Uma Proposta de Erradicação da Extrema Pobreza Urbana via Inclusão Produtiva

Relatório de Pesquisa

ipea
Por um Brasil desenvolvido

Uma Proposta de Erradicação da Extrema Pobreza Urbana via Inclusão Produtiva

Relatório de Pesquisa

ipea

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro Wellington Moreira Franco

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Renato Coelho Baumann das Neves

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Rafael Guerreiro Osorio

Chefe de Gabinete
Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Uma Proposta de Erradicação da Extrema Pobreza Urbana via Inclusão Produtiva

Relatório de Pesquisa

ipea

Rio de Janeiro, 2013

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2013

FICHA TÉCNICA

Análise das propostas de inclusão produtiva urbana do Plano Brasil Sem Miséria (BSM). Apresentação de uma nova linha de ação com a criação de um mercado governamental de compras de bens e serviços de empreendimentos solidários, formados por trabalhadores integrantes de famílias em situação de extrema pobreza.

Coordenação técnica do relatório
Luiz Eduardo R. Parreiras – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, e pesquisador da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea

Autores
Luiz Eduardo R. Parreiras – EPPGG e pesquisador da Disoc/Ipea
Janaina Carvalho dos Santos – Bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea
Lana Torres Barreto – Bolsista do PNPD/Ipea

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 7
1 INTRODUÇÃO 7
2 LINHAS PRINCIPAIS DA PROPOSTA 8
3 ALGUNS NÚMEROS 11
4 DEFINIÇÃO DA DEMANDA E MONTAGEM DAS COOPERATIVAS 20
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 22
REFERÊNCIAS 23
APÊNDICE 24

APRESENTAÇÃO

Este *Relatório* apresenta as principais ideias elaboradas no âmbito do Projeto de Pesquisa Inclusão Produtiva Urbana no Brasil Sem Miséria, e contém, de forma breve, uma proposta de ações de inclusão produtiva de trabalhadores integrantes de domicílios urbanos em situação de extrema pobreza, considerados como tais aqueles cuja renda monetária *per capita* de seus integrantes foi igual ou menor que R$ 70,00[1] em julho de 2010, segundo os dados do censo desse ano.

Seu conteúdo está dividido em cinco seções, sendo a primeira uma introdução que contextualiza o trabalho. A partir daí, nas demais seções são tratadas as linhas principais da proposta, uma estimativa da dimensão financeira envolvida e algumas questões relativas à montagem dos empreendimentos a serem constituídos. Uma última seção de conclusões reitera o sentido essencial da proposta e a necessidade de seu debate. Ao final foi incluído um apêndice com os principais valores que resultaram de se considerar a extensão das transferências do Programa Brasil Carinhoso às famílias com crianças até 15 anos.

1 INTRODUÇÃO

Em junho de 2011, o governo federal lançou um programa voltado para a erradicação da extrema pobreza até o final de 2014. Com três eixos – garantia de renda, inclusão produtiva e acesso a serviços –, o BSM vem aprimorando ações anteriores e desenvolvendo novas iniciativas, tendo como foco o alcance da meta que o governo propôs.[2]

No eixo da inclusão produtiva, as ações distinguem-se segundo as características rurais ou urbanas dos trabalhadores envolvidos. Na inclusão produtiva urbana, objeto deste trabalho, essas ações contemplam:

- qualificação profissional – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC)/ BSM, Mulheres Mil;
- intermediação de mão de obra;
- fomento ao empreendedorismo (incentivo a formalização, assistência técnica e microcrédito); e
- apoio a iniciativas econômicas solidárias (com destaque para as de catadores de material reciclável).

É nesse contexto que a proposta a ser apresentada na seção 2 ganha sentido, uma vez que ela vem se somar às ações já estabelecidas pelo BSM, enriquecendo-as em um aspecto importante, o da *garantia* de inclusão produtiva dos trabalhadores participantes.

Dotar o BSM de mecanismos de operação capazes de propiciar essa garantia decorre de duas considerações básicas:

1) Restritos ao atual conjunto de ações, os resultados do BSM ficam dependentes – no que diz respeito ao eixo da inclusão produtiva urbana – do desempenho dos trabalhadores no mercado de mão de obra e, no caso das ações de empreendedorismo, individual ou solidário, de seu sucesso nos mercados de bens e serviços.

2) A necessidade de o BSM desenvolver ações capazes de garantir a inclusão produtiva desses trabalhadores torna-se imperiosa a partir do momento que se passa a considerar a hipótese, bastante plausível, de que a probabilidade de esses trabalhadores serem exitosos em tais mercados – mesmo considerando graus elevados de cobertura e qualidade das ações elencadas – não é alta.

1. Critério utilizado pelo Plano Brasil Sem Miséria (BSM).
2. Para informações detalhadas sobre o BSM, consultar: <http://www.brasilsemmiseria.gov.br/>.

A plausibilidade dessa hipótese apoia-se em algumas considerações:

1) Em primeiro lugar, a escolaridade média extremamente baixa e o elevado percentual de analfabetos absolutos e funcionais – observados entre esses trabalhadores[3] – são obstáculos reais à assimilação dos conteúdos repassados nos processos de qualificação profissional e, mais ainda, nos cursos de empreendedorismo.

