

ECONOMIA DOS SETORES POPULARES E INCLUSÃO SOCIOPRODUTIVA: CONCEITOS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Gabriel Kraychete*
André Santana**

1 INTRODUÇÃO

Esse artigo tem por objetivo apresentar os pressupostos teóricos e práticos que embasam algumas ações do Programa de Inclusão Socioprodutiva Vida Melhor, recentemente lançado pelo governo do Estado da Bahia. Dado o caráter inovador do referido programa, o artigo apresenta, sobretudo, as ações direcionadas para a economia popular urbana.

O texto está organizado em torno das seguintes proposições: *i*) a análise conceitual da economia dos setores populares contribui para a percepção de uma matriz de desigualdade e pobreza que tende a ser eclipsada pelas expectativas de inclusão via emprego regular assalariado; *ii*) permite a percepção de uma realidade mais extensa e complexa do que aquela circunscrita aos empreendimentos econômicos solidários; e *iii*) suscita a construção de políticas públicas inovadoras voltadas para a inclusão socioprodutiva, sobretudo nos espaços urbanos.

2 ECONOMIA DOS SETORES POPULARES: BASES CONCEITUAIS E LÓGICA PECULIAR

Por economia dos setores populares entende-se as atividades que possuem uma racionalidade econômica ancorada na geração de recursos (monetários ou não) destinados a prover e repor os meios de vida e na utilização de recursos humanos próprios, agregando, portanto, unidades de trabalho e não de inversão de capital.¹ Essa economia dos setores populares abrange tanto as atividades realizadas de forma individual ou familiar como as diferentes modalidades de trabalho associativo, formalizadas ou não (Kraychete, 2000).

Essa designação pretende expressar um conjunto heterogêneo de atividades, tal como elas existem, sem idealizar os diferentes valores e práticas que lhes são concernentes. Não se trata, portanto, de adjetivar essa economia, mas de reconhecer que os atores que a compõem e que a movem são essencialmente populares. Com esse conceito busca-se captar uma realidade que tende a ser eclipsada pelo que usualmente se denomina economia informal e

* Professor titular da Universidade Católica do Salvador (UCSAL). Coordenador do Programa de Pesquisa e Extensão Economia dos Setores Populares e da Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (ITCP) da UCSAL.

** Mestrando em Educação e Contemporaneidade no PPGEduc/UNEB.

1. O capital é aqui entendido como uma relação social caracterizada pela transformação da força de trabalho em mercadoria. Os trabalhadores dos empreendimentos da economia dos setores populares produzem mercadorias, mas a sua força de trabalho não se constitui numa mercadoria. Ou seja, temos a produção de mercadorias por uma não mercadoria.

que é mais ampla do que aquela circunscrita aos empreendimentos associativos populares, hoje denominados empreendimentos econômicos solidários, conforme veremos em seguida.

Os empreendimentos da economia dos setores populares – sejam individuais, familiares ou associativos – estão inseridos em pleno mundo do mercado e do cálculo econômico, por mais simples e modestos que sejam estes cálculos. Mas, conforme Braudel (1985), economia de mercado e capitalismo não são a mesma coisa. Braudel reformula a relação entre mercado e monopólio, atribuindo aos monopólios o papel de elemento-chave do sistema capitalista. A produção de mercadorias não é uma invenção do capitalismo. Sem o mercado — lugar das trocas de bens que resultam do trabalho — não haveria economia no sentido corrente da palavra, mas uma vida fechada na autossuficiência.

Essa economia dos setores populares possui uma racionalidade econômica própria. Diferentemente da empresa capitalista que — na busca do lucro, da competitividade e da produtividade — dispensa trabalhadores, a racionalidade econômica dos empreendimentos populares está subordinada às necessidades da reprodução da vida da unidade familiar (Coraggio, 2000).

