econômico Ecológico – ZEE, um instrumento técnico e político de planejamento e gestão do território previsto na Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal 6.938/1981) e na Política Estadual de Mudanças Climáticas (Lei Estadual 13.798/2009), que estabelece diretrizes de ordenamento e gestão do território, considerando suas características ambientais e dinâmica socioeconômica. A proposta foi criada a partir de um diagnóstico inicial para o ZEE que foi submetida a consultas públicas a partir da realização de 12 oficinas regionais nos Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs) e de mesas de diálogo com setores estratégicos, realizadas em 2018, e depois da atual versão ser conhecida pela Comissão Estadual do Zoneamento Ecológico-Econômico (Lei nº 64.526/2019), retornará para nova etapa de discussão pública, que deve se estender ao longo do primeiro trimestre de 2022.

A elaboração do ZEE-SP é guiada por cinco diretrizes estratégicas, que foram estabelecidas com base em uma análise das principais demandas e desafios ambientais e socioeconômicos enfrentados no estado de São Paulo, bem como na identificação de oportunidades de desenvolvimento. São elas: Resiliência às mudanças climáticas; Segurança hídrica; Salvaguarda da biodiversidade; Economia competitiva e sustentável; Redução das desigualdades regionais.

Embora importante, esse esforço é pouco conhecido pela população em geral e pela sociedade civil organizada. Prova disso pode ser encontrada na aceitação por parte da população de que avanços importantes como o zoneamento agroecológico da cana-de-açúcar pudesse ser revogado em 2019 pelo Presidente da República e aceito pela Comissão Parlamentar que atua no Câmara Federal, como se a regulação fosse uma forma de restringir o agronegócio ao invés de proteger o meio ambiente, o uso do solo, o acesso à água por parte de toda população.

Neste sentido, é fundamental a divulgação dos documentos e da cartilha da ZEE-SP, com ampla discussão de sua importância para melhorar o presente, as propostas da ZEE-SP incluindo demandas das populações e preservar o futuro para as próximas gerações. Somente pela apropriação desse conhecimento por parte de toda população haverá a possibilidade de um diálogo franco sobre os inúmeros pontos de conflito institucionais e de interesses econômicos já estabelecidos, permitindo um pacto em que todas as partes possam contribuir para a construção de um futuro com menos desigualdades, melhor uso dos recursos e mudanças de padrões de consumo. Para isso precisarão ser mobilizados os meios de comunicação públicos e privados, de modo que a transição se inicie e não seja interrompida, como se fosse a vontade de um partido, mas como a expressão da vontade regional e, quem sabe, nacional.

Com relação às cidades, será possível repensar seu planejamento, de modo a espelhar novas formas de articulação de novas políticas urbanas, sociais e ambientais, priorizando o acesso ao saneamento: manejo das águas pluviais e tratamento de esgotos para despoluição de cursos d'água; gestão inclusiva, integrada e solidária dos resíduos; e distribuição universal de água potável.

Já passa da hora de compreender, de uma vez por todas, que há que se adotar no estado de São Paulo um novo modo de gerir as águas, não só considerando-a como um recurso econômico, mas também como elemento vital para a sobrevivência da biodiversidade e da sociedade. É fundamental para isso, uma solução integradora estabelecida por metas pactuadas com a coletividade e os setores produtivos a partir de um cardápio gerencial e técnico que conduza ao reconhecimento das bacias urbanizadas e suas relações de

vizinhança. Para que se atinja todos esses objetivos, recomenda-se a observância fiel da legislação das águas, tanto a nacional como a estadual, e dos cinco princípios básicos do Direito Humano à Água e ao Esgotamento Sanitário (DHAES): (i) igualdade e não discriminação; (ii) participação e acesso à informação; (iii) universalidade; (iv) sustentabilidade; e (v) responsabilização. E, juntamente com esses princípios, o conteúdo normativo específico dos mesmos, que compõe o arcabouço teórico dos DHAES: (i) aceitabilidade; (ii) acessibilidade física; (iii) acessibilidade econômica; (iv) disponibilidade; e (v) qualidade e segurança.

Os principais desafios do Sistema Integrado de Gerenciamento dos Recursos Hídricos do Estado de São Paulo derivam da necessidade de retomada do protagonismo do planejamento estratégico de médio e longo prazos que deve caracterizá-lo; da promoção do controle social dos instrumentos de gestão, através do empoderamento efetivo do Conselho Estadual dos Recursos Hídricos e dos Comitês de Bacia, aliado ao desatrelamento dos interesses privados de curto prazo; e da necessidade de estabelecer formas de convivência com as consequências da crise climática e dos fenômenos extremos esperados, que intensificam e potencializam a crise hídrica, principalmente nas regiões mais adensadas. São imprescindíveis medidas permanentes de fiscalização e de combate ao desmatamento, política de gestão das secas e dos problemas de geração de energia, ao que devem se somar o planejamento por bacias hidrográficas e o zoneamento econômico-ecológico, buscando a regulação do agronegócio, a recuperação das coberturas vegetais e a proteção das águas.

Ações sociais emergenciais de combate à fome e a criação de uma Política Estadual de Abastecimento Alimentar devem estar articuladas a mecanismos de apoio e financiamento à agricultura familiar, de produtores de pequeno porte, organizações da economia solidária, garantindo a diversidade na produção agrícola e a sustentabilidade socioambiental, com fomento à geração de empregos e renda no campo e na cidade. Diversidades culturais devem ser respeitadas e entendidas como uma riqueza do estado de São Paulo e da humanidade, que é traduzida no direito ao território, à água, à cultura para os povos e populações tradicionais, quilombolas e indígenas.

A competitividade da economia paulista precisa apoiar-se cada vez mais na economia de baixo carbono, que é uma questão decisiva do século XXI. Este estado reúne as condições mínimas para fazer da descarbonização da economia o coração do seu planejamento econômico. Nesse sentido, é fundamental a real implementação da Política Estadual de Mudanças Climáticas, articulada às demais políticas públicas, o que exigirá um novo modelo de governança para as questões emergenciais do direito ao acesso à água e para promoção da transição ecológica.

Cabe asseverar que a Transição Ecológica somente se concretizará, em sua plenitude estratégica, se os órgãos de gestão relacionados aos recursos naturais forem fortalecidos; se acolhida no âmbito de um programa próprio, com recursos orçamentários compatíveis; e, finalmente, se considerada transversalmente às políticas públicas em uma instância integradora de decisão vinculada ao gabinete do governador.

CAPÍTULO 5

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E
A TRANSFORMAÇÃO DAS ESTRUTURAS
SOCIAL, PRODUTIVA E AMBIENTAL

O projeto implementado no estado de São Paulo nos últimos 30 anos é centrado em uma agenda de privatizações, cuja justificativa é a promessa de atrair novos capitais nacionais e internacionais para a economia paulista, estratégia que foi aprofundada no governo Doria que extinguiu órgãos de planejamento público e ampliou a privatização de serviços e da infraestrutura – ampliando concessões de rodovias, aeroportos regionais, transporte intermunicipal e linhas do Metrô. Tudo isso tinha como contrapartida entregar volume suficiente de empregos, de serviços e infraestrutura pública e em modernização produtiva, o que até o momento não ocorreu. Pelo contrário, o potencial da economia paulista poderia ser mais bem aproveitado se adotado um novo modelo de desenvolvimento inclusivo e atento às demandas sociais e particularidades regionais.

Por princípio, um governo progressista considerará as demandas de toda a população: homens, mulheres, jovens, adultos/as e idosos/as, povos indígenas, negros e negras, garantindo canais de vocalização de suas demandas e de acesso aos serviços públicos para toda população, inclusive imigrantes.

A distribuição das políticas setoriais pelo território deve priorizar a população, e de modo particular a mais pobre e socialmente vulnerável, buscando dimi-

nuir deslocamentos custosos e garantindo acesso a direitos de maneira mais integrada possível à vida doméstica e cotidiana. Não basta produzir riqueza, é necessário distribuí-la, gerando empregos e renda digna para todos e todas.

Entende-se ainda que as limitações orçamentárias, sempre presentes, exigem processos participativos mais ágeis para buscar soluções em prazos reduzidos. O planejamento das políticas setoriais deve se organizar de forma integrada ao território, visando ampliar o acesso aos serviços públicos, gratuitos e de qualidade, para toda população em áreas rurais ou urbanas, em cidades pequenas ou de maior porte.

Nesse sentido, diretrizes gerais assumidas no conjunto do presente trabalho do NEPP/SP, a saber, a retomada e ampliação do campo democrático, por meio de uma visão focada na intersectorialidade das políticas públicas e seu planejamento integrado, são fundamentais para dar sentido às diretrizes propriamente econômicas. A propósito destas, sugere-se um conjunto de ações estratégicas, sobretudo para regiões mais críticas – Vale do Ribeira, Pontal do Paranapanema e Alto do Vale do Paraíba (ver mapa 1), que apresentam índices de renda mais baixos e piores indicadores sociais, demandando soluções urgentes. Além de ações em áreas mais degradadas ambientalmente, como as Regiões Metropolitanas de São Paulo e da Baixada Santista.

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SEUS DESAFIOS

O dinamismo da economia paulista ao longo dos últimos 30 anos a manteve respondendo por cerca de um terço da riqueza nacional, com destaque para a produção agrícola e industrial, que passa por novo ciclo de transformação no uso de tecnologias digitais e poupadoras de recursos. Tais setores representam interesses bem estabelecidos, importam para a geração de bens de conteúdo nacional e de empregos de maiores salários, embora em número decrescente em relação ao passado recente.

As atividades de serviços geram dois terços da riqueza paulista, mas parte expressiva delas está concentrada na região metropolitana de São Paulo (60% do

valor adicionado estadual nessas atividades), em especial dos serviços financeiros, de comunicação, logística e informática, além de serviços de saúde pública especializada – hospitais universitários e privados especializados, centros de pesquisa e profissionais; e educação – escolas de ensino técnico, tecnológico e de ensino superior (USP, UNIFESP, FATEC, escolas do Sistema S). No entanto, essas atividades, embora produtoras de riqueza, tendem a um novo salto tecnológico com a incorporação de tecnologias digitais mais sofisticadas e por isso mesmo perderão capacidade de gerar trabalho e renda.

Por outro lado, serviços geradores de ocupação – como transportes, alimentação e hospedagem, higiene e cuidados, produção artística e cultural – dependem da demanda das famílias de renda mais elevada, geralmente encontradas em cidades de maior porte, ou de empregos de maiores salários (administração pública, áreas de saúde e educação) nas cidades de menor porte, o que tem mostrado crescente limitação.

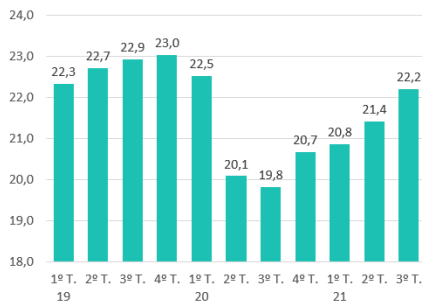
As crises econômica e sanitária trouxeram impactos significativos, com a diminuição de 2 milhões de ocupações no estado. Ao final de 2021, tendo recuperado parte das ocupações, São Paulo encerra o ano com cerca de 22 milhões de ocupados, quase um milhão a menos do que no final de 2019, antes da crise sanitária da COVID-19. O aumento dos empregos no último período não reduziu o desemprego, que alcançou 3,4 milhões de pessoas, ao final de 2021. Além disso, com o maior tempo de procura por trabalho (para muitos ultrapassa dois anos) leva ao desalento pessoas que estão disponíveis para trabalhar se a oportunidade aparecesse.

A taxa de desocupação nos permite ver as desigualdades estruturais no acesso e permanência no trabalho. No estado de São Paulo, é alta no conjunto, e durante um dos momentos mais graves da pandemia, o primeiro trimestre de 2021, alcançava 17,2% para a população negra, enquanto para os não negros é de 13%. Entre mulheres e homens, é de 12% para os homens e chega a 17,4% para as mulheres, segundo a Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios Contínua.