2) No que diz respeito ao mercado de trabalho, uma manifestação inequívoca do maior grau de dificuldade relativa que esse conjunto de trabalhadores possui para ser incluído, mesmo em conjunturas favoráveis, foi o crescimento da desocupação ocorrido entre os trabalhadores dos dois décimos de menor remuneração, nas seis regiões metropolitanas (RMs) da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre 2005 e 2010, período de forte dinamismo do mercado de trabalho (Ipea, 2011).

3) No que se refere ao desenvolvimento do empreendedorismo, individual ou solidário, deve-se considerar que capacidade empreendedora é um dom que, mesmo podendo ser despertado, ou desenvolvido, não é algo que se encontre amplamente disseminado entre a população; autoconfiança, iniciativa, persistência, capacidade de assumir riscos, de perceber tendências etc. são qualidades tradicionalmente vistas como atributos dos empreendedores (Pereira, 1995), qualidades essas cuja presença em grupos sociais historicamente marginalizados, excluídos de processos de socialização que contribuem para sua internalização, tende a ser mais escassa. Nesse mesmo sentido, tende a ser mais débil, nesses segmentos, a articulação social e a inserção em redes de contato capazes de apoiar os processos de crescimento dos negócios, devendo-se considerar ainda o capital inicial e o tempo que costumam ser necessários para que essas iniciativas venham a gerar resultados minimamente satisfatórios.

Isso não quer dizer que o empreendedorismo de sucesso não esteja ao alcance das pessoas em condições de pobreza extrema, mas apenas que, dada a escala do problema, essa não parece ser uma estratégia com um grau de relevância significativo. Em outras palavras, a hipótese aqui levantada é que, ficar dependente dos mecanismos de mercado, eleva a probabilidade de que seja bem reduzida a quantidade de negócios exitosos que venham a ser iniciados pelas pessoas que fazem parte desse segmento social.

Se tais considerações forem realmente plausíveis, outras linhas de ação terão de ser desenvolvidas para que o eixo de inclusão produtiva urbana venha a ter um papel significativo, em termos de resultados, no conjunto da estratégia do BSM. Uma das possíveis linhas de ação a ser considerada é o desenvolvimento de um *mercado governamental de compra de bens e serviços* ofertados por esses trabalhadores, de forma a *garantir* processos de inclusão produtiva capazes de elevar suas famílias acima da linha de extrema pobreza. A seção seguinte trata de explicitar uma proposta com tais características.

2 LINHAS PRINCIPAIS DA PROPOSTA

A ideia de que o Estado deva atuar diretamente na oferta de oportunidades de trabalho, como política de combate ao desemprego não é nova. Contudo, só mais recentemente essa

3. Para dados do conjunto de famílias extremamente pobres, urbanas e rurais, ver Osório *et al.* (2011). Para a população urbana extremamente pobre considerada no presente trabalho (seção 3), os dados do Censo 2010 indicam um percentual de analfabetismo, absoluto e funcional (até 3 anos de escolaridade), da ordem de 32%.

perspectiva passou a considerar situações de desemprego de natureza estrutural, uma vez que, antes, ela tendia a ser vista como uma alternativa pertinente apenas em conjunturas particulares, de forte retrocesso nas condições normais de operação dos mercados de trabalho, seja em razão de fenômenos naturais (secas, enchentes etc.) ou econômicos (crises, depressões etc.).[4]

Essa mudança de perspectiva está associada à ideia de que, além de desejável, é possível a eliminação total do desemprego involuntário (exceto o de caráter friccional), pois o Estado teria condições de, permanentemente, oferecer oportunidades a todos os desempregados, cabendo a estes aceitar, ou não, a uma dada remuneração, um dos postos de trabalho constantes da relação ofertada (Wray, 2003).[5]

Sem entrar no mérito da sua viabilidade, basicamente em razão de suas implicações fiscais, a presente proposta é, contudo, essencialmente caudatária dessa ideia, situando-a, porém, no conjunto mais restrito das políticas, programas e ações de combate à extrema pobreza. Em outras palavras, a proposta assume como ponto de partida que o Estado brasileiro tem condições de criar oportunidades para garantir uma oferta de trabalho remunerado no esforço de erradicação da extrema pobreza, sendo o grande desafio encontrar as melhores maneiras de formatação dos mecanismos de sua operacionalização, considerando o contexto concreto da nossa realidade político-administrativa.

Nesse sentido, a proposta é constituída pelos seguintes elementos principais:

- garantia de um posto de trabalho por família em situação de extrema pobreza;
- organização desses trabalhadores em cooperativas de trabalho; e
- compra, por parte das prefeituras municipais, dos bens ou serviços produzidos por essas cooperativas, com apoio financeiro do governo federal e, eventualmente, dos respectivos governos estaduais.

Evidentemente, a operacionalização de cada um desses elementos envolve a superação de diversos obstáculos, alguns deles comentados a seguir.

2.1 Garantia de um posto de trabalho por família urbana em situação de extrema pobreza

Uma grande dificuldade associada a essa garantia é, evidentemente, seu custo financeiro. Na medida em que tais postos de trabalho não podem, *nem devem*, rebaixar direitos legalmente assegurados, a remuneração associada aos mesmos deve respeitar a legislação relativa ao salário mínimo (SM), o que faz com que o custo da proposta seja bem elevado. Contudo, como será visto na seção 3, o hiato de renda que separa a grande maioria dos domicílios da linha de extrema pobreza é significativamente inferior ao valor do SM, o que abre a possibilidade de que a jornada de trabalho de tais postos possa ser – nesses casos – inferior a oito horas.