Para os empreendimentos populares, por exemplo, a perda do emprego de um dos membros da família tende a ser absorvida como um “custo” adicional para o próprio negócio. Ou seja, como a família, diferentemente do que as empresas fazem com os trabalhadores, não pode “dispensar” os seus membros, os recursos que seriam destinados ao empreendimento são redirecionados para as despesas básicas do consumo familiar, mesmo comprometendo o “capital de giro” ou a “lucratividade” do empreendimento. Ou seja, há uma “solidariedade”, que seria irracional do ponto de vista da empresa, mas que tem efetivo sentido do ponto de vista da sustentação da vida do trabalhador e sua família.

Diferentemente do que ensinam os manuais de administração e economia, os empreendimentos da economia dos setores populares não separam o dinheiro do negócio das despesas domésticas. Na gestão cotidiana do negócio um(a) trabalhador(a) não separa o uso do açúcar comprado para fazer o alimento que produz para vender, do açúcar que usa no café da manhã dos filhos. O mesmo açúcar é um custo variável para o negócio, mas um bem de consumo para a família. Para muitos empreendimentos da economia dos setores populares os bens de consumo duráveis representam instrumentos e meios de trabalho. É o caso, por exemplo, do fogão e da geladeira para um grande número de mulheres que, dentro de casa, produzem e vendem alimentos.

Vale ressaltar que o termo economia dos setores populares designa um universo distinto daquele usualmente representado pelo chamado setor informal, que é frequentemente:

(...) empregado para representar proprietários e trabalhadores que participam da produção em unidades produtivas micro ou pequenas, onde as relações capital-trabalho não se encontram bem estabelecidas, seja no âmbito da organização do trabalho, como no cumprimento das regras legais (Tokman e Souza, 1976, 1978, *apud* Cacciamali, 2000, p.153).

Essa denominação, a depender do contexto, pode remeter a fenômenos muito distintos. Se de um lado podem significar formas de trabalho temporário, trabalho em domicílio, comércio de rua ou ambulante (situações mais próximas daquelas recorrentes no circuito inferior da economia urbana); situam-se também sob tal designação processos como evasão

e sonegação fiscais (inclusive aqueles praticados por empresas de médio e grande portes), terceirização, contratação ilegal de trabalhadores assalariados nativos ou migrantes, dentre outros (Cacciamali, 2000).

Entretanto, considerando a especificidade da metodologia adotada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2003) na pesquisa acerca da economia informal² urbana, os dados divulgados permitem traçar um perfil – parcial e aproximado – dos empreendimentos econômicos populares. Conforme os dados desta pesquisa, pode-se afirmar que:

- 1) O trabalho por conta própria abrange uma extensa lista de atividades, desde a produção de alimentos até a construção civil e produções culturais.
- 2) A remuneração média do trabalho realizado de forma individual ou familiar é inferior à renda média mensal dos trabalhadores assalariados. O rendimento médio das mulheres que trabalham por conta própria corresponde a menos da metade do rendimento médio das mulheres assalariadas. Em grande parte, o trabalho por conta própria ocorre no próprio domicílio, sobretudo quando realizado por mulheres. Os clientes são os moradores do próprio bairro, constituindo um circuito de pessoas pobres interagindo com outras pessoas pobres.
- 3) A quase totalidade dos trabalhadores por conta própria não contribui para a previdência social. Os seus integrantes vivem na incerteza do dia de amanhã e enfrentam uma permanente insegurança diante da ameaça de doenças ou acidentes que interrompam o seu trabalho. Embora este tipo de atividade seja responsável pela geração de postos de trabalho para uma parcela significativa da população, a grande maioria (98%) não recebe qualquer tipo de assistência técnica, jurídica ou financeira.
- 4) Diferentemente do que usualmente se pensa, o trabalho por conta própria, em sua quase totalidade, é composto por atividades permanentes, que funcionam durante todos os meses do ano. Não são atividades passageiras ou eventuais. O que espanta não é o fato de uma mulher que vende “geladinho” auferir uma renda mensal de R\$ 90,00, mas o fato de ela exercer esta mesma atividade há mais de cinco anos.