Gráficos 1 e 2

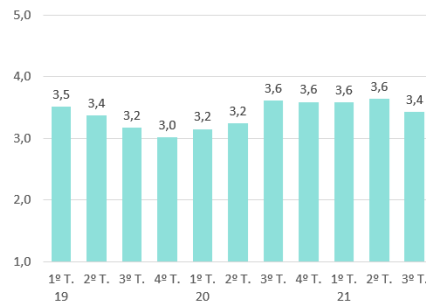
Taxa de ocupação e desocupação

Estimativa do número de ocupados
Estado de São Paulo – 3º trim.2020 - 3º trim.2021,
em milhões de pessoas



Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (nova ponderação); Fundação Seade.

Estimativa do número de desocupados
Estado de São Paulo – 3º trim.2020 - 3º trim.2021,
em milhões de pessoas



As condições de trabalho e renda são eixo articulador das condições de vida da população. Seja do ponto de vista das perspectivas e projetos de vida, da sustentação e sobrevivência cotidiana, da qualidade de vida e do bem viver. O período recente da pandemia trouxe à tona de forma mais explícita as desigualdades estruturais das condições e do acesso ao trabalho e à renda, impulsionados pelas mudanças nas relações de trabalho e a gestão neoliberal da economia baseada na falsa disjuntiva entre emprego/trabalho e direitos. A combinação da desestruturação do mercado de trabalho com a inflação nos preços de itens básicos como energia elétrica, botijão de gás e alimentos – sem que houvesse nenhuma política de preços sociais – corroeu o poder de compra da população. A cesta básica em São Paulo, que chegou a custar 40% do salário mínimo no auge dos governos do PT, alcançou mais de 60% em janeiro de 2022.

Os jovens, que representam um terço dos desempregados, mantêm-se com taxas de desemprego mais elevadas no estado de São Paulo do que a média nacional. Além disso, os trabalhos que os jovens encontram são cada vez mais precários, sem a garantia dos direitos trabalhistas, o que é ainda mais grave quando seus trabalhos são de alto risco por envolver muitas horas de trabalho e o trânsito das grandes cidades. Na pandemia, o trabalho dos jovens entregadores atuando em plataforma foi o emblema da piora das condições de trabalho e foi no estado de São Paulo que esse tipo de trabalho teve maior aumento. É

também na juventude que se encontram as maiores taxas de desalento e de subutilização – aqueles que não encontram trabalhos de jornadas completas de mais de 40 horas semanais, e recebem menos do que precisam para sobreviver.

Ao mesmo tempo, observa-se o crescimento da participação de jovens no mercado de trabalho desde o golpe de 2016, quando se acentua que a perda de renda das famílias voltou a pressionar a juventude a entrar no mercado de trabalho mais cedo para complementar – ou sustentar – a renda familiar, significando muitas vezes o abandono das escolas e cursos superiores, sobretudo para a juventude negra. Esse movimento possui um efeito perverso de médio e longo prazo; se nos governos petistas foram criadas oportunidades para a juventude permanecer fora do mercado de trabalho estudando – permitindo que as gerações jovens pudessem ter futuro melhor que as gerações anteriores e levaram grande número de jovens a serem os primeiros de suas famílias a ingressarem e concluírem o ensino superior – no momento atual esse sonho foi abandonado pelo governo federal e não foi contraposta nenhuma alternativa pelo governo Dória, que, quando pôde, reforçou a privatização do ensino público. A longa ausência de concursos públicos, pela opção de privatização dos serviços, também reduz a possibilidade dos jovens de encontrarem empregos com maior estabilidade, característicos do setor público. A volta precoce ao mercado de trabalho prejudica o futuro desses jovens e é preciso que este quadro seja revertido.

As perspectivas de geração de trabalho e renda diminuem com a política econômica de elevação da taxa de juros básica (ao final de 2021 já alcançava 9,5% e espera-se sua elevação até 11,5% no início de 2022). Tal opção é equivocada na medida em que a aceleração da inflação não se dá em virtude do aumento do consumo (houve redução da massa de rendimentos em 13%), mas, sim, pela pressão dos custos. São os bens cotados em moeda estrangeira – *commodities* – petróleo, carnes, cereais – que vem elevando os preços básicos da cesta de alimentação dos brasileiros, sem que o governo atue na situação de sua proteção, atingindo principalmente sua população mais pobre, e, de forma desproporcional, crianças, negros e mulheres. Contribuem também para o aumento da inflação a desarticulação das cadeias produtivas globais e a escassez de insumos na indústria, que poderiam ser atenuados com uma

maior capacidade produtiva local. Além disso, a questão energética, como apontado no capítulo anterior.

As estratégias econômicas coordenadas pelo setor público precisam contemplar explicitamente essas graves questões sociais. Além de apoiar projetos de transferência de recursos diretamente para famílias mais pobres, aliviando a fome e a pobreza extrema, será fundamental atuar para fomentar atividades emergenciais geradoras de trabalho e renda e, no médio e longo prazo, reforçar novas atividades e formas de organização coletiva, como a economia solidária, a economia do cuidado de crianças e idosos, entre outras, que considerem a combinação de uma sociedade do conhecimento, com valores de equidade e justiça social.

Lançar as bases para uma Política do Cuidado é fundamental, retirando essas atividades de responsabilidade exclusiva e secular das mulheres e transformando o cuidado em direito e responsabilidade do Estado, da Sociedade e da Família – aumentando atividades de educação técnica e de cuidado de crianças e idosos de forma importante no Estado. Essa diretriz torna-se importante frente ao rápido envelhecimento da nossa população, que, ao mudar o quadro epidemiológico, exige cuidados permanentes com políticas consistentes. Essas atividades, além de atenderem demandas que emergiram com a crise sanitária da COVID-19, devem evoluir para alcançar pessoas em diferentes idades ou com diferentes demandas de cuidado, gerando trabalho e renda. Para tanto, serão necessários programas formativos de adultos e jovens com diferentes níveis de escolaridade, de forma a integrar a política de cuidados com as transformações demográficas em curso no Estado.

Apoio à agricultura familiar também deve ser visto como estratégia central na superação da pobreza rural e como alternativa de trabalho e renda nos territórios rurais, além de fortalecimento da sustentabilidade na produção de alimentos. No meio urbano, o fomento à agricultura urbana, dotando as comunidades de espaços, capacitação e assistência técnica para desenvolvimento de hortas comunitárias. E fortalecimento das redes e equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional, como restaurantes populares e alimentação escolar.

Um importante desafio para o governo popular será adotar estratégias de implementação da Economia Solidária, pois elas apresentam potencial de transformações que vão além das atividades ou projetos específicos. Ao se pautarem na organização do trabalho de forma autogestionária e com a valorização do próprio trabalho, como expressão da solidariedade na produção social, se apresentam também como centrais no fomento das ações de trabalho e renda, construindo a base para a geração de políticas públicas no enfrentamento da exclusão. São estratégias que podem ser portadoras de uma visão de futuro, de novas formas de organização da economia, e precisam ser apoiadas pelo Estado nessa perspectiva.

Ao fortalecer os vínculos entre integrantes de um empreendimento solidário e deste com o território, a Economia Solidária atua exatamente no sentido contrário ao da ideologia do empreendedorismo vigente.

Há experiências relevantes na Região do Vale do Ribeira, com destaque para a COOPERCENTRAL VR – formada pela Associação dos Bananicultores de Miracatu; Cooperativas dos Bananicultores e Agricultores de Miracatu; Cooperativa Mista Agroecológica de Vista Grande; Cooperativa dos Produtores Rurais e da Agricultura Familiar do Município de Juruá; Cooperativa Mista dos Bananicultores do Vale do Ribeira; Cooperativa Agroecológica dos Agricultores Familiares do Vale do Ribeira e Litoral Sul; Cooperativa dos Agricultores Quilombolas do Vale do Ribeira; Associação Quilombo de Ivaporunduva; Cooperativa Agroindustrial Solidária; Cooperativa Agropecuária de Produtos Sustentáveis do Guapiruvu; Associação dos Agricultores Familiares do Município de Cajati; e a Cooperativa da Agricultura Familiar de Sete Barras. Esses grupos encontraram na organização solidária da produção a saída para a geração de renda e distribuição do fruto de seu trabalho.

Através da lei 14.651/2011, o estado de São Paulo já conta com instrumentos de política de estado para impulsionar esse paradigma inovador, possibilitando que o governo estadual, entre outras estratégias, reorienta as compras públicas e disponibilize assistência técnica, requalificação, transporte e financiamento. Contudo, tal lei ainda não foi regulamentada e é imperioso que o seja, como condição para colocá-la em prática de imediato.

As estratégias da Economia Solidária apresentam potencial de transformações que vão além das atividades ou projetos específicos. Ao se pautarem na organização do trabalho de forma autogestionária e com a valorização do próprio trabalho, como expressão da solidariedade na produção social, se apresentam também como centrais para o acesso à renda para grande parcela da população. São estratégias portadoras de uma visão de futuro, de novas formas de organização da economia e precisam ser apoiadas pelo Estado nessa perspectiva.

Investir na ampliação das experiências e nas dinâmicas da economia solidária como alternativa importante para geração de trabalho e de renda e novas formas sociais de organização do trabalho é mais do que um aspecto localizado das políticas. Reorientar as compras públicas, disponibilizar assistência técnica, requalificação, transporte, financiamento para novas formas de organização do trabalho pode ser um dos eixos fundamental na construção de uma dinâmica social de uma cultura fundada na solidariedade e na preservação dos bens comuns.

Igualmente importantes são: a retomada da política estadual do salário mínimo como forma de guiar os salários e os rendimentos nas atividades informais, micro e pequenas empresas e microempreendedores individuais; e da política reguladora de estoques essenciais para vida da população, como alimentos, materiais hospitalares, remédios etc. Ao mesmo tempo que essas ações incrementam a demanda para o setor privado, ajudam a coordenar a contenção e diminuição dos preços, amparando o atendimento da população, e em especial os mais pobres, que vivem em territórios caracterizados pela precariedade.

Na perspectiva de integrar as políticas públicas entre si, e com os territórios, é necessária a estruturação de programas emergenciais para geração de trabalho e renda, associados a programas de inclusão digital, aumento de escolaridade e capacitação para o trabalho, e criação direta de postos de trabalho. Para isso não contam apenas ações mais tradicionais (limpeza urbana, de córregos, manutenção de praças e outros equipamentos), mas há enormes possibilidades na recuperação ambiental de áreas degradadas, na promoção da conservação e restauração de recursos naturais, na redução das emissões de Gases de Efeito Estufa e de poluentes, na eliminação de desperdício e na otimização do consumo de energia, água e materiais.

A recuperação e preservação do patrimônio cultural das cidades paulistas, cujo passado vem sendo abandonado, também devem ser tomadas como ativo. Nesse sentido é necessário superar as diferenças estruturais dos circuitos de produção, consumo e valor da cultura e do patrimônio, na perspectiva de incluir as manifestações da população negra e indígena de maneira mais efetiva. Escolas devem estar articuladas a outras instituições que cuidam de preservar e valorizar esses conhecimentos, visando a integração dos currículos escolares locais ao calendário de festas e eventos dos municípios e regiões, que também devem constar no material de promoção de atividades turísticas do estado, com um potencial importante de geração de emprego e renda para regiões fora da região metropolitana.

Considerando as diretrizes iniciais expostas neste documento, embora o foco inicial esteja centrado nas ações emergenciais voltadas ao acesso à renda, a alimentos, saúde e educação, e à promoção da igualdade de direitos, principalmente de gênero, raça e classe que são estruturantes de um governo democrático, torna-se necessário vislumbrar ações de médio e longo prazo, buscando maior articulação entre as políticas setoriais e sua localização no território.