2.2 Organização desses trabalhadores em cooperativas de trabalho

Uma das questões iniciais que a proposta tem de equacionar é a forma jurídica que os empreendimentos dos trabalhadores devem assumir, já que *a ideia não é transformar o Estado*

4. Exemplos, nesse sentido, são as iniciativas de "frentes de trabalho" no Nordeste brasileiro, por ocasião de grandes secas, e as obras públicas do New Deal norte-americano, na Grande Depressão da década de 1930.
5. Ver Instituto Desemprego Zero em: <http://www.rumosdobrasil.org.br/instituto-desemprego-zero/>.

em um empregador direto das pessoas a serem definidas como elegíveis para participar, *mas, sim, torná-lo um comprador dos bens e serviços* que – passíveis de integrar sua cesta de consumo ou carteira de investimentos – possam ser ofertados por empreendimentos econômicos associativos de propriedade desses trabalhadores.

Nesse aspecto, os dispositivos da Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012, que trata da organização e funcionamento das cooperativas de trabalho, propiciam um enquadramento legal adequado, considerando-se a característica dos integrantes dos empreendimentos e a natureza dos objetivos a serem alcançados.

Três pontos da Lei nº 12.690 merecem ser ressaltados no contexto da presente proposta:

1) São pontos positivos as garantias de direitos básicos dos trabalhadores, como a remuneração não inferior ao SM, proporcional às horas trabalhadas, e o descanso remunerado.

2) Também a instituição do Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho (PRONACOOP) – cujos objetivos vêm ao encontro das necessidades das cooperativas ora propostas, em seus momentos iniciais de formação e consolidação – poderá ser de grande importância, ponto este que será retomado mais adiante.

3) Um obstáculo a ser superado diz respeito ao regime previdenciário dos cooperados, que não foi objeto de uma norma diferenciada na Lei nº 12.690; nesse sentido, para não onerar os custos dos bens e serviços dessas cooperativas, uma possibilidade – que, contudo, requereria uma normatização especial – é estende-lhes mesmo tratamento contributivo que vigora para os empreendedores individuais.

A despeito de a Lei nº 12.690 estar sendo aqui considerada como um marco jurídico utilizável no processo de organização dos empreendimentos, não se ignora que ela seja objeto de diversas controvérsias (Pereira e Silva, 2012), constituindo-se, nesse sentido, em um dos pontos da proposta a demandar maior aprofundamento.

2.3 Compra, por parte da prefeituras municipais, dos bens ou serviços produzidos por essas cooperativas, com apoio financeiro do governo federal e, eventualmente, dos respectivos governos estaduais

Esta é a essência da proposta, isto é, a conformação de um mercado governamental, municipal, de compras de bens e serviços produzidos/ofertados por trabalhadores de famílias em situação de extrema pobreza, uma vez que as prefeituras têm a possibilidade de relacionar uma série de *bens* de consumo,[6] de *serviços* e de pequenas *obras* passíveis de ser produzidos e oferecidos pelos trabalhadores a quem a proposta está endereçada.

Contudo, a possibilidade de compra direta por parte das prefeituras – através de contratos firmados com essas cooperativas – com dispensa de licitação, irá requerer uma alteração na Lei nº 8.666, a exemplo do que foi feito com as organizações de catadores de material reciclável. Para tanto, tais cooperativas terão provavelmente de possuir uma qualificação adicional, que as

6. A rigor, a compra de bens é uma possibilidade quantitativamente bastante limitada, embora não desprezível, em face do número de famílias/trabalhadores envolvidos. Isso se dá tanto pela reduzida diversidade e volume dos bens passíveis de serem produzidos por esses trabalhadores quanto pela necessidade de se considerar os efeitos que poderiam advir sobre a renda das pessoas empregadas nas empresas até então fornecedoras.

identifique como de natureza especial, como um "empreendimento socioeconômico solidário", explicitamente caracterizado como mecanismo voltado para a erradicação da extrema pobreza.[7]

Além dessas, outras dificuldades e dúvidas merecem ser levantadas para estimular a discussão, uma vez que a proposta, embora não inédita em termos da formulação dos seus contornos básicos (Dowbor, 2004), não possui exemplos concretos na experiência brasileira que possam servir de referência para uma tomada de posição mais abalizada a respeito de seu mérito, *na escala que aqui está sendo proposta*.

Uma dessas dificuldades, talvez a maior delas, é o seu custo financeiro. Na seção 3 são feitas algumas estimativas, com o propósito de se ter uma noção de ordens de grandeza. Como indicado, a ideia é que o governo federal seja responsável por parte desse custo (provavelmente a maior parte dele), de forma a viabilizar a adoção da proposta pelas prefeituras.

Outra dúvida, também grande, diz respeito à capacidade administrativa das prefeituras para executar a proposta. Nesse sentido, uma estratégia a ser pensada consistiria em iniciar sua implantação em municípios com capacidade administrativa comprovada, de forma a se ter, em curto espaço de tempo, uma metodologia sistematizada e a possibilidade de se realizar processos de treinamento em administrações com maiores dificuldades.