3 ECONOMIA DOS SETORES POPULARES: DO CONCEITO À PROPOSIÇÃO DE POLÍTICAS

Alguns dados contribuem para ilustrar a dimensão da economia dos setores populares. Na Região Metropolitana de Salvador (RMS) um grande contingente de trabalhadores sempre esteve fora das relações de emprego assalariado regular. Nessa região, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada pelo IBGE (2009), a População Economicamente Ativa (PEA) correspondia, em 2009, a cerca de 2,2 milhões de pessoas. Deste total, aproximadamente 311 mil estavam desempregadas. Considerando como trabalho precário os trabalhadores por conta própria, os trabalhadores domésticos, os assalariados sem carteira e os empregados não remunerados, tem-se um contingente de mais de 957 mil pessoas.³ Considerando-se a soma dos trabalhadores em ocupações precárias com os desempregados, tem-se um total de mais de 1,2 milhão de pessoas, que correspondem a cerca de 60% da PEA.

2. Pelos critérios do IBGE, estariam incluídas no setor informal as unidades econômicas de produção de trabalhadores por conta própria e de empregadores com até cinco empregados.

3. Apenas 30% dos trabalhadores domésticos possuem carteira assinada e mais de 80% dos trabalhadores por conta própria não contribuem para a previdência social.

TABELA 1
RMS: PEA (2009)

PEA	Número (mil pessoas)	%
Total	2.197	100
Empregados com carteira	739	34
Militares e funcionários públicos	121	6
Empregados sem carteira	290	13
Trabalhadores domésticos	189	9
Conta própria	428	19
Empregadores	69	3
Produção para o próprio uso e não remunerados	50	2
Desempregados	311	14

Fonte: IBGE (2009).

Até os anos 1970, predominava a visão que explicava a pobreza, sobretudo a pobreza urbana, como algo residual ou transitório a ser superado pelo desenvolvimento da economia capitalista. Não foi isto o que aconteceu. Quatro décadas depois, cresceu o número de trabalhadores imersos num “circuito inferior” da economia do qual já falava Milton Santos (2004), abrangendo modalidades de trabalho que tendem a se reproduzir com a própria expansão dos setores modernos. Por sua magnitude e caráter estrutural, a reprodução dessas formas de trabalho já não pode ser explicada como um fenômeno residual, transitório ou conjuntural. A sua permanência expressaria uma matriz de desigualdade e pobreza que se mantém ao longo da história.

Se isto é verdade, não é mais plausível supor que as possibilidades de trabalho sejam ditadas exclusivamente pelos investimentos no “circuito superior da economia” (Santos, 2004). É pouco provável que essas pessoas venham a ser integradas ao trabalho assalariado ou aos empreendimentos associativos. Deve-se considerar que mais de 400 mil trabalhadores, na RMS, retiram o sustento através de empreendimentos individuais ou familiares, e que os integrantes dos empreendimentos associativos totalizam cerca de 4 mil pessoas, correspondendo a menos de 1% do total dos trabalhadores por conta própria.⁴

Como indica Paul Singer,

hoje está claro (para muitos de nós) que a economia capitalista certamente não tende a empregar todos que precisam de emprego, talvez sequer a metade deles; que ao lado da economia capitalista, continuará existindo, no futuro previsível, uma vasta economia popular, composta por produtores individuais, familiares ou associados, além de cooperativas de produção coletiva, empreendimentos sem fins de lucro etc (Singer, 2004, p. 13).

Existem, portanto, fortes razões para se analisar as condições de existência da economia dos setores populares, se o que se busca é a inclusão produtiva e a promoção da sustentabilidade dos empreendimentos associativos. Nos espaços urbanos, as pessoas que integram os empreendimentos associativos não são as que possuem um emprego regular assalariado, mas pessoas que, em geral, também constituem os referidos empreendimentos individuais ou familiares.⁵ A cultura do trabalho associativo não se evidencia de forma massiva e a referência do “bom” trabalho amplamente disseminada é a do emprego assalariado, ainda

4. Conforme os dados da pesquisa realizada pela Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE, 2005), de um total de 1.100 empreendimentos econômicos solidários identificados na Bahia, 100 estão localizados na RMS, reunindo cerca de 4 mil pessoas.