Conforme mencionado, as políticas sociais de igualdade de direitos, a política de saúde e de cuidado pública, geradora de trabalho e renda, são fundamentais. Estas devem estar mais integradas ao cotidiano das cidades e dos bairros e deve estar em comunicação com a escola que, considerando sua capilaridade e proximidade com os locais de moradia, deve ser referência na identificação de problemas e promoção de saúde mental, no combate à violência de gênero (doméstica, sexual e no trabalho) e ao trabalho infantil. Isso não pode significar ônus para o quadro do funcionalismo e sim deve ser obtido a partir da otimização do trabalho por meio da integração das políticas públicas entre si e com o território.

A rede estadual de educação também é estratégica no combate à fome, a começar pelo papel da merenda escolar, que durante a pandemia mostrou ser eficaz em ações de distribuição de alimentos para a população em situação mais vulnerável. Uma Política Estadual de Abastecimento Alimentar pode ter como ponto de partida a merenda escolar e vincular a produção agroecológica

familiar às compras dos governos municipais e estaduais. Sugere-se que a estrutura se amplie para incluir as compras de hospitais, penitenciárias, restaurantes populares e esteja articulada às ações destinadas a regular estoques, aliando desenvolvimento econômico e social com o cuidado ao meio ambiente. Isso pressupõe a organização de redes de produção agroecológica, e uma política de comercialização e distribuição focada no abastecimento popular (centros de vendas de varejo mais próximas das populações residentes nas cidades menores e nas periferias das grandes cidades).

Vale lembrar que a rede de ensino regular é bastante robusta no estado de São Paulo: o Centro Paula Souza, que está presente em 369 municípios, com ETECS (212 cursos – ensinoss médio, técnico/médio e técnico); FATECS (86 cursos de graduação tecnológica: construção civil, mecânica, informática, TI, turismo, e o Instituto Federal de São Paulo, com 37 unidades e diversidade de cursos técnicos e superiores. E conta ainda com as universidades públicas (USP, UNICAMP, UNESP, UFSCar, UFABC e UNIFESP); com faculdades públicas (FAMEMA – Faculdade de Medicina de Marília; FAMERP – Faculdade de Medicina da São José do Rio Preto) e UNIVESP (Universidade Virtual do Estado de São Paulo). A vantagem da existência dessas escolas pode ser potencializada, uma vez que podem ser constituídos grupos de trabalho com pesquisadores, professores e alunos com projetos articulados às economias locais, além da formação de profissionais com maior capacidade criativa e de inovação.

Aproveitando o enorme investimento que vem sendo realizado nas regiões com economias mais dinâmicas e diversificadas do estado – visualizado a partir das rodovias dos eixos Bandeirantes, Anhanguera, Fernão Dias –, os novos programas estão baseados em um paradigma que alia ciência, tecnologia, inovação, geração de trabalho e renda, sustentabilidade e inserção social. Entre as áreas mais importantes a considerar estão os investimentos em biotecnologia, com base nos ativos da biodiversidade.

Em todo o território do estado há que se buscar soluções alternativas de produção, baseadas em tecnologias sociais de baixo custo, para recuperação e conservação das bacias hidrográficas, geração de energia limpa nas comunidades,

expansão do saneamento, do tratamento de resíduos e da água e produção de edificações integradas às novas formas de produção de energia limpa, conservando as premissas de desenvolvimento sustentável, incluyente e democrático. Essas ações quando articuladas em redes ou consórcios tendem a apresentar resultados expressivos, com contribuição notável para a superação da degradação ambiental, e para a economia de baixo carbono.

As universidades públicas estaduais e federais no estado de São Paulo, além de seu reconhecimento nacional e internacional em relação à qualidade de sua formação e atividades de pesquisa, são ativo fundamental que diferencia o estado de São Paulo de outras unidades da federação, por combinar suas atividades formativas com as atividades de pesquisa. Sua articulação aos centros de ensino técnico, tecnológico e superior, e aos centros de pesquisa, pode ampliar, de forma exponencial, sua atuação na formação de pessoas e na geração de conhecimento aplicado, pela formação de redes colaborativas, inclusive com escolas de ensino superior privado, fomentando incubadoras focadas em projetos de inovação que possam ampliar empresas locais, micro e pequenas empresas, *startups*. O “selo” dessas universidades certamente será um fator de atração de investimentos para os projetos das empresas inovadoras.

As áreas mais promissoras citadas por diferentes pesquisadores envolvem a geração de energia limpa e descentralizada, de novos produtos que melhorem as edificações, a logística de transporte de bens e de pessoas, o desenvolvimento de conhecimento sobre a cultura e o patrimônio material e imaterial dos diferentes territórios, a disseminação de conhecimento por meios digitais, desenvolvendo novos serviços, produtos mais customizados ligados a territórios específicos. Essas ações têm como potencial adicional a atração de jovens com novas formações para áreas não metropolitanas, cuja qualidade de vida e valores associados à economia sustentável e com potencial para a promoção de uma transição ecológica pode alterar, em médio e longo prazo, o perfil de cidades com perda de população nas últimas décadas, cuja infraestrutura herdada do passado pode ser revitalizada e recuperada para novas atividades. Ademais, possui a possibilidade de criar para os jovens uma oportunidade de construir um futuro com maior qualidade em seu próprio território.

Às escolas de nível superior, que fazem pesquisa básica, cabe também o papel de acompanhar e explicar as novas tecnologias nas áreas energéticas e novos materiais, de modo que seja possível ampliar o conhecimento sobre diferentes escolhas que vêm sendo feitas pelas empresas globais na proposição de novos bens. Há muitos modos de descarbonizar a economia, as escolhas precisam considerar os impactos que causam para os recursos básicos finitos como a água, os minérios e o solo, entre outros. Há que compreender melhor as complexas escolhas por novos bens individuais e coletivos que envolvam a mobilidade das pessoas e dos produtos, pois as empresas fazem escolhas que contemplam seus objetivos, mas cabe ao governo explicar seu engajamento nessas escolhas e quais as vantagens e os custos a elas associadas para a população, que espera que gerem trabalho e renda dignos, mas preservem qualidade ambiental, energética e futuro.

Um caso exemplar é a produção do carro elétrico, que ganha espaço crescente na mídia sem que fique explícito quando será possível ter acesso a esse bem a preços similares aos atuais veículos produzidos no país. Trata-se de uma inovação, promovida pela indústria automotiva em nível global, e que pretende ser compatível com as exigências climáticas contemporâneas. O governo do PT não ignorará as possibilidades do carro elétrico e os seus impactos positivos (do ponto de vista de emprego e renda e do ponto de vista ambiental), contudo, não deixará de considerar que ele representa a continuidade de um padrão de mobilidade urbana que privilegia o individual em detrimento do coletivo, com reflexos dramáticos e negativos sobre a qualidade de vida nas cidades. Por essa razão, tomará medidas efetivas para, de um lado, garantir que o carro elétrico seja compatível com uma matriz energética sustentável e, de outro, promover, através de medidas robustas, um salto significativo na adoção de modais de transporte alternativo e no desenvolvimento do transporte coletivo baseado em fontes energéticas sustentáveis.

Considerando as novas tecnologias, é fundamental que o estado invista em estratégias para reindustrializar a economia paulista, financiando parques tecnológicos que envolvam empresas de todos os portes, com atenção especial para as MPEs e as *startups*, promovendo maior integração entre a produção das

universidades e escolas técnicas com as empresas. Nestas ações também cabem avaliações importantes sobre como renegociar com as empresas globais a produção no território paulista de novos bens de maior intensidade tecnológica, aproveitando oportunidades existentes na atual conjuntura mundial, proporcionadas pelo realinhamento em curso das cadeias globais de valor.

O governo estadual paulista deverá buscar articular micro e pequenas empresas (MPEs) e *startups* com as pesquisas universitárias nas áreas de novos materiais, novas fontes de energia, e atividades que possam ser desenvolvidas e transformadas em oportunidades de negócio e geração de renda. Em 2020, as MPEs, aqui entendidas como empresas com até 50 empregados e os optantes individuais do Simples, representam 42% dos estabelecimentos produtivos no estado de São Paulo, segundo os dados da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS.

Entre muitas dificuldades estão suas formas de gestão ainda pouco desenvolvidas, que demandam ações e programas que ampliem a eficiência na gestão dessas empresas, promovam maior número de rodadas de negócio, feiras e outras atividades que ampliem a capacidade de produzir e de comercializar das MPEs. Para isso, além do apoio à gestão e à comercialização, é fundamental atuar na ampliação de microcrédito produtivo, empregando tecnologias sociais de apoio aos empreendedores para que estes incluam em suas atividades objetivos de desenvolvimento sustentável e novos produtos que otimizem o uso de materiais e de energia, além de aumentar sua conectividade com a economia digital.

A educação financeira, tecnológica e cidadã das micro e pequenas empresas, superando a visão acanhada que caracteriza sua inserção atual, precisa expandir horizontes para a atuação coordenada e cooperativa com novos parceiros – as escolas técnicas e tecnológicas, os centros produtores de tecnologias 5G e suas alternativas de baixo custo. Deverá assim oferecer novos produtos e ampliar o âmbito de sua atuação para além do próprio território, com o uso também de ferramentas digitais.

Fundamental aproveitar a experiência de microcrédito, em especial do Banco do Povo, e seu conhecimento sobre as dificuldades de crédito dos pequenos empreendimentos de modo a disseminar práticas de excelência, articulando

novos fundos de aval solidário, e outras formas de apoio à produção e inovação nas micro e pequenas empresas, que estejam interessadas em utilizar novas tecnologias de menor impacto ambiental.

Outro tipo de empreendimento a fomentar nos diferentes territórios paulistas são aqueles que promovam a construção de bens de origem regional, e que renovem a forma de produzir e comercializar esses bens. Há que se ampliar as ações que levem à identificação de áreas produtivas específicas (café, aguardente de cana, queijos, frutas, mel, chá, sapatos, entre outros), que agreguem valor não apenas a seus produtores, mas que ampliem o interesse em inovar e aperfeiçoar de todos os produtores da região, articulando sua produção ao turismo de curtas e médias distâncias, à dinamização de circuitos de água, pesca, prática de esportes e bem-estar, entre outros.

Esse esforço, além de ser vinculado ao enfrentamento das questões ambientais nas diferentes regiões geográficas já articuladas pela obtenção de certificações que agregam valor (Indicações Geográficas, Indicação de Procedência, Denominação de Origem), permite incorporar diversas dimensões, pressupõe fomentar pequenos negócios familiares e coletivos (hotéis, pousadas, restaurantes), e reduzir as ocupações predatórias que apresentam baixo impacto para as economias locais e pouco potencial de geração de trabalho e renda.

Também deve-se prever a articulação com Universidades, Institutos de Pesquisa, Escolas Técnicas, Parques Estaduais e Museus, cursos superiores da área de saúde, que formam os profissionais que irão trabalhar em suas próprias localidades, assim como cursos de licenciatura que formam os professores que irão lecionar em suas cidades e comunidade. Estas ações alcançam predominantemente a população jovem do estado, cuja circulação ainda privilegia o deslocamento das regiões mais pobres para as regiões mais dinâmicas, pela falta de oportunidades de emprego e estudo em suas regiões, pode ser combatido com a criação de oportunidades em novos territórios. Também nesta direção o suporte à economia criativa é uma importante diretriz a ser viabilizada, uma vez que proporciona engajamento, gera recursos e aproveita a vocação do Estado, que já é um polo cultural importante.

Como as ações que visam modificar os padrões de deslocamento certamente estão associadas a políticas de médio e longo prazo, seria fundamental repensar formas atuais de deslocamento, visando a diminuição dos custos para o usuário final e, sempre que possível, com tempos menores. A exemplo do bilhete único na cidade de São Paulo, seria fundamental expandir essa experiência para todas as regiões metropolitanas, favorecendo a integração pendular e a mobilidade mais rápida e barata para jovens, idosos, e pessoas de menor renda por diferentes regiões do estado como forma de melhorar hoje sua condição de vida, e dinamizar atividades culturais, de lazer e turismo.