Também no que se refere aos trabalhadores, embora exista uma expectativa de que haja uma *capacidade gerencial* [8] minimamente necessária à operação dos empreendimentos, em virtude da simplicidade pretendida para os mesmos, não se pode tê-la como garantida. Naturalmente que a proposta incorpora a ideia de que – na sua formação e estágios iniciais – os empreendimentos irão contar com processos de capacitação e assessoria, não apenas no aspecto produtivo, mas também no de capacidade de gestão (seção 4). Uma avaliação prévia dessa dificuldade deverá ser feita em processos de discussão a serem desenvolvidos com profissionais experientes no assessoramento de empreendimentos solidários, conforme sugerido na seção de conclusões deste trabalho.

Uma questão adicional, a jogar contra o êxito da proposta, diz respeito à possibilidade de incidência de processos oportunistas de captura por parte de interesses políticos clientelistas, de corrupção administrativa etc. capazes de erodir sua credibilidade. Em sentido análogo, no que diz respeito aos trabalhadores, os empreendimentos necessitarão desenvolver mecanismos eficazes de controle interno, de forma a evitar a ocorrência de fraudes, desvios etc.

3 ALGUNS NÚMEROS

Nesta seção são apresentados alguns números capazes de fornecer uma primeira aproximação às dimensões populacionais e financeiras da proposta, tendo sido utilizados, para tanto, basicamente, os resultados do Censo 2010. Além disso, para se avaliar o significado da mesma em termos das finanças estaduais e municipais, foram considerados os dados da execução orçamentária de 2010, conforme disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Ministério da Fazenda (MF).

7. Para que isso seja possível, essas cooperativas terão de possuir um percentual elevado de participantes (por exemplo, 80%) inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), atendendo ainda aos critérios adicionais de elegibilidade que vierem a ser estabelecidos. A possibilidade de haver trabalhadores, em número limitado, não inscritos no CadÚnico, está direcionada a uma eventual necessidade de as cooperativas contarem com alguns trabalhadores mais qualificados, seja no campo produtivo ou gerencial.

8. Diferentemente da capacidade empreendedora, necessária à operação exitosa de empreendimentos econômicos nos mercados tradicionais de bens e serviços, conforme argumentado anteriormente.

3.1 A população envolvida

Optou-se neste trabalho pela utilização dos dados do Censo 2010, os quais são coletados tendo o *domicílio* como referência, diferentemente do CadÚnico, que considera a *família* como unidade básica de informação para fins de cadastramento.

Essa é uma primeira distinção entre as duas fontes de informação, que resulta, necessariamente, em diferenças nas estimativas do número de pessoas vivendo em situação de extrema pobreza.

Como indicado na apresentação, o critério para definir a extrema pobreza foi o adotado pelo Programa BSM, de renda familiar igual ou inferior a R$ 70,00 *per capita* em julho de 2010. Ao serem utilizados os dados do censo, contudo, passa-se a considerar, não a renda familiar, mas a *domiciliar*, com os números iniciais das unidades em situação de extrema pobreza dizendo respeito, então, a *domicílios*, e não a famílias.

Outra distinção importante, *vis-à-vis* o CadÚnico, que faz com que as estimativas feitas a partir do censo sejam apenas uma aproximação, uma indicação da ordem de grandeza dos números envolvidos, é o caráter pontual dessa informação. Como se sabe, uma das características da pobreza é o caráter volátil, instável, da renda das famílias pobres e, nesse sentido, a renda obtida em um único mês não pode ser tomada como indicador preciso da realidade.

Em outras palavras, as estimativas a seguir apresentadas podem ser consideradas úteis, desde que sejam tomadas como meras aproximações iniciais ao dimensionamento da questão.

Para se chegar às estimativas do universo do público elegível, foram utilizados os seguintes critérios:

1) Domicílios urbanos que atendem ao requisito básico de renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a R$ 70,00, estimados pelo censo como sendo 3.171.405.

2) Desse conjunto inicial, foram excluídos aqueles domicílios que não possuem nenhum adulto (de 18 a 65 anos) com remuneração do trabalho inferior a um SM, pois – nesses casos – tal valor, que é a remuneração de referência da proposta, teria um efeito negativo; a quantidade de domicílios nessa condição é igual a 121.413.

3) Foram excluídos também os domicílios com crianças até 6 anos de idade, pois o *Brasil Carinhoso* passou, a partir de maio de 2012,[9] a efetuar transferências de renda voltadas para a superação da extrema pobreza das famílias que possuem crianças nessa faixa etária; no censo, os *domicílios* urbanos nessa condição, já excluídos os que se enquadram no critério anterior, são 1.091.722.

Dessa forma, o número de domicílios urbanos considerados é de 1.958.270, com uma população de *5.295.634* pessoas. As tabelas 1 e 2 apresentam esses números discriminados por Unidades da Federação (UFs) e por faixa de população total dos municípios.

9 . A utilização do Censo 2010 – para dimensionar a proposta – não impede que sejam considerados eventos posteriores que tenham alterado a maneira como a questão se coloca.