5. É bom lembrar, também, que os clientes dos bancos comunitários são pessoas que realizam atividades de forma individual ou familiar.

que a prática majoritariamente vivenciada seja a do trabalho por conta própria. Diante das dificuldades inerentes aos empreendimentos associativos,⁶ essas pessoas são atraídas pelas expectativas de um emprego assalariado, mesmo que precário, desde que proporcione uma regularidade na renda.

Dadas as condições atuais, os empreendimentos da economia dos setores populares, aí incluídos os empreendimentos associativos, não dispõem de condições para superar as principais dificuldades e fragilidades que enfrentam. A passagem desta economia dos setores populares para formas de trabalho economicamente viáveis e socialmente justas depende de aportes econômicos e sociais que não são reproduzíveis no seu interior. Programas direcionados para o microempreendedor individual e a oferta de microcrédito em condições apropriadas são exemplos de iniciativas necessárias, mas ainda insuficientes.

A proposição aqui contida é que, conduzida de forma adequada, uma mudança de qualidade dos empreendimentos da economia dos setores populares não se contrapõe, mas favorece o desenvolvimento dos empreendimentos associativos populares.

4 O PROGRAMA VIDA MELHOR

Segundo o Decreto nº 13.167, de 11 de agosto de 2011, o Programa Vida Melhor do governo do Estado da Bahia tem por finalidade “incluir socioprodutivamente, pelo trabalho decente, pessoas em situação de pobreza e com potencial laborativo, com vistas à sua emancipação”.⁷

Concebido no âmbito estadual enquanto iniciativa consonante com os esforços do governo federal em prol da erradicação da pobreza extrema, o seu público é formado por pessoas preferencialmente inscritas no Cadastro Único (CadÚnico), com idade entre 18 e 60 anos, e que auferam renda familiar *per capita* mensal de até meio salário mínimo.

Assim, em linhas gerais, o Vida Melhor se propõe a, até 2015, prestar assistência técnica e monitorar a variação de indicadores socioeconômicos junto a 120 mil famílias nas áreas urbanas, bem como a 280 mil em contexto rural. Compõem o escopo do programa as vinte cidades mais populosas do estado, levando-se também em consideração o desafio de contemplar todos os 27 Territórios de Identidade⁸ da Bahia. No meio rural, a atuação se dará em três frentes: assistência técnica, fomento das atividades da agricultura familiar e promoção dos empreendimentos populares rurais, incluindo povos e comunidades tradicionais, acampados, pré-assentados e assentados da reforma agrária.

Estão previstos no Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 a destinação de cerca de R\$ 1,2 bilhão para fazer frente aos desafios propostos, e outro aspecto relevante é a multisetorialidade, uma vez que as diversas ações do programa estão distribuídas entre sete secretarias finalísticas. A gestão é feita de forma colegiada, sendo a instância superior um comitê coordenado pela Casa Civil e composto pelos titulares das demais pastas. As operações na ponta

6. Nas condições atuais, os empreendimentos associativos urbanos apresentam condições mais adversas para os seus integrantes manterem-se unidos, sobretudo quando formados por pessoas que têm por principal motivação a busca de uma alternativa de emprego ou que necessitam de uma renda imediata.

7. Ver: <<http://www2.casacivil.ba.gov.br/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>>. Consultado em: 9 mar. 2012.

8. Os Territórios de Identidade são unidades microrregionais de planejamento do Estado da Bahia. Segundo a Secretaria de Planejamento do Estado, “o território é conceituado como um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade, coesão social, cultural e territorial”. Para mais informações, ver: <<http://www.seplan.ba.gov.br/cappa.php>>. Acesso em: 29 jun. 2012.

são acompanhadas por dois comitês executivos que tratam das questões urbanas e rurais, coordenados respectivamente pelas Secretarias de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (Sedes); e da Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária (Seagri).