Para fomentar e coordenar mudanças desse porte – na articulação com empresas, universidades e escolas técnicas –, há que ser estabelecida uma nova governança estadual para a Ciência e Tecnologia, que precisa de fato atuar de forma sistêmica. Para fomentar a inovação tecnológica será importante coordenar, diversificar e simplificar o sistema de ciência, tecnologia e inovação (CT&I). Isso implica ampliar o papel da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP, que vem reduzindo a concessão de bolsas de pesquisa ano a ano desde 2012. Será relevante também reestruturar o Conselho Paulista de CT&I, de modo a torná-lo efetivo na elaboração de diretrizes e criar a câmara de CT&I, ligada diretamente ao governador, com vistas a articular os polos regionais já presentes no estado com universidades e institutos de pesquisa e de ensino técnico e tecnológico.

Sem dúvida é fundamental recuperar a capacidade de investir do governo estadual e as limitadas capacidades de negociar a ampliação da capacidade de endividamento do Estado, bem como buscar novas fontes de recursos, como foi feito no PAC, que atuou fortemente com Fundos de Pensão, e funcionando como elemento para contrapor-se à crise. As ações apontadas por programas como o PRO-SP lançado pelo governo Dória ao final do terceiro ano de governo, em setembro de 2021, mostram as dificuldades de planejar um conjunto coeso de investimentos que apontem para um futuro mais promissor para o estado de São Paulo. Embora se apresentem, como novos, os programas apontados olham para necessidades que já estavam presentes na década passada, mas não apontam para novas possibilidades de localização da produção ou do assentamento

da população em cidades com melhores condições de oferecer infraestrutura de comunicação, mobilidade, geração de trabalho bem remunerado, ou enfrentamento dos problemas ambientais que caracterizam as aglomerações urbanas, notadamente as áreas metropolitanas. É preciso repensar modelos e planejar de forma integrada o futuro das cidades e suas regiões, suas potencialidades produtivas, sua integração a malhas produtivas de regiões próximas, otimizando o uso de recursos, diminuindo desperdícios e realizando medidas de contenção dos impactos ambientais que o atual modo de viver e consumir colocaram para o território.

CAPÍTULO 6

DESENVOLVIMENTO URBANO- TERRITORIAL EM SÃO PAULO:

O ENFRENTAMENTO DAS DESIGUALDADES \E O DESAFIO DA GOVERNANÇA

O território paulista é composto de muitas realidades distintas e não se pode pensar homogeneamente na gestão pública, principalmente no desenvolvimento das políticas públicas. É necessário territorializar e adequar a ação pública, criando os mecanismos técnico-administrativos e de governança que se mostrarem adequados a tal diversidade.

Como as ações de governo, na ponta, precisam necessariamente materializar-se nos municípios, há que considerar que muitas políticas públicas não se resolvem no âmbito de um único município, necessitando do envolvimento do governo do estado, o que demanda uma visão federativa e sistêmica por parte dele.

O estado tem características comuns por região de governo, mas tem também situações de relações urbanas horizontais muito distintas. O fenômeno da aglomeração e da metropolização, apesar de existente em todo o território nacional, tem, no estado de São Paulo, maior incidência. Nos municípios isolados e não aglomerados, que numericamente são a maioria, embora agregando uma pequena parte da população, já que a maior parte está concentrada nas grandes cidades, também se verifica o fenômeno da polarização, pois uma série de aspectos da vida social e econômica de um município se resolvem em outros, conformando territórios de alcance espacial supramunicipal e sedimentando polos de distintos níveis. A ação de governo, portanto, precisa levar em conta

essas distintas realidades presentes no território paulista. Tentemos entender, assim, alguns dos aspectos centrais dessa diversidade.

DIVERSIDADES E TERRITÓRIOS NO ESTADO DE SÃO PAULO

O estado de São Paulo é uma economia dinâmica com enorme desigualdade, representada pelas gigantescas disparidades de renda, pelas diferenças sociais e também pelas profundas desigualdades espaciais. Convivem em seu território, regiões dinâmicas com tecnologia de última geração e situações de grilagem de terra ao estilo século XIX, edifícios com o estilo de Dubai ao lado de moradias dignas da porção mais pobre da África.

A enorme transformação da indústria paulista nos últimos 35 anos, sobretudo pela contínua incorporação de novas tecnologias e reorganização da produção pela terceirização de grande parte de suas atividades, impôs mudanças importantes no território, e pela transição dos(as) trabalhadores(as) das atividades industriais para empresas menores do setor de serviços. O trabalho tornou-se mais precarizado, menos formalizado, com perda crescente de direitos e de salários.

No século XXI esse quadro se apresenta de forma mais aguda e, com políticas econômicas de abertura e flexibilização de mercados, expõe a indústria a uma série de desafios que nem sempre consegue enfrentar. O risco da desindustrialização é crescente, ainda que possa ser revertido por meio de políticas públicas consistentes. O PIB paulista (2,3 trilhões de reais) equivale a cerca de 30% do brasileiro. A tabela 1 mostra a importância de cada setor na economia paulista, seu Produto Interno Bruto (PIB), absoluto e *per capita*, para cada Região Administrativa do Estado, bem como as diferenças entre elas. A disparidade da participação na economia paulista reflete-se nos valores do PIB da Metropolitana de São Paulo e de Registro. Embora a Região Administrativa (RA) de Registro seja representada pela maior parte das reservas naturais do estado, atualmente as diferenças de valores impressionam. As colunas relativas ao valor adicionado mostram a distribuição das atividades econômicas pelas regiões do Estado:

somadas, as regiões Metropolitana de São Paulo e as Regiões Administrativas de Campinas, de São José dos Campos, de Santos e de Sorocaba representam 81,5% de toda a atividade industrial do Estado e 84% da produção de riqueza paulista, mensurada pelo PIB e cerca de 73% da população do Estado.

Ressalte-se que a estrutura da indústria na Região Metropolitana de São Paulo, ainda que relevante, está em transição e vem sendo gradualmente alcançada pelo crescimento na Região Administrativa de Campinas, com articulações em direção a Sorocaba e a São José dos Campos. Já outras regiões se destacam pela concentração na agroindústria, em especial na transformação de cana-de-açúcar – alimentos, biocombustíveis –, cítricos e outras *commodities*, mantendo-se relevantes os produtos de couro e de madeira.

A evolução dos serviços, no entanto, traz diferenças dos ciclos econômicos anteriores, uma vez que mostra pouca desconcentração no território para segmentos com maior peso econômico, como bancos, serviços de comunicações e informação, serviços especializados (assessorias técnicas e especializadas de engenharia, arquitetura, planejamento, *marketing*) e serviços imobiliários. Isto porque estas atividades cada vez mais prescindem do território, e tendem a se localizar próximas às matrizes ou aos centros de comando das grandes empresas, o que pode ser até mesmo fora do país. Neste sentido, não deveria ser surpreendente, a continuidade da concentração da atividade de serviços, na Região Metropolitana de São Paulo (57% do total), e, se considerada a área da Macrometrópole, alcançando 85% de todo o estado.

Os serviços que geram mais trabalho para a população tendem a apresentar menor participação na geração de riqueza, mas mostram características mais tradicionais de dispersão pelo território acompanhando a população, como os serviços de higiene e beleza, serviços de cuidados, eminentemente direcionados a famílias, e outros serviços básicos de saúde, assistência social, segurança e educação.

Merecem destaque ainda a transformação dos serviços de logística, que, na pandemia, mudaram radicalmente, passando a também estar associados a plataformas, que coordenam com rapidez a compra de bens e serviços e sua entrega em

Tabela 1**Estado de São Paulo. PIB, População, PIB Per Capita e Participação, por Setor Econômico e PIB Total, por Região Administrativa. 2020.**

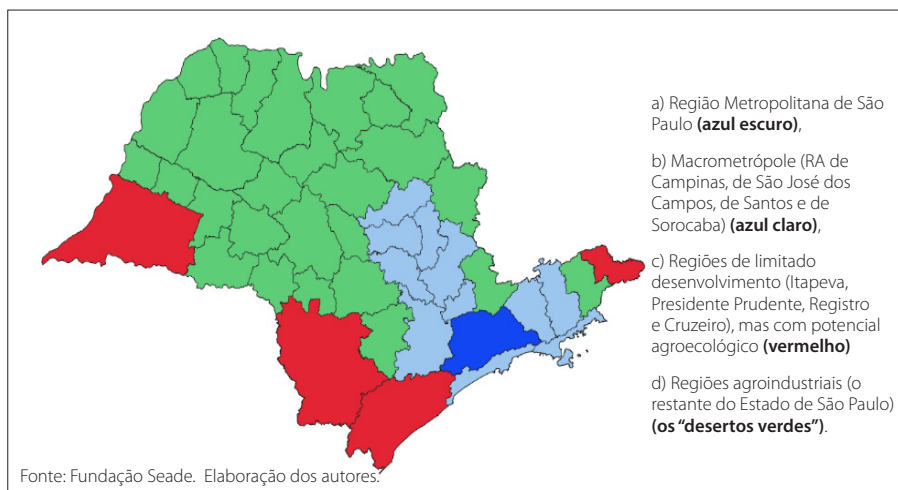
Região Administrativa	PIB (R\$ Bilhões)	População	PIB <i>per capita</i> (R\$ mil)	Participação Relativa					PIB
				Setor da Economia					
				Agropecuária	Indústria	Serviços	Total		
Estado de São Paulo	2.326,7	44.639.899	52,1	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
São Paulo	1.226,0	21.138.247	58,0	5,5	34,6	56,8	50,9	52,7	
Campinas	431,8	6.945.124	62,2	14,4	28,3	15,8	18,4	18,6	
S J Campos	119,3	2.489.629	47,9	1,0	9,4	4,4	5,4	5,1	
Sorocaba	110,7	2.533.804	43,7	7,8	6,5	4,3	4,8	4,8	
Santos	65,9	1.831.884	36,0	0,3	2,6	3,2	3,0	2,8	
Ribeirão Preto	63,0	1.393.674	45,2	5,0	2,8	2,9	2,9	2,7	
S J Rio Preto	57,6	1.534.351	37,5	11,5	2,6	2,5	2,7	2,5	
Bauru	45,1	1.124.232,0	40,1	5,9	2,6	1,8	2,1	1,9	
Central	43,2	1.023.392	42,2	4,9	2,8	1,7	2,0	1,9	
Marília	36,4	981.704	37,0	8,5	1,6	1,5	1,7	1,6	
P Prudente	27,0	863.552	31,3	5,2	1,2	1,2	1,3	1,2	
Araçatuba	26,9	781.307	34,4	5,2	1,2	1,2	1,3	1,2	
Franca	29,6	756.558	39,2	10,0	1,5	1,2	1,4	1,3	
Itapeva	14,9	532.523	28,0	8,0	0,4	0,6	0,7	0,6	
Barretos	20,1	435.571	46,1	3,5	1,3	0,8	0,9	0,9	
Registro	9,3	274.347	33,8	3,3	0,5	0,4	0,5	0,4	

Fonte: Fundação SEADE.

Nota: Os dados são preliminares e sujeitos a revisão.

domicílio e às empresas, com enorme precarização dos empregos gerados nesse setor. E, não menos importante, a ampliação dos bens produzidos pela indústria cultural – músicas, shows, audiovisuais, filmes –, cada vez mais são acessados a partir de plataformas *streaming*, e substituem a produção cultural local, limitando de forma impressionante a produção de atividades culturais, e alterando ainda mais hábitos e visões de mundo de todos os segmentos da população.

A estrutura econômica no estado de São Paulo, até 2019, poderia ser sintetizada em quatro grandes “tipos” regionais, como pode ser verificado no mapa a seguir:



Mesmo assim, essa distribuição não era homogênea dentro das próprias regiões, onde os municípios possuíam perfis econômicos distintos. Isso ocorre em praticamente todas as regiões do estado. Essa disparidade se aprofunda quando se agregam na análise outros aspectos não econômicos que coexistem no interior dos diferentes territórios.