TABELA 1
Brasil e UFs: população total, domicílios urbanos em situação de extrema pobreza, domicílios considerados na proposta e população residente

UFs	População total	Domicílios urbanos em situação de extrema pobreza	Domicílios urbanos da proposta[1]	População residente
Rondônia	1.548.789	20.516	13.024	34.078
Acre	729.507	13.814	6.781	18.823
Amazonas	3.465.831	76.748	38.703	123.045
Roraima	446.963	8.276	4.653	13.558
Pará	7.542.186	138.638	71.822	232.530
Amapá	665.266	13.967	6.584	21.211
Tocantins	1.376.438	24.520	14.532	39.676
Região Norte	15.774.981	296.478	156.099	482.921
Maranhão	6.559.859	145.276	74.747	249.565
Piauí	3.111.473	60.888	33.997	105.514
Ceará	8.428.842	187.808	105.889	328.291
Rio Grande do Norte	3.157.414	58.635	32.984	96.165
Paraíba	3.753.152	86.934	48.346	141.042
Pernambuco	8.759.736	228.658	133.242	383.474
Alagoas	3.098.428	76.333	40.031	123.741
Sergipe	2.060.338	42.812	23.864	69.682
Bahia	13.962.710	323.147	194.682	542.364
Região Nordeste	52.891.952	1.210.491	687.783	2.039.837
Minas Gerais	19.499.039	216.448	140.529	347.136
Espírito Santo	3.496.502	43.855	28.749	69.431
Rio de Janeiro	15.923.748	338.839	230.162	572.205
São Paulo	41.006.788	644.196	434.089	1.120.395
Região Sudeste	79.926.077	1.243.338	833.528	2.109.166
Paraná	10.391.169	92.786	61.898	148.494
Santa Catarina	6.221.011	39.946	27.126	62.348
Rio Grande do Sul	10.632.450	103.889	69.283	155.686
Região Sul	27.244.630	236.621	158.307	366.528
Mato Grosso do Sul	2.423.462	24.618	15.396	36.076
Mato Grosso	3.011.022	45.268	30.348	75.437
Goiás	5.968.968	84.371	56.616	136.248
Distrito Federal	2.556.767	30.220	20.193	49.420
Região Centro-Oeste	13.960.219	184.477	122.552	297.182
Brasil	189.797.860	3.171.405	1.958.270	5.295.634

Fonte: IBGE/Censo 2010.
Elaboração: Ipea/Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc)/Núcleo de Informações Sociais (Ninsoc).
Nota:[1] Em situação de extrema pobreza, com pelo menos um adulto com renda do trabalho inferior a um SM e sem crianças até 6 anos de idade.

TABELA 2
Brasil: número de municípios e de domicílios da proposta, população total e população residente nos domicílios da proposta, por faixa de população total dos municípios

Faixas de população total dos municípios	Número de municípios	%	Número de domicílios	%	População residente nos domicílios da proposta	%
Mais de 500 mil	38	0,7	733.400	37,5	1.891.978	35,7
250 mil l– 500 mil	61	1,1	209.011	10,7	533.725	10,1
100 mil l– 250 mil	180	3,3	254.479	13,0	668.850	12,6
50 mil l– 100 mil	328	6,1	206.354	10,5	581.954	11,0
20 mil l– 50 mil	1.032	19,1	286.069	14,6	838.751	15,8
Até 20 mil	3.771	69,7	268.957	113,7	780.376	14,7
Total	5.410	100,0	1.958.270	100,0	5.295.634	100,0

Fonte: IBGE/Censo 2010.
Elaboração: Ipea/Disoc/Ninsoc.

Um dado importante mostrado pela tabela 2, cujas faixas foram definidas arbitrariamente, é a elevada e mais que proporcional participação[10] dos maiores municípios na composição da população urbana em situação de extrema pobreza, com cerca de 35% destas pessoas residindo em apenas 38 municípios. Isso significa que uma parceria para a implementação da proposta, entre o governo federal e esses municípios, irá requerer um esforço político-administrativo relativamente pequeno.

3.2 Os custos

Os principais custos de uma proposta dessa natureza podem ser classificados nas seguintes categorias simplificadoras:

- remuneração dos trabalhadores;
- custo dos materiais, no caso de obras;
- custo dos materiais, no caso da produção de bens e serviços que envolvam o seu consumo;
- custos de formação, capacitação e assessoria (incluindo serviços de contabilidade); e
- custos administrativos de gerenciamento das ações da proposta (nos níveis de governo envolvidos).

Dados os objetivos do presente trabalho, são apresentadas a seguir apenas as estimativas dos custos da remuneração dos trabalhadores, os quais compõem a categoria mais expressiva da planilha dos custos totais dos bens e serviços a serem produzidos. Antes, porém, são oportunos alguns comentários a respeito das demais categorias.

Custo dos materiais, no caso de obras

- as estimativas do Custo Unitário Básico (CUB) da construção civil, feitas pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Rio de Janeiro

10. Relativamente às respectivas populações totais. Note-se que o número de municípios é inferior ao total dos municípios brasileiros em 2010; isso se deve ao fato de existirem 150 municípios sem domicílios em situação de extrema pobreza, considerando os critérios da proposta (dois municípios na faixa de 20 mil a 50 mil e 148 na faixa até 20 mil habitantes).

(Sinduscon-RJ), indicam que os custos dos materiais são equivalentes a duas vezes o da remuneração dos trabalhadores, sem encargos sociais. Naturalmente que esse é um cálculo genérico, uma média do observado para os tipos de construção mais frequentes entre os associados do Sinduscon, pois cada obra tem a sua proporção específica. É de se esperar que os materiais das obras que poderão ser contratadas junto às cooperativas da proposta, pela sua maior simplicidade, tenham um peso menor.