O planejamento das diversas atividades é feito também coletivamente, já contando com as respectivas previsões orçamentárias congregadas no PPA sob a insígnia do programa.

Nos espaços urbanos, além do apoio aos empreendimentos econômicos solidários, um dos grandes diferenciais do Programa Vida Melhor é a promoção de ações especificamente direcionadas para os empreendimentos individuais ou familiares. Diferentemente da economia tradicional, a unidade de análise para a compreensão e identificação dos empreendimentos da economia dos setores populares não é a micro ou a pequena empresa, mas a unidade domiciliar. Muitos desses empreendimentos populares escapam às estatísticas econômicas. Um censo econômico, por exemplo, não capta o trabalho de mulheres que, dentro de casa, produzem e vendem alimentos, produtos de limpeza ou confecções.

O programa contém ações inovadoras, criando as Unidades de Inclusão Socioprodutiva (Unis) e um serviço público de assistência técnica aos empreendimentos da economia popular urbana.

O trabalho dos técnicos e agentes consiste numa formação em “campo” junto aos integrantes dos empreendimentos da economia dos setores populares. Guardadas as devidas proporções, pode-se dizer que a caracterização do trabalho dos agentes inspira-se na prática dos agentes de saúde junto às famílias. O trabalho dessa rede de assistência técnica abrange, entre outras, as seguintes atividades:

- 1) Realizar o estudo de viabilidade utilizando uma metodologia apropriada às características específicas e à lógica econômica peculiar dos empreendimentos da economia dos setores populares, contribuindo para identificar as condições necessárias à obtenção de melhores resultados econômicos, na perspectiva do trabalho decente.
- 2) Identificar, a partir do estudo de viabilidade, a necessidade de acesso ao financiamento em condições adequadas à realidade de cada empreendimento. O responsável pelo empreendimento terá as informações necessárias para decidir, com segurança, sobre a conveniência de recorrer a uma instituição de microfinanças. A realização do estudo de viabilidade contribui para tornar mais eficiente o uso do microcrédito, tanto para o empreendedor como para a instituição que oferta o crédito.
- 3) Encaminhar junto ao Estado, nos casos onde o estudo de viabilidade e o diagnóstico socioeconômico da família constatem situações de maior vulnerabilidade, a aquisição e doação de ativos para ampliar a sustentabilidade dos empreendimentos atendidos.
- 4) Identificar e estimular as possibilidades de ações coletivas (capacitações técnicas, compras de insumos, organização de feiras etc.) que potencializem os empreendimentos individuais/familiares.
- 5) Fornecer as informações para que o empreendedor possa decidir sobre as vantagens e implicações de formalização, sobretudo a partir da adesão ao Programa Micro Empreendedor Individual (MEI)⁹, com acesso à cobertura previdenciária e outros benefícios;

9. Para mais informações, acesse: <<http://www.sebrae.com.br>>.

Além dessas atividades especificamente orientadas para os empreendimentos individuais/familiares, os agentes devem estar aptos a identificar junto às famílias dos empreendedores assessorados as demandas de provimento por parte das Políticas de Assistência Social (PAS) e do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) – qualificação e intermediação.

5 INCLUSÃO SOCIOPRODUTIVA PELO TRABALHO DECENTE: UMA AMBIÊNCIA NECESSÁRIA

O trabalho decente, tal como definido pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), é um trabalho adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade e segurança, sem quaisquer formas de discriminação, capaz de garantir uma vida digna às pessoas que o desenvolvem.