Essa desigualdade tem característica territorial e, para superá-la, são necessárias políticas que respeitem essa diversidade. Não basta que se façam planos de governo, ou que se continue a governar com políticas setoriais ativas, é preciso que políticas territorializadas sejam formuladas e implementadas de forma mais integrada. Para isso, é importante, inclusive, recortar o território de mais de uma forma, conforme a natureza dos planos e das ações, sem que isso seja impedimento para uma clareza organizacional mais importante, notadamente em momentos emergenciais. Como se verá à frente, esta situação vem mudando de forma acelerada.

UM TERRITÓRIO DENSO, COMPLEXO E PLURAL

Desde o século XX, a análise e a intervenção política sobre o território organizaram-se binariamente – a metrópole e o interior – dada a expressiva concentra-

ção da atividade secundária na região metropolitana e das atividades agropecuárias no restante do estado. Atualmente, essa visão é insuficiente porque a realidade se tornou mais complexa, em função de alguns movimentos importantes, alguns dos quais já abordados na primeira seção do texto:

- a) desconcentração espacial da atividade industrial transbordou para as regiões mais próximas da grande aglomeração urbana capitaneada pela capital paulista (Campinas, São José dos Campos, Sorocaba e Santos), que tiveram maior aumento proporcional dessa atividade nas últimas décadas, induzindo a estruturação de um espaço macrometropolitano, ainda que haja muito para ser avançado para que esta aglomeração tenha suas necessidades compreendidas como uma única região conurbada;
- b) aumento das atividades do agronegócio, que também gerou desenvolvimento industrial em regiões: produtos da cana-de-açúcar – açúcar, álcool –, suco de laranja, calçados (Ribeirão Preto, São José do Rio Preto e Franca).
- c) pouca integração econômica entre regiões, em especial com aquelas com atividades até o momento consideradas alternativas – frutas, mel, arroz, feijão, mandioca, milho, equinos –, cuja principal característica é serem produtos orgânicos, que ampliam seu valor adicionado aos produtos produzidos com uso de sementes transgênicas e agrotóxicos (Regiões Administrativas de Presidente Prudente, Itapeva, Registro e a região em torno a Cruzeiro, no alto do Vale do Paraíba).

Essas três dinâmicas ainda não são suficientes para definir o tipo de intervenção governamental no estado de São Paulo porque a estas se combinam outras mudanças que devem ser consideradas para que as políticas públicas sejam redesenhadas na direção de respeitar diferenças, mas também diminuir desigualdades:

- a) desde que passou para os governos estaduais a responsabilidade por definir o que são regiões metropolitanas, há um claro descompasso entre o que conceitualmente se considera como tal e o que é aprovado

pelo legislativo, gerando a necessidade de se pensar para além do que está estabelecido em lei;

b) a distribuição territorial das infraestruturas de circulação e comunicação mantém-se pouco equitativa, havendo regiões bem servidas de autopistas, infovias e outras áreas em que o telefone celular tem pouca ou nenhuma cobertura, e os acessos ainda sofrem com o período de chuvas. Isto gera desigualdade na fluidez espacial, razão pela qual as parcelas do território melhor aquinhoadas têm circulação cotidiana interurbana de pessoas, mercadorias e informação considerável, possibilitando o planejamento do uso de recursos por parte das empresas, e também pelas regiões, enquanto em outras ainda há dificuldades em agregar interesses para se pensar além da escala municipal, o que é fundamental para garantir uma melhor oferta de serviços públicos especializados.

As transformações recentes apontam, assim, para a necessidade de uma redefinição profunda na construção de nossa visão política sobre o território, pois não é mais possível tomar decisões e organizar informações segundo a composição das regiões administrativas paulistas, utilizando os mesmos critérios dos anos de 1970 e não representam a atual diversidade territorial do estado.

O estado de São Paulo possui uma rede de cidades que está sendo desconstruída pela perda de dinamismo da pequena produção familiar, mas guardam em comum o predomínio do urbano, sendo que essas cidades, muitas vezes, configuram aglomerações urbanas importantes. Nesses espaços, as cidades se complementam e as pessoas se relacionam, movimentando-se diariamente em mais de uma delas, isto é, moram em uma, trabalham em outra, fazem compras em uma terceira, ou estudam e buscam lazer em cidades distintas.

Assim, as pessoas se valem de aspectos dos serviços públicos em um território que ultrapassa os limites de cada cidade isolada. Na gestão de várias políticas públicas, as cidades muitas vezes se complementam. Assim é possível racionalizar recursos, como as escolas de diferentes níveis de ensino que podem não estar presentes em todos os municípios. Da mesma forma, na saúde e na assistência social, os diferentes níveis de complexidade do atendimento podem não

ser ofertados em um mesmo município, ou em municípios vizinhos. Políticas públicas como mobilidade urbana, saneamento básico, segurança alimentar e nutricional e saúde secundária e terciária não se equacionam pensando apenas nos territórios municipais.

Da mesma forma, dada a variação do preço da terra, as políticas habitacionais podem levar a que a expansão periférica dos aglomerados urbanos se dê nos municípios onde a oferta de terra seja mais barata, não acontecendo nos mesmos territórios onde os moradores terão de buscar trabalho, estudo ou bens e serviços etc. Essa realidade impõe aos governos a necessidade de se criarem governanças compartilhadas para cada caso concreto, o que não acontece “naturalmente”. Cabe ao governo estadual incentivar o surgimento desses mecanismos de governança coletiva, como os consórcios públicos, entre outros tipos de institucionalidade, que combinem distintos municípios simultaneamente.

Em alguns casos, as aglomerações possuem cidades com mais de 500 mil habitantes, produzindo o fenômeno das Regiões Metropolitanas (RM). O estado de São Paulo, até 2020, tinha seis dessas Regiões Metropolitanas com mais de um milhão de habitantes: RM de São Paulo (21,9 milhões), RM de Campinas (3,2 milhões), RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte (2,5 milhões), RM de Sorocaba (2,1 milhões), RM da Baixada Santista (1,8 milhão) e a RM de Ribeirão Preto (1,7 milhão). Em 2021, foram elevadas à condição de Regiões Metropolitanas as Aglomerações Urbanas de Piracicaba (1,5 milhões) e Jundiaí (805 mil). Estimativas de 2010 davam a esse conjunto de regiões metropolitanas, abrangendo 235 municípios, uma população de 26 milhões de habitantes, projetando-se para 32,6 milhões em 2020, segundo a Fundação SEADE, ou seja, aproximadamente 70% da população do estado.

Em que pese a enorme concentração urbana e populacional nessas regiões metropolitanas, configurou-se no estado de São Paulo uma situação de vazios urbanos, particularmente ao sul. Políticas de transporte intermunicipal regional, escolhas espaciais relativas à distribuição dos serviços de saúde de primeira ordem, reorganização das escalas de ordenamento administrativo e outras ações não podem ser pensadas sem considerar essas relações entre as cidades e os arranjos existentes horizontalmente, entre cidades, e verticalmente, destas com

o estado. Para isso, diversos critérios e variáveis se somam, como densidade urbana, atividades econômicas principais, importância maior da ação pública nas regiões que perdem ou ganham participação no PIB paulista, ainda que estas sejam, muitas vezes, marcadas por maior disparidade na distribuição da riqueza entre seus moradores.

As cidades exercem graus distintos de influência umas sobre as outras, com processos de polarização entre elas. Muitas políticas públicas, apesar de serem consideradas nos marcos da autonomia municipal, não se equacionam a contento em cada um dos municípios isolados, devendo considerar-se que a vida cotidiana, seja nos arranjos populacionais, seja na polarização entre cidades – em casos de municípios isolados –, demandam uma complementaridade entre os mesmos, que requerem o desenho de uma governança que favoreça a otimização dessas políticas públicas, o que pode ocorrer, por exemplo, por meio do consorciamento entre municípios.

Ademais das regiões metropolitanas, outras cinco aglomerações urbanas formadas por importantes cidades médias paulistas: Franca, Bauru, Araçatuba, Presidente Prudente e Marília, as quais funcionam como polos regionais e podem concentrar políticas de desenvolvimento diversas entre si, para atender as diferenças entre elas.

Note-se que, no sul do estado, na região do Vale do Ribeira, nenhuma cidade havia alcançado nível de centralidade suficiente para comandar uma região intermediária, sendo, portanto, essa região polarizada por Sorocaba. Isso significa que atenção especial deve ser dada a esse território para que ele alcance indicadores que o gabaritem à conformação de uma região, de modo a que suas particularidades sejam observadas, visto que neste grande território as disparidades são muito grandes.

Outro aspecto importante a ser percebido quando se analisa o estado de São Paulo é o do seu reconhecimento a partir da análise das relações entre a cidade e o campo, que são definidoras das suas ruralidades. Ainda que este estado seja fortemente urbanizado (segundo o Censo de 2010, 95,9% dos

moradores de São Paulo habitavam áreas urbanas), mas pelo menos 1,8 milhão de habitantes ainda mora no campo e tem sua vida cotidiana marcada por essa realidade.

Nesse ambiente rural, é possível perceber a grande incidência da agroindústria e a da produção de *commodities* agropecuárias. A renda agropecuária paulista representa mais de 10% da que se contabiliza no Brasil na cana-de-açúcar. Na pecuária, destacam-se as produções de gado bovino e de frangos. Afora essa produção de grande importância econômica, São Paulo possui também uma agricultura voltada ao abastecimento alimentar de hortaliças e frutas, com grande presença da agricultura familiar. O governo do estado precisa ter como uma de suas metas centrais, nessa área, fomentar as atividades voltadas à segurança alimentar e nutricional de sua população, o que significa a necessidade de forte apoio à produção dos produtos da cesta de alimentos que caracterizam essa segurança, bem como no apoio à sedimentação da rede logística necessária para o abastecimento da população paulista.

REGIÕES METROPOLITANAS

A Constituição, sem definir parâmetros, atribuiu aos estados o poder de delimitar regiões metropolitanas. Por outro lado, refletindo essa lacuna constitucional, o Estatuto da Metrópole – Lei 13.089/2015, ao estabelecer diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em RMs e aglomerações urbanas, deixa a desejar em termos de disciplinamento adequado para a delimitação das mesmas. Isso tem permitido grandes distorções na definição de RMs em escala nacional, verificando-se aquelas que o são de fato e aquelas simplesmente pela lei. No caso de São Paulo, acabaram sendo definidas legalmente nove RMs, sendo três delas (São José do Rio Preto, Piracicaba e Jundiaí) neste atual governo, afora outras que se encontram em fase de estudos ou tramitação.

Várias delas não deveriam, de fato, ser consideradas como tal, em razão de as leis que as definiram não terem observado critérios técnicos e científicos mais estritos, ou seja, tais RMs não conformam uma única aglomeração urbana e, por outro

lado, absorvem municípios que não chegam a constituir arranjos populacionais com funções públicas comuns de envergadura. Veja-se o caso, por exemplo, da RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte, a qual, além do aglomerado urbano de São José dos Campos, agrega todos os municípios do Vale do Paraíba, do Litoral Norte e da Região da Serra da Mantiqueira, juntando realidades territoriais com características totalmente distintas e nas quais não se desenvolveram conectividades relevantes, contrariando o que dispõe o referido Estatuto da Metrópole.

Na institucionalização das RMs, mais do que a conurbação entre cidades, foram considerados movimentos pendulares, decorrentes de consultas médicas, frequência a escolas de nível superior e trabalho. Deixa de lado que, embora os temas de interesse comum estejam em áreas similares, tendem a significar projetos em estágios diferenciados em cada uma delas. Nas documentações disponíveis são mencionados com frequência os temas do uso do solo, transporte e sistema viário regional, saneamento, meio ambiente, habitação, atendimento social, esporte lazer e turismo, que envolvem muitas possibilidades e não estão articuladas entre si ou com as áreas adjacentes.