Custo dos materiais, no caso da produção de bens e serviços que envolvam o seu consumo

- nesses casos, cabem dois comentários. O primeiro é que, no que diz respeito à produção de bens, o custo dos mesmos não deverá representar um acréscimo líquido significativo, em relação ao que já é gasto na sua aquisição, a menos que os mesmos ainda não façam parte da cesta de consumo corrente das prefeituras. Quanto à prestação de serviços, a expectativa é que esse custo não seja especialmente significativo. De toda maneira, somente a elaboração de planos de negócio específicos de cada atividade poderá estimar com alguma precisão o peso desses custos.

Custos de formação, capacitação e assessoria (incluindo serviços de contabilidade)

- o importante nesse caso é ressaltar a possibilidade de esses custos serem cobertos pelo PRONACOOP, uma vez que os incisos I e II, do parágrafo único do Artigo 19 da Lei no 12.690 assim o preveem explicitamente, como pode ser observado da sua transcrição:

  Art. 19. É instituído, no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, o Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho - PRONACOOP, com a finalidade de promover o desenvolvimento e a melhoria do desempenho econômico e social da Cooperativa de Trabalho.

  Parágrafo único. O PRONACOOP tem como finalidade apoiar:

  I - a produção de diagnóstico e plano de desenvolvimento institucional para as Cooperativas de Trabalho dele participantes;

  II - a realização de acompanhamento técnico visando ao fortalecimento financeiro, de gestão, de organização do processo produtivo ou de trabalho, bem como à qualificação dos recursos humanos;

  (...)

Além disso, pode-se pensar em linhas especiais de programas já existentes, como o Prêmio Nacional de Qualidade (PNQ), o Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares (PRONINC) e o próprio PRONATEC.

Quanto aos custos administrativos de gerenciamento das ações da proposta, não há como estimá-los, principalmente por não se ter parâmetros que permitam especificar o tipo de acompanhamento, nem dimensionar o volume dos registros e controles necessários.

Com relação ao capital de giro eventualmente requerido, em particular no caso das cooperativas de produção de bens, o mesmo poderá ser viabilizado por programas de microcrédito.

Para as estimativas dos custos relativos à primeira das categorias acima relacionadas, *remuneração dos trabalhadores*, que são os mais expressivos, foram adotados os procedimentos descritos a seguir.

1) Em primeiro lugar foi calculado o hiato de renda *de cada domicílio* que atendesse os critérios de elegibilidade estabelecidos na proposta:

   a) condição urbana;

   b) renda per capita igual ou menor que R$ 70,00 em julho de 2010;

   c) existência de pelo menos um adulto (entre 18 e 65 anos) com renda do trabalho inferior ao SM vigente em julho de 2010 (R$ 510,00); e

   d) não existência de nenhuma criança com idade até 6 anos.

Esse hiato de renda foi calculado como sendo o valor que resulta da multiplicação do número de membros do domicílio pelo valor da linha de extrema pobreza (R$ 70,00), *menos* a renda domiciliar total (de todas as fontes), *acrescido* do valor da menor remuneração do trabalho recebida por um membro adulto da família e, além disso, de valor maior que R$ 30,60.

O acréscimo da menor renda do trabalho recebida por um adulto decorre da consideração de que, se fossem levadas em conta razões estritamente monetárias, seria esse adulto a pessoa que iria participar da proposta como trabalhador, deixando de receber a renda que estivesse obtendo até então de sua atividade laboral. O valor de R$ 30,60 equivale ao que seria a contribuição previdenciária em julho de 2010, mais uma estimativa do valor dos impostos – Imposto Sobre Serviços (ISS) e Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) – a serem pagos por cada trabalhador participante, na hipótese de o mesmo poder ser equiparado ao *empreendedor individual,* conforme indicado anteriormente.

A rigor, o hiato de renda deveria ser calculado considerando-se não o valor de R$ 70,00, que, pelo conceito adotado, ainda implica uma situação de pobreza extrema. Contudo, optou-se por utilizar esse valor, em razão da irrelevância prática de se acrescentar uma quantia mínima (por exemplo, R$ 0,01), com o objetivo apenas de manter a correção conceitual da estimativa.[11]

2) Os hiatos domiciliares assim calculados foram, então, divididos pelo valor do SM (R$ 510,00), sendo os resultados agrupados nas seguintes faixas de valor:

   a) até meio SM;

   b) de meio a dois terços do SM;

   c) de dois terços a um SM; e

   d) mais de um SM.

A razão de ser desse agrupamento decorre da possibilidade de as jornadas de trabalho serem dimensionadas *individualmente*, em função do hiato de renda de cada domicílio. Assim, os custos da proposta, relativos à remuneração dos trabalhadores, foram calculados

11. Além de praticamente irrelevante em termos da renda do domicílio, esse procedimento não teria implicações sobre as estimativas de custo da proposta, pois foi verificado que o mesmo não altera a posição dos domicílios nas faixas de SM em que estes foram agrupados.

considerando jornadas de trabalho de 4, 6 e 8 horas diárias, implicando remunerações mensais de meio (R$ 255,00), dois terços (R$ 340,00) e um SM (R$ 510,00), respectivamente.

Deve-se frisar que com a presente proposta, levando-se em conta a limitação de uma jornada máxima de 8 horas e uma remuneração igual a um SM, uma parcela dos domicílios não chegaria a superar a extrema pobreza. Contudo, como as cooperativas podem, *e devem*, desenvolver iniciativas econômicas para além dos contratos com as prefeituras, a garantia de até um SM não impede que os cooperados, e é isso o que se espera, venham a receber remuneração superior ao viabilizado pelos contratos com as prefeituras. As tabelas 3 e 4 apresentam os resultados das estimativas feitas.