O adjetivo “decente” inclui um critério qualitativo: inclusão produtiva não é qualquer oportunidade de trabalho. Em geral, as pessoas pobres não possuem apenas uma renda precária ou insuficiente, mas estão inseridas em relações injustas de trabalho. Ou seja, encontram-se em situação de privação de direitos. Por inclusão socioprodutiva, portanto, não se entende um simples acesso ao mercado, mesmo porque dele ninguém escapa, mas um acesso aos direitos econômicos e sociais: financiamento adequado; assistência técnica continuada e apropriada; cobertura previdenciária etc.

Nos espaços urbanos é preciso considerar que, para uma parte significativa dos empreendimentos da economia dos setores populares, o local de trabalho é uma extensão da moradia. Nestes termos, uma mudança de qualidade da economia dos setores populares não pode prescindir de intervenções públicas que incidam sobre as redes de infraestrutura urbana e serviços locais (transporte e vias de acesso, saneamento, coleta de lixo, segurança, áreas de lazer etc.).

A transformação da economia dos setores populares em formas de trabalho viáveis e socialmente justas pressupõe uma *ambiência* que remova as principais fontes de privação¹⁰ que envolvem as condições de existência desses empreendimentos. É *insuficiente pensar isoladamente a sustentabilidade de cada empreendimento*, como se a resolução de problemas particulares de cada um resultasse na sustentabilidade do todo. É necessário que haja uma *ambiência que contribua para a sustentabilidade do conjunto*.

Portanto, se, em geral, a relação entre desenvolvimento local e economia popular solidária é colocada em termos de como os empreendimentos dessa economia podem promover o desenvolvimento local, nas condições atuais, parece que seria mais apropriado subverter os termos dessa relação. Ou seja, a sustentabilidade dos empreendimentos da economia popular solidária pressupõe um processo de desenvolvimento que conjugue, com esta economia, a promoção de outros direitos fundamentais.

Esta ambiência abrange condições culturais, econômicas, tecnológicas, sociais etc., impossíveis de serem alcançadas apenas através do empenho dos trabalhadores que compõem esta economia dos setores populares. A emergência destas condições requer ações convergentes e complementares de múltiplas instituições e iniciativas de órgãos governamentais, das organizações não governamentais (ONGs), instituições de ensino e pesquisa, sindicatos etc. Entendida desta forma, uma mudança de qualidade desta economia dos setores populares não se resume a uma questão técnica ou estritamente econômica, mas assume uma feição essencialmente política.

10. Esta formulação inspira-se em Sen (2000).

REFERÊNCIAS

- BRAUDEL, F. **Os jogos das trocas**. Lisboa: Rio de Janeiro: Cosmos, 1985.
- CACCIAMALI, M. C. Globalização e processo de informalidade. **Revista economia e sociedade**, Campinas, n. 14, p. 153-174, jun. 2000.
- CORAGGIO, J. Da economia dos setores populares à economia do trabalho. *In*: KRAYCHETE, G. (Org.). **Economia dos setores populares: entre a realidade e a utopia**. Petrópolis: Vozes; Rio de Janeiro: Capina; Salvador: Cese: UCSAL, 2000.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Economia informal urbana – 2003**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 7 maio 2006.
- _____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**, 2009. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 30 set. 2010.
- KRAYCHETE, G. (Org.). **Economia dos setores populares: entre a realidade e a utopia**. Petrópolis: Vozes; Rio de Janeiro: Capina; Salvador: Cese: UCSAL, 2000.
- MTE – MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Sistema nacional de informações em economia solidária. **Relatório Nacional**, 2005. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br>>.
- SANTOS, M. **O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.
- SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SINGER, P. Apresentação. *In*: ABRAMOVAY, R. **Laços financeiros na luta contra a pobreza**. São Paulo: Sebrae, 2004.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- KRAYCHETE, G. **Economia dos setores populares e economia solidária: uma abordagem conceitual para políticas públicas**. Disponível em: <www.ucsal.br/itcpucsal>.
- OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Trabalho decente nas Américas: uma agenda hemisférica, 2006-2015**. Disponível em: <<http://www.oit>>. Acesso em: 30 set. 2010.