Embora haja dúvidas sobre o significado atribuído a essas áreas, que não apresentam características similares às de outras áreas metropolitanas de outros países, o fato é que o mencionado Estatuto da Metrópole estabelece diretrizes gerais para o seu planejamento e gestão e exige, de forma compartilhada entre os entes federativos que atuam no contexto regional, a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDU) para cada RM. Tais diretrizes se confrontam com desafios políticos que requerem particular atenção. Uma das questões mais críticas está relacionada à inclusão e à integração das áreas urbanas que se encontram situadas na periferia da metrópole, ou que se converteram em periféricas dentro da economia urbana. Isso é verdade também para diversas funções públicas de interesse comum – FPICs entre os municípios componentes da RM. A gestão dessas FPICs por município gera disfuncionalidades, pois o cotidiano das pessoas e da própria economia significa fluxos que percorrem mais de um município simultaneamente. Temas como mobilidade urbana ou saneamento básico são bons exemplos, pois não se resolvem a contento se forem considerados municípios isolados, mas sim no contexto de uma RM.

Assim, há o desafio de compartilhar as decisões e organizar um planejamento e uma governança eficientes, considerando que os três entes (União, Estado e Município) que atuam sobre as RMs são autônomos. As contradições entre a metropolização e a estrutura organizacional do Estado brasileiro foram ampliadas pelo perfil da Federação brasileira e a gestão metropolitana passou a depender da cooperação de entes municipais pouco estimulados e acostumados a uma gestão cooperativa entre si e com os outros entes, em especial, o estadual.

O processo de elaboração e apresentação dos PDUIs das RMs instituídas tem sido errático e indefinido. Algumas RMs lograram concluí-lo, outras estão ainda em fase de definição das FPICs, sobretudo as que foram instituídas mais recentemente, contudo, mesmo tendo em vista o interesse eleitoral da atual gestão, há incerteza sobre quando tais PDUIs serão encaminhados à ALESP para tramitação e votação. As Regiões Metropolitanas do Vale do Paraíba e Litoral Norte, de Piracicaba, de Jundiá e de Ribeirão Preto, e o Aglomerado Urbano de Franca, por exemplo, programaram realizar, entre os meses de janeiro e fevereiro de 2022, audiências públicas para a formulação dos PDUIs. Tais audiências públicas, ao que se sabe, têm tido pouca repercussão na opinião pública dessas regiões, pois, convocadas burocraticamente e sem maior esclarecimento sobre o seu significado para a sociedade.

No caso da Região Metropolitana de São Paulo – RMSP, é importante notar que foram definidas três FPICs (Funções Públicas de Interesse Comum) como eixos da elaboração do PDUI, isto é, mobilidade urbana, saneamento básico e uso do solo. Apesar de a proposta ser interessante, os atores envolvidos na elaboração da proposta não dão conta de uma boa governança, pois no tema saneamento, por exemplo, não há o envolvimento da SABESP, principal empresa responsável pela produção e distribuição de água e coleta de esgotos, assim como no tema mobilidade urbana o governo do estado não envolveu a CPTM nem o Metrô, responsáveis pela malha estruturante do transporte de passageiros da RMSP.

As legislações que criaram as RMs do estado de São Paulo diferem entre si, requerendo uma legislação complementar que as equipare, sob pena de prevalecer equívocos institucionais. Uma das discrepâncias mais gritantes diz respeito

ao empoderamento da sociedade civil. Na institucionalização de algumas RMs a sociedade civil tem papel meramente consultivo; em outras, ela compõe o conselho deliberativo, com direito a voto, neste caso em conformidade com o Estatuto da Metrópole.

A extinção da EMPLASA deixou um vácuo técnico e um legado, cujo preenchimento tem que ser resolvido. Não se trata aqui de propor a sua recriação pura e simples, mas de avaliar qual modelo é mais apropriado no atual contexto de planejamento do estado. Nas leis de criação das RMs consta o dispositivo para a criação de uma autarquia, com o propósito amplo de conduzir a elaboração de planos e programas e cuidar da implementação das ações previstas nos mesmos. Contudo, na prática, onde foram implantadas sob a denominação de Agência da RM (RMs de Campinas, Sorocaba e Baixada Santista), o modelo proposto tem uma estrutura minimalista e de base meramente administrativa, sem contemplar equipe técnica especializada em políticas públicas, colocando a elaboração dos projetos sob responsabilidade exclusiva de consultorias privadas.

A efetiva implementação das RMs, independentemente das distorções apontadas na institucionalização de algumas delas, exigirá não apenas vontade política, mas também a adoção, com absoluta transparência pública, de mecanismos efetivos de decisão e de planejamento e governança que superem as descontinuidades e as inconsistências que persistem no quadro atual. O governo do estado não pode continuar, como hoje, subjugando as instâncias e sociedade organizada locais, pelo contrário, tem que certamente exercer sua liderança e capacidade de articulação, porém enaltecendo a cooperação, o compartilhamento e a solidariedade nos processos decisórios. E considerar as especificidades de cada RM.

Por fim, uma última consideração. O governo Doria estava se valendo do conceito distorcido de região metropolitana, já apontado anteriormente, para desenvolver uma nova organização territorial, a cargo da Secretaria de Desenvolvimento Regional, com apoio da Fundação Seade, para os estudos técnicos iniciais. Vale notar que nesse afã de instituir a nova organização territorial no estado, aparentemente levando em consideração também as antigas regiões

de governo, oito Agrupamentos Urbanos (AU) estão em fase de negociação, a saber, Araçatuba, Bauru, Bragantina, Central, Grandes Lagos, Marília, Mogiana e Pontal do Paranapanema, as quais deverão elaborar seus PDUIs. E já ocorreram audiências públicas para a formação de 14 Regiões de Estado (RE), a saber, Andradina, Assis, Avaré, Barretos, Botucatu, Catanduva, Itapeva, Jaú, Lins, Nova Alta Paulista, Ourinhos, Penápolis, São João da Boa Vista e Vale do Ribeira.

Se bem conduzidas, as políticas regionais podem diminuir desigualdades locais, gerar crescimento mais harmônico e melhorar a qualidade das famílias em todas essas regiões, sendo natural que haja muita expectativa em relação a tais políticas, mas não está claro se há recursos para implementar de fato iniciativas estruturais que alterem o *status quo*. Esse é um desafio formidável a ser enfrentado pelo governo popular.

MACROMETRÓPOLE PAULISTA

Usualmente, o conceito de Macrometrópole Paulista ou, como querem alguns, Complexo Metropolitano Ampliado, é dado para designar a totalidade (164) dos municípios que compõem as 7 regiões metropolitanas de São Paulo, Campinas, Baixada Santista, Sorocaba, São José dos Campos, Jundiaí e Piracicaba. No caso aqui presente, diferentemente, para acentuar um fenômeno marcadamente paulista, que é o da existência de forte relação de fluxos, contiguidade e conurbação entre municípios que fazem parte de regiões metropolitanas distintas, a designação de Macrometrópole Paulista é dada para considerar um conjunto mais restrito de 72 municípios, a saber:

| RM de São Paulo, com 37 municípios: Arujá, Barueri, Biritiba-Mirim, Caieiras, Cajamar, Carapicuíba, Cotia, Diadema, Embu, Embu-Guaçu, Ferraz de Vasconcelos, Francisco Morato, Franco da Rocha, Guararema, Guarulhos, Itapeverica da Serra, Itapevi, Itaquaquecetuba, Jandira, Mairiporã, Mauá, Mogi das Cruzes, Osasco, Pirapora do Bom Jesus, Poá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santa Isabel, Salesópolis, Santana do Parnaíba, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, São Paulo, Suzano, Taboão da Serra e Vargem Grande Paulista

RM de Campinas, com 10 municípios: Americana, Campinas, Hortolândia, Indaiatuba, Nova Odessa, Paulínia, Santa Bárbara D'Oeste, Sumaré, Valinhos e Vinhedo;

RM da Baixada Santista, com 7 municípios: Cubatão, Guarujá, Itanhaém, Mongaguá, Praia Grande, Santos e São Vicente;

RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte com 6 municípios: Caçapava, Jacareí, Pindamonhangaba, São José dos Campos, Taubaté e Tremembé;

RM de Sorocaba, com 5 municípios: Alumínio, Mairinque, São Roque, Sorocaba e Votorantim;

RM de Jundiaí, com 7 municípios: Cabreúva, Campo Limpo Paulista, Itupeva, Jarinu, Jundiaí, Louveira e Várzea Paulista.

Esses 72 municípios possuem FPICs fortemente comuns a vários deles, transcendendo os limites de cada distinta RM e tendo a RM de São Paulo, particularmente a Capital, como seu epicentro.

Dado esse caráter, é fundamental a consideração da necessidade de uma visão sistêmica de planejamento, gestão e governança das FPICs comuns a eles. É imperioso avaliar instâncias de coordenação suprarregional, entre elas a criação de um consórcio público, que deverá, nesse conjunto particular de municípios:

1. Consolidar as demandas e aspectos técnicos presentes nos PDUIs das respectivas RMs, com as especificidades típicas da Macrometrópole e a implementação das ações definidas como prioritárias – notadamente ações associadas aos temas emergenciais de acesso a alimentos, trabalho e renda, saneamento básico, recursos hídricos e mobilidade urbana;
2. Avaliar como aproveitar corpos técnicos de instâncias de planejamento que foram extintas; valendo-se do acervo de informações disponibilizadas pela EMPLASA;
3. Tratar das distintas formas de regionalização presentes nas secretarias setoriais, de modo a garantir homogeneidade, pelo menos nas áreas de

saúde, educação, assistência social e segurança pública, envolvendo os mesmos municípios no nível de região metropolitana, para melhorar o uso dos recursos públicos – orçamento e pessoal;

4. Propor instância de oitiva para os problemas da população da Macrometrópole, bem como estabelecer novo modelo de divulgação e consulta das propostas prioritizadas;

5. Estabelecer modelo de divulgação com transparência do uso dos recursos públicos

CONCLUSÕES

A primeira importante tarefa que se coloca para a elaboração do Programa de Governo do PT, no que concerne a este tema, é que compreendamos que, dada a enorme diversidade social, econômica, ambiental e territorial prevalente em São Paulo, é fundamental a adequação das propostas políticas a essa diversidade, fugindo ao lugar comum de políticas únicas e/ou orientadas por uma mesma regionalização para o estado, com base na qual se estruturam todas as políticas públicas. O enfrentamento das diferenças demanda propostas distintas e adequadas que contemplem aquela diversidade.

Outra questão importante a considerar é que a governança de nossa ação pública também precisa ser desenhada com compreensão dessa diversidade. Sem renunciar ao conceito geral de governança compartilhada e participativa, deve-se buscar uma clara compreensão dos atores envolvidos, tanto no campo social, como nos campos econômicos, ambientais e territoriais. Os mecanismos de governança, assim, precisarão ser vários, mesmo que se necessite definir algum mecanismo comum para o conjunto do território paulista. O planejamento das ações de governo deverá ter o envolvimento desses mecanismos e espaços de governança compartilhada.

Também é importante constituir meios de governança federativa, incentivando processos de consorciamento entre municípios em torno de funções públicas de interesse comum, sempre que políticas públicas ou ações coletivas de go-

verno não se resolverem a contento no âmbito de cada município isoladamente. Esses arranjos podem ser mais ou menos complexos, conforme as distintas realidades a enfrentar. Eles podem significar, a depender de cada caso concreto, consorciamentos horizontais entre municípios ou mesmo verticais, envolvendo municípios e o governo do estado. Poderão, também, ser unifinalitários, em torno de uma política pública comum, ou multifinalitários, em torno de uma visão territorial abrangente. Essa diretriz pode ser entendida em situações de menor complexidade, mas pode ser enfocada até mesmo para o enfrentamento de temas de caráter metropolitano.

Experiências como os Territórios da Cidadania, elaboradas no primeiro governo Lula, podem servir de exemplo para a formação de uma política que leve em consideração as identidades regionais existentes no estado, tão díspares que coexistem modos de produção pré-capitalistas com alta tecnologia e mercado financeiro internacionalizado (e desconectado da realidade local). Intervenções exclusivamente setoriais (como no transporte, educação, saúde etc.) não irão conseguir superar as desigualdades existentes no estado mais rico da federação.