A tabela 3 mostra que, para os trabalhadores de mais de 80% dos domicílios, a jornada de trabalho necessária para preencher o hiato de renda é inferior ou igual a quatro horas. Nesse sentido, a proposta significa a criação de mecanismos efetivos de inclusão produtiva, capazes de proporcionar processos de qualificação e socialização produtivas a partir dos quais os empreendimentos poderão explorar outras oportunidades de negócio, além daquelas representadas pelos contratos com as prefeituras.

TABELA 3
Brasil: quantidade de trabalhadores e valor mensal dos custos com remuneração, por duração da jornada de trabalho

Duração da jornada (horas)	Número de trabalhadores (a)	%	Remuneração mensal (R$) (b)	Custo mensal (R$ mil) (a) x (b)	%
4	1.629.010	83,2	255,00	415.397	75,9
6	213.840	10,9	340,00	72.583	13,3
8	115.780	5,9	510,00	59.048	10,8
Total	**1.958.270**			**547.028**	

Fonte: IBGE/Censo 2010.
Elaboração: Ipea/Disoc/Ninsoc.

Uma outra maneira, importante, de se examinar os custos com remuneração diz respeito ao seu comportamento em função da distribuição dos municípios por faixa da população total, mostrado na tabela 4. Nela, pode-se perceber o que significaria, em termos de número de trabalhadores, população beneficiada e custos, uma estratégia de desenvolver a proposta por etapas, levando-se em conta as faixas de população total dos municípios, iniciando-se, por exemplo, pelos 61 municípios de porte médio, entre 250 mil e 500 mil habitantes.

Para o conjunto dos 5.410 municípios, o custo mensal – da ordem de R$ 547 milhões, em 2010, apenas com o valor da remuneração do trabalho – pode ser considerado bastante elevado. Em termos anuais, ele implicaria um gasto de R$ 6,6 bilhões,[12] equivalente a 46,7% dos gastos com o Programa Bolsa Família (PBF) naquele ano (Ipea, 2012).

12. A Lei nº 12.690 não prevê uma retirada dos cooperados equivalente ao 13º salário dos assalariados. Dessa forma, o cálculo foi feito multiplicando-se o valor mensal por doze.

TABELA 4
Brasil: número de municípios, de domicílios, população residente e gastos mensais com remuneração, por faixa de população total

Faixas de população total	Número de municípios	Número de domicílios da proposta	%	População residente	%	Gastos mensais (R$ mil)	%
Mais de 500 mil	38	733.400	37,5	1.891.978	35,7	207.504	37,9
250 mil ⊢ 500 mil	61	209.011	10,7	533.725	10,1	58.563	10,7
100 mil ⊢ 250 mil	180	254.479	13,0	668.850	12,6	71.109	13,0
50 mil ⊢ 100 mil	328	206.354	10,5	581.954	11,0	57.423	10,5
20 mil ⊢ 50 mil	1.032	286.069	15,8	838.751	15,8	79.074	14,5
Até 20 mil	3.771	268.957	13,7	780.376	14,7	73.355	13,4
Total		**1.958.270**		**5.295.634**		**547.028**	

Fonte: IBGE/Censo 2010.
Elaboração: Ipea/Disoc/Ninsoc.

A correção desses valores para 2012, considerando a variação havida no SM (21,96%), os eleva para R$ 667 milhões e R$ 8 bilhões,[13] respectivamente. A ampliação das transferências de renda promovida recentemente pelo Programa Brasil Carinhoso permite que se faça outra comparação: o valor mensal estimado, de R$ 667 milhões, equivale a 3,9 vezes a folha de pagamento desse programa em julho de 2012, que foi de R$ 170 milhões[14] e beneficiou cerca de 2.012 mil famílias, número ligeiramente superior, segundo as estimativas feitas, aos 1.958 mil domicílios beneficiados pela presente proposta.

Tais estimativas e comparações não deixam dúvidas quanto ao fato de a proposta ter – mesmo considerando-se apenas a parte relativa à remuneração do trabalho – um custo elevado, além de possuir uma implantação relativamente trabalhosa, como poderá ser apreciado na seção 4. Contudo, no outro prato da balança encontram-se os benefícios da inclusão produtiva: a geração de riqueza representada pelos bens e serviços produzidos e o crescimento pessoal e profissional dos trabalhadores. São esses benefícios que justificam e podem estimular a adoção de uma proposta dessa natureza.

Levando-se em conta seus custos e sua importância, deveria ser considerada a possibilidade de a proposta ser desenvolvida, inicialmente, em um conjunto menor de municípios, como aqueles 61 situados na faixa entre 250 mil e 500 mil habitantes. Nesse caso, a questão a ser equacionada diz respeito ao tratamento a ser dado às alterações legais necessárias.[15]

3.3 A participação financeira dos estados e municípios

Na dimensão financeira da proposta, o volume de gastos implicados é – como observado – bastante elevado. Dessa forma, coloca-se a questão da possibilidade de ser incluída, nas parcerias a serem estabelecidas, uma participação dos três níveis de governo no financiamento da proposta.