CAPÍTULO 7

RADICALIZAÇÃO DA DEMOCRACIA E REFUNDAÇÃO DO ESTADO DE DIREITO:

OS FUNDAMENTOS PARA GOVERNAR SÃO PAULO COM AMPLA MOBILIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Diálogo, Mobilização e Participação Social como método de governo, aplicados desde o processo de construção do programa, é a primeira das diretrizes estratégicas propostas pelos Grupos de Trabalho do NEPP-SP, corroborada no Seminário “Governo, Participação e Democracia”, em que se destacou que no estado de São Paulo temos que promover transparência e acesso à informação e aprofundar a democracia em todas as suas dimensões, construindo um ambicioso plano de governo, com amplo diálogo com todo o estado de São Paulo.

Para isso, vale considerar:

1. O processo de construção participativa do programa de governo, desde a pré-campanha, concebido ao mesmo tempo como estratégia de comunicação e como forma aberta e inclusiva de envolver a diversidade dos atores sociais em todo o território do estado;
2. A mobilização na construção do programa deve chamar toda militância nas diversas regiões, criando infraestrutura e método (o que / onde / como fazer), assim como um plano estratégico de mobilização e participação popular até a eleição.

As inevitáveis limitações orçamentárias exigem processos participativos para buscar soluções e prazos que recuperem a confiança entre população e gover-

nantes. O amplo acesso público às informações produzidas nas estruturas de governança ou nas relações entre os atores assim como a qualidade da informação sobre as relações sociais entre atores e líderes devem gerar confiança e credibilidade nas ações do governo.

A segunda diretriz para uma territorialização das ações de governo é compreender que a enorme diversidade social, econômica, ambiental e territorial do estado exige a adequação das propostas políticas, fugindo ao lugar comum de políticas universais que ignoram a diversidade constitutiva da sociedade paulista.

É importante considerar que a governança de nossa ação pública também precisa ser desenhada com compreensão dessa diversidade. O conceito geral de governança compartilhada e participativa deve se apoiar na compreensão dos atores envolvidos, no campo social e nos campos econômico, ambiental e territorial. Os mecanismos de governança, assim, precisarão ser flexíveis e diversificados e devem estar articulados ao processo de planejamento das ações de governo para o conjunto do território paulista.

A construção de um novo paradigma de desenvolvimento impõe fortes desafios à governança, envolvendo diálogo e articulação entre Estado, mercado e sociedade civil, com o objetivo de pactuar a estabilização e reversão do processo de degradação social e ambiental e construir uma política de desenvolvimento, tendo como eixos principais a diminuição da desigualdade social e as questões ambientais. As inevitáveis limitações de recursos econômicos, cognitivos, gerenciais e políticos para enfrentar os desafios e as responsabilidades inerentes a um novo modelo de desenvolvimento exigirão como premissas a transparência, a participação social e a clareza e eficácia da comunicação social.

Assim, são consensuais a necessidade de transversalidade, intersetorialidade, territorialidade e participação social nas políticas estratégicas desde a elaboração do programa até a gestão, assim como a necessidade de considerar a enorme heterogeneidade do território, abandonando oposições simplistas entre “capital” ou macro metrópole e “interior”.

PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO POLÍTICA PERMANENTE

O modo participativo de governar, com canais de escuta para os diversos grupos sociais e ações que atendam a suas demandas, é a única possibilidade de reconstrução de uma sociedade democrática.

A reconstrução da coesão social é meta essencial em uma sociedade que há décadas vem privatizando interesses, desqualificando e desrespeitando direitos da cidadania, e nos últimos tempos cada vez mais estimulando o ódio. Nosso desafio é reverter as heranças das décadas de domínio tucano no estado de São Paulo, em um clima de esgarçamento social agravado pelo enorme peso do bolsonarismo e do “Fora Doria”.

Por isso, um governo democrático precisará recuperar a responsabilidade pública na oferta de bens e serviços combinando, aperfeiçoando e complementando os mecanismos de participação mais conhecidos – conselhos, fóruns, conferências, planejamento e orçamento participativos –, fazendo da participação uma estratégia permanente, uma política de estado, capaz de incorporar na gestão pública instrumentos inovadores de governo aberto.

O resgate da confiança e da legitimidade do governo dependerá de uma efetiva comunicação social, com ampliação de espaços de circulação de informação (redes sociais, plataformas virtuais, rádios comunitárias) e de arenas de discussão, considerando a diversidade de atores, a transversalidade e a territorialidade das questões que os afetam.

Será fundamental combinar atividades presenciais nas áreas periféricas com o uso de novas ferramentas digitais, elaborando modelos híbridos e descentralizados, com articulação junto às prefeituras, a realização de audiências temáticas e a busca de soluções que atendam ao maior número possível de cidadãos, dentro das limitações orçamentárias.

Esse processo deverá permitir tornar o serviço público estadual mais diversificado e representativo da sociedade, repensando os concursos e processos seleti-

vos; fortalecer e capacitar servidores públicos de todas as áreas para coordenar e mediar processos de participação; ampliar o acesso à justiça e à defensoria pública de modo a garantir cidadania plena a população. Nessa perspectiva será fundamental aprofundar, fortalecer e investir de forma cotidiana na relação do governo com os movimentos populares e sociais, de forma a reforçar a auto-organização popular com o aprofundamento da cultura de participação, única forma de garantir um governo democrático.

O objetivo deste item é sugerir ideias-força para um futuro programa de governo que assuma a participação social e a intersetorialidade das políticas públicas como método de governo visando fortalecer os princípios que regerão a ação do governo do estado de São Paulo: o enfrentamento das desigualdades, o fortalecimento da ação do Estado, a reversão da captura do Estado pelos interesses privados, a prevenção e o combate implacável à corrupção, o fortalecimento de direitos sociais e da democracia. Para que o aludido método de governo não se restrinja à retórica e ganhe concretude, particularmente no que se refere à intersetorialidade das políticas públicas, é necessário se pensar em mecanismos de articulação e de decisão vinculantes, no mais elevado nível de governo.

Além das décadas de governo e políticas neoliberais, vivemos nos últimos anos o agravamento das condições de produção e reprodução da vida intensificado por um conjunto de crises (econômica, social, ambiental e sanitária) que se sobrepõem e se imbricam, exigindo um enfrentamento ao mesmo tempo urgente e complexo por parte do Estado, de modo a incidir de maneira imediata nos seus efeitos e de modo estrutural nas suas causas.

Essa simultaneidade das crises se manifesta e se agrava pela naturalização da morte pela pandemia ou pela violência institucionalizada, de vidas negras, pobres e periféricas, da fome e da crescente população vivendo nas ruas, do acesso desigual à educação e aos meios digitais de comunicação e informação, do aumento da pobreza, das mulheres únicas responsáveis pelos trabalhos de cuidados, dos negros nos lugares subordinados, do extermínio dos povos indígenas, e da devastação do meio ambiente.

Enfrentar esta naturalização, que caminha junto com a ideologia do empreendedorismo, é um desafio para os processos de educação e de participação social. Nesse sentido, vale destacar:

Os diferentes espaços de participação são arenas de debates e de expressão e resolução de conflitos, não se confundindo com os únicos espaços de atuação e luta dos movimentos sociais.

Os processos de diagnóstico e debate, a mobilização social, o fortalecimento dos movimentos sociais e populares devem estruturar a participação social como uma política permanente e não como um mero protocolo.

A democratização e universalização do acesso público à comunicação e à informação digital é cada vez mais determinante para garantir o exercício de direitos, além do acesso à educação, à cultura e aos serviços. E é um elemento essencial para a incorporação da juventude, sobretudo a pobre e periférica, ao exercício da política e da cidadania.

Os Conselhos e os espaços de participação devem ter conexão com os fundos públicos, e incidir (PPA, LDO, LOA) de forma a ter efetividade e reforçar a credibilidade do governo.

A importância de se construir mecanismos que radicalizem ações para a inclusão de pobres, mulheres, população negra, LGBTQIA+, indígenas, pessoas com deficiências ou idosas nos processos participativos.

O desafio crucial de estimular a participação da juventude nos diversos espaços e instâncias importantes para sua vida pessoal e social, como os comitês gestores de escolas, equipamentos de saúde, centros comunitários e outros comitês participativos.

O recurso, se necessário, a mecanismos de consulta pública de massa disponíveis, inclusive aqueles previstos constitucionalmente, como o plebiscito. Em determinadas situações, as iniciativas legislativas populares, subscritas por milhões de cidadãos e cidadãs, são claramente opções a serem também consideradas.

PLANEJAMENTO, PARTICIPAÇÃO E TERRITORIALIDADE

A participação social tem conexão necessária com o planejamento do Estado e a territorialização de sua ação. É preciso criar ou recapacitar o estado para ação coordenada e capaz de apoiar e oferecer subsídios para as gestões municipais, dado o desmonte que ocorreu e ainda está em andamento das instituições do estado.

A democratização da gestão dos territórios deve passar pelo compromisso com a qualidade e o equilíbrio da composição da representação social e política, permitindo que atores, organizações e instituições participem dos processos de tomada de decisão respeitando as condições de igualdade ou de desigualdade. A confiança nos líderes deve ser ampliada e ocorrer entre todos os atores envolvidos nas estruturas de governança.

As políticas públicas devem ser repensadas de forma participativa, transversal e atentas às diferentes dinâmicas do desenvolvimento territorial, substituindo as velhas práticas clientelistas por um modelo de governança territorial multinível, transparente e democrática. Já foi enfatizada a enorme heterogeneidade econômica, social, ambiental e territorial do estado de São Paulo como um dos grandes desafios de uma gestão progressista e comprometida com o interesse majoritário da população.

Uma expressão aguda dessa heterogeneidade é representada pela chamada Macrometrópole Paulista que, formada por 174 municípios, representa 27% do total de municípios e concentra 70% da população do estado. Nesse enorme e complexo sistema se expressam de maneira intensa e particular os problemas e carências que afligem o conjunto do estado e do país (déficit habitacional, saneamento básico, mobilidade urbana, urbanização de favelas e assentamentos precários, proteção aos mananciais, regularização fundiária, criação de empregos e acesso à saúde, educação e cultura).

A assimetria e as desigualdades da configuração territorial do estado agravam e dificultam as ações de curto, de médio e de longo prazo exigidas pelos objetivos

de sustentabilidade, pela emergência climática em suas várias manifestações e pelas políticas de resiliência e reconfiguração de modos de vida nas cidades pós-pandemia. O estado de São Paulo precisa de um novo modelo de planejamento e desenvolvimento territorial, pois os problemas existentes hoje tendem a se agravar, acirrando ainda mais os conflitos e as desigualdades regionais, inter-regionais e intermunicipais.

No processo de construção do programa de governo é necessário estabelecer princípios em relação ao desenho e à dinâmica interna do governo assim como à questão central da relação interfederativa com os poderes municipais. O desenho institucional do governo deve ser apoiado na transversalidade e intersectorialidade dos programas estratégicos; o redesenho das relações interfederativas com os 645 municípios e as estruturas de governança regionais constitui um enorme desafio e, sobretudo, será fundamental definir e implantar com celeridade uma estrutura de planejamento estadual que contemple a diversidade estrutural das regiões e municípios do estado.

Esses desafios são agravados pela ação dos governos tucanos na desativação progressiva de todo o sistema de pesquisa, planejamento e apoio técnico às regiões e aos municípios que vinham se desenvolvendo no estado desde, ao menos, o governo Carvalho Pinto. Antes mesmo da recente ação do governo Doria extinguindo EMPLASA, CDHU, Instituto Florestal – IF e vários outros órgãos estatais de planejamento e/ou fomento de políticas públicas, os governos tucanos já tinham extinguido a FUNDAP, IESP e a CEPAM – Fundação Faria Lima (2015). É claro o projeto do tucanato de favorecer organizações privadas não apenas na gestão de parcelas cada vez maiores do investimento público quanto na elaboração dos diagnósticos, políticas e planejamento das ações municipais em todas as áreas das políticas públicas.

Assim, um dos desafios de um governo popular será o de reverter esse processo de desmonte, buscando rapidamente reconstruir um sistema de apoio técnico aos municípios cuja grande maioria é carente de quadros técnicos permanentes nas áreas de inovação, planejamento e gestão de políticas públicas. No entanto, o processo de recriação legislativa dessas instituições e agências, sua estrutura-

ção interna, e a contratação e a qualificação dos seus quadros técnicos consumirá boa parte do mandato, condenando o governo à inação ou a ações descoordenadas sem capacidade de incidir efetivamente sobre a vida dos municípios.

Como ideia-força para a retomada da capacidade governamental de planejamento e apoio técnico aos municípios, trazemos aqui uma proposta de caráter estruturante, definindo um papel proeminente e inovador aos *sistemas universitário e de educação profissional públicos em São Paulo no apoio ao planejamento e à assistência técnica aos municípios, regiões e consórcios*.

Trata-se de induzir, estimular e apoiar os sistemas universitários e de educação profissional atuantes no estado de São Paulo, composto pelas universidades estaduais (USP, UNESP e UNICAMP), Etecs e Fatecs em primeira instância, e o sistema de universidades federais (UFSCAR, UFABC e UNIFESP) e de institutos federais (IFSP), em segunda instância, a assumir um papel mais ativo na colaboração com o poder público apoiando nos instrumentos de diagnóstico, orientação, consultoria, capacitação de servidores e assessoria aos municípios na identificação de problemas estruturais, sistematização, concepção, elaboração e aplicação de políticas públicas inovadoras, contribuindo imediatamente nos espaços nos quais a extinção ou asfixia financeira, de pessoal ou institucional dos vários órgãos de planejamento e apoio aos municípios que os governos tucanos vem implementando há anos.

Em lugar de reconstruir um sistema de planejamento e assessoria aos municípios, vinculado diretamente a órgãos da administração direta, e considerando os diversos territórios paulistas, que conformam a rede de cidades, é preciso pensar em alternativas mais adequadas, modernas e criativas. Uma delas que aqui se propõe é consensuar, respeitada a autonomia universitária, uma política de estímulo e valorização da atuação conveniada das universidades e escolas técnicas estaduais no apoio à colaboração e incorporação pelos municípios paulistas de inovação e fortalecimento de políticas públicas inovadoras em todas as áreas. Essa alternativa poderia vir associada ao modelo de consórcios públicos, tal como se sugere no capítulo que trata do Desenvolvimento Territorial-Urbano.

Se a essa perspectiva agregamos uma ação política no sentido de estimular a cooperação das universidades e dos institutos federais, teremos um sistema de pesquisa, inovação e capacidade técnica para extensão de serviços de planejamento, consultoria e assessoria à elaboração, execução e acompanhamento de políticas públicas municipais nas diversas áreas de atuação municipal e com extraordinário grau de capilaridade em todo o território do estado, fortalecendo a relação universidade, sociedade e políticas públicas.

POSFÁCIO

Conforme já esclarecemos inicialmente para a elaboração do presente texto, o NEPP-SP enfrentou percalços relacionados à escassa disponibilidade de tempo dos participantes convidados para a tarefa e, acrescentando agora, às limitações impostas pela COVID-19, que impediram reuniões presenciais e, portanto, um processo interativo maior e mais fecundo. Graças aos recursos da internet, contudo, foram possibilitadas muitas rodadas virtuais de debates e reflexões, as quais, embora com número variado de participantes e muito extenuantes, foram extremamente profícuas, com diálogo, trocas de ideias e elaborações coletivas.

Por certo, serão percebidas lacunas e questões que merecerão maior aprofundamento, situações que poderão ser sanadas no prosseguimento das reflexões e debates a serem estimuladas e conduzidas na sequência pelas instâncias partidárias, e pela própria Fundação Perseu Abramo, através do NEPP-SP.

Importante asseverar, por outro lado, que o presente texto não foi submetido e aprovado em plenária dos participantes do NEPP, portanto, é possível que haja conteúdos que não tenham plena concordância de todos e todas. Esse fato não invalida ou diminui a relevância que o mesmo tem como contribuição coletiva ao propósito a que se destina, ou seja, o de ser uma referência estruturante na elaboração do programa de governo para a disputa eleitoral no estado de São Paulo no corrente ano.

Não obstante, a convicção é a de que se acumulou aqui uma alentada massa crítica sobre a compreensão da realidade paulista e um conjunto de proposições

de diretrizes estratégicas e ideias-força que se constituem em uma contribuição relevante ao processo de elaboração do programa de governo para a disputa eleitoral do corrente ano.

Não é o caso de se sintetizar o conjunto das diretrizes oferecidas ao longo do texto, contudo, é importante nos referirmos ao conjunto de aspectos fundantes, em linha com o “Plano de Reconstrução e Transformação do Brasil”, que permeou em larga medida a reflexão coletiva e nos trouxe até aqui. Lá na Introdução, sob inspiração da consigna “Outro mundo é preciso, outro Brasil é necessário”, ao repelir os acenos autoritários e a agenda de cunho liberal como saídas para a crise de múltiplas dimensões que assola o país, e ao constatar o esgotamento do modelo social-desenvolvimentista que caracterizou a experiência petista no governo central, propugnou-se categoricamente pela necessidade imperiosa de retomar a capacidade de inventar o futuro e pensar um novo ciclo de desenvolvimento, de agenda pública e de organização do estado, sob a égide de uma construção política assentada no alcance do interesse público, a partir do enfrentamento às desigualdades, com a garantia de direitos da população paulista.

Nessa perspectiva desafiadora e com base na convicção de que o presente reclama medidas urgentes e emergenciais, e que o futuro é incerto e implica riscos e apostas, saudamos o final dessa etapa do trabalho do NEPP-SP e aguardamos o desenrolar dos próximos passos.

Se vencer as eleições no corrente ano para governar o estado de São Paulo, desfecho viável e estrategicamente necessário, o PT terá pela frente enormes desafios. Encontrará um estado com sérias limitações de recursos para investimentos, uma capacidade de endividamento esgotada, uma estrutura administrativa e de planejamento debilitada, e um quadro de servidores desmotivado, mercê de um longo e sistemático processo de submissão governamental à lógica neoliberal, da confluência de crises que assolam o país no contexto do golpe de 2016 e, nos últimos dois anos, da superveniência da pandemia da COVID-19.

A crise sanitária agravou dramaticamente a situação econômico-social adversa que já estava instalada, elevando os níveis de desemprego e de precarização do trabalho e diminuindo sobremaneira a renda dos trabalhadores e das trabalha-

doras. A fome e a miséria aumentaram assustadoramente em todo o país, e em São Paulo não foi diferente.

A situação presente e que se projeta para os anos seguintes neste estado requererá do governo democrático-popular, desde a partida da gestão, antes mesmo de quaisquer outras medidas, uma concentração de esforços para definir, com sentido de urgência, medidas emergenciais para o enfrentamento da fome e da miséria e outras circunstâncias que afetam as condições de sobrevivência no dia a dia das famílias mais pobres e das suas crianças, dos seus jovens e das pessoas idosas.

Já o enfrentamento das limitadas condições estruturais de governo requererá a concepção de uma cuidadosa estratégia de transição e *timing*, que atravessará todo o mandato, uma vez que o desmonte do estado foi profundo e a sua reversão não é tarefa simples ou que possa ser feita no curso de um só mandato. Não se trata, é bom que se diga, de preconizar essa reversão no sentido das mesmas bases do passado, mas, pelo contrário, se trata de erigir um outro arcabouço institucional e uma outra capacidade administrativa, financeira e de planejamento, com inovação em políticas públicas, característicos de um estado moderno, potente, democrático e adequado às exigências do presente e do futuro. É dizer, condizente com o imperativo de superação das desigualdades no plural, da erradicação da fome e da miséria, da reversão da exclusão e retrocesso educacionais e de promoção do bem-estar social, em uma sociedade em franca e acelerada mutação geracional, e da tão necessária transição ecológica.

A governança requerida exigirá do governo democrático-popular, como vimos exaustivamente nos capítulos do presente trabalho, a busca obsessiva pela transversalidade, intersetorialidade, territorialidade e participação social na concepção e implementação das políticas estratégicas, objetivo que não será alcançado se não houver a adoção de medidas inequívocas, no mais alto nível de governo, que vincule programaticamente, sem exceção, todas as secretarias e órgãos de governo.

Por outro lado, no que concerne à mobilização e participação social referida, a obsessão será expressa na busca incansável por assegurar mecanismos potentes de empoderamento dos movimentos sociais e da sociedade civil nas

instâncias de decisão. Mais que isso: há que se buscar construir mecanismos diferenciados de interlocução e comunicação com a sociedade em geral, capazes de contribuir para a formação da opinião pública e impulsionar o necessário diálogo e mobilização social, sem a qual qualquer objetivo de reconstrução e transformação em São Paulo poderá esboroar-se.

Por fim, cabe reiterar a proposição oferecida no capítulo 8, anunciando os novos ventos: “o processo de construção do programa de governo deve ser participativo, desde a pré-campanha; e deve ser concebido ao mesmo tempo como estratégia de comunicação e como forma aberta e inclusiva de envolver a diversidade dos atores sociais em todo o território do estado”.

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

APL – Arranjo Produtivo Local

CAT – Coordenadoria de Desenvolvimento Rural Sustentável

CBH – Comitês de Bacias Hidrográficas

CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional Urbano

CEAGESP – Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo

CESP – Companhia Energética de São Paulo

CETIC - Br – Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação

CETESB – Companhia Ambiental do Estado de São Paulo

CODASP – Companhia de Desenvolvimento Agrícola de São Paulo

COMGÁS – Companhia de Gás de São Paulo

COOPAFARGA – Cooperativa dos Produtores Rurais e da Agricultura Familiar (Juquiá)

Coopercentral – VR – Cooperativa Central dos Produtores Rurais e da Agricultura Familiar do Vale do Ribeira

CPFL – Companhia Paulista de Força e Luz

CPTM – Companhia Paulista de Trens Metropolitanos

CT&I - Ciência Tecnologia e Inovação

DAEE – Departamento de Águas e Energia Elétrica

DAESP – Departamento Aeroviário do Estado de São Paulo

DER – Departamento Estradas de Rodagem

DHAES – Direito Humano à Água e ao Esgotamento Sanitário

Elektro – Elektro Comercializadora de Energia Ltda.

ELETROPAULO – Eletropaulo Eletricidade de São Paulo

EMAE – Empresa Metropolitana de Águas e Energia S.A.

EMPLASA – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano
ESG – *Environmental, Social and Governance*” (em português: ambiental, social e governança)
ETEC – Escolas Técnicas Estaduais de São Paulo
FAMEMA – Faculdade de Medicina de Marília
FAMERP – Faculdade de Medicina da São José do Rio Preto
FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
FATEC – Faculdade de Tecnologia de São Paulo
FDE – Fundação para o Desenvolvimento da Educação
FEPASA – Ferrovia Paulista S.A.
FPA – Fundação Perseu Abramo
FURP – Fundação para o Remédio Popular
GT – Grupo de Trabalho
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IF – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
IPRS – Índice Paulista de Responsabilidade Social
IPT – Instituto de Pesquisas Tecnológicas
ITESP – Instituto de Terras do Estado de São Paulo
LC – Lei Complementar
MCMV – Programa Minha Casa Minha Vida
Metrô – Companhia do Metropolitano de São Paulo
MP – Ministério Público
NAPP – Núcleo de Acompanhamento de Políticas Públicas
NEPP -SP – Núcleo Estadual de Políticas Públicas – São Paulo
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PEC – Proposta de Emenda à Constituição
PNAD – C – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PPP – Parceria Público Privado
PRODESP – Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo
PSDB – Partido da Social-Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
SABESP – Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SAMU – Serviço de Atendimento Móvel de Urgência

SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados

SPPREV – São Paulo Previdência

SUAS – Sistema Único da Assistência Social

SUCEN – Sistema Único de Cadastro e Encaminhamento Estado de São Paulo

SUS – Sistema Único de Saúde

TCE – Tribunal de Contas do Estado

UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas

USP – Universidade São Paulo

ZEE SP – Zoneamento Econômico Ecológico Estado de São Paulo