13. Nos termos em que o governo considera a linha de demarcação da extrema pobreza, aplicar simplesmente a variação do SM na atualização dos gastos para 2012 leva a superestimá-los, uma vez que o valor oficialmente considerado, de R$70,00, não sofreu mudança. Uma estimativa mais precisa teria que supor uma determinada variação da renda dos domicílios, o que, dada a manutenção da linha levaria a uma queda do hiato e dos gastos estimados. A opção simplificadora adotada considera, implicitamente, uma variação da linha de extrema pobreza e da renda dos domicílios (portanto, do hiato) como idênticas à do salário mínimo.

14. Ver "Brasil Carinhoso já retirou mais de 2 milhões de famílias da extrema pobreza". Disponível em: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2012/agosto/brasil-carinhoso-ja-retirou-mais-de-8-6-milhoes-de-pessoas-da-extrema-pobreza/?searchterm=brasil carinhoso>. Acesso em: 28 set. 2012.

15. Como aquela relativa à inexigibilidade de licitação.

Dentro do objetivo de se avaliar o significado do esforço que essa possibilidade representaria para municípios e estados, são apresentados a seguir alguns números capazes de situar os cálculos relativos à remuneração dos trabalhadores no contexto das suas finanças. Como uma avaliação desse tipo requer o exame das situações individuais, caso a caso, os números a seguir, apresentados de forma agregada, servem tão somente para se ter uma noção inicial da questão.

Para isso, além dos dados do censo, já mostrados, foram utilizados os dados da execução orçamentária dos municípios e estados, relativos a 2010, disponibilizados pela STN/MF.[16] No tocante aos municípios, a base da STN relativa a 2010 contém os dados de 5.212 municípios, não estando disponíveis os dados dos demais 352 que completam a relação de 5.564 municípios brasileiros, não computando Brasília.

Dessa forma, dos cálculos anteriormente apresentados, relativos aos custos totais com a remuneração dos trabalhadores, foram excluídos os dados relativos a esses 352 municípios, para os quais a STN não dispõe das informações de 2010, além de Brasília, resultando no valor ajustado de *R$ 6,6 bilhões*.

Para comparar esse valor com as despesas municipais, foram ainda excluídos outros 151 municípios que, constantes da relação da STN, não possuem domicílios em condição de extrema pobreza, segundo os critérios da proposta. Assim, em 2010, as despesas totais dos 5.061 municípios restantes foram de cerca de *R$ 302,8 bilhões*. Isso quer dizer que os custos com remuneração, na proposta, representam em torno *2,2% das despesas* efetuadas em 2010 por esse conjunto de municípios. Em outras palavras, *desconsiderando-se as diferenças e disparidades* existentes entre os municípios, tanto de necessidades quanto de recursos, esses números mostram que com cerca de 2% de suas despesas os municípios brasileiros estariam, *sem o aporte de recursos adicionais da União ou dos estados*, muito próximos de erradicar a pobreza extrema através de ações de inclusão produtiva.

Para se avançar nesse tipo de consideração, contudo, faz-se necessária uma tipologia que associe o *número de domicílios extremamente pobres* e o *montante da receita/despesa* municipal, de forma a se ter uma ideia da diversidade de situações e de critérios que podem nortear o estabelecimento de parcerias viáveis do ponto de vista da capacidade financeira dos municípios. Essa tipologia pode incluir outras variáveis, como o montante dos investimentos (líquido das transferências de capital de convênios), como *proxy* do volume de recursos discricionários que os municípios poderiam mobilizar sem impactar suas despesas correntes.

Em termos do significado – para as finanças estaduais – dos custos anuais estimados com remuneração, os *R$ 6,6 bilhões* relativos aos 5.410 municípios (incluindo Brasília) representam pouco menos que *1,4% da despesa total dos estados e do Distrito Federal em 2010*, que foi de *R$ 510,7 bilhões*. Também aqui se aplicam as ressalvas feitas anteriormente, relativas à diversidade de situações envolvidas numa agregação de dados como esta. Contudo, da mesma forma que no caso dos municípios, cabe registrar a validade dessa informação, qual seja, uma indicação da ordem de grandeza do esforço orçamentário que precisaria ser feito para a adoção da proposta.

16. Disponíveis em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp>. Acesso em: 5 out. 2012.

Considerando as comparações numéricas feitas com os municípios e estados, pode-se argumentar que os elevados custos da proposta, desde que adequadamente partilhados entre os três níveis de governo, talvez não sejam de tão difícil assimilação. Nesse caso – devidamente valorizados os benefícios que a proposta pode produzir – sua adoção passaria a depender de uma avaliação da natureza e do grau das dificuldades que sua operacionalização venha eventualmente a exibir.

4 DEFINIÇÃO DA DEMANDA E MONTAGEM DAS COOPERATIVAS

Desde que avaliada como importante e financeiramente viável, o momento seguinte na implementação da proposta é a definição dos passos a serem dados: *i*) para a definição da demanda de bens, serviços e obras, por parte das prefeituras, e *ii*) para a constituição dos empreendimentos dos trabalhadores.

Assim sendo, as ideias expostas a seguir têm um propósito meramente indicativo, haja vista a grande experiência acumulada por diversas prefeituras, a qual – devidamente aproveitada – pode contribuir de forma mais segura para se chegar a uma metodologia de operacionalização da proposta que seja, ao mesmo tempo, eficaz e eficiente.

1º Passo: definição da demanda

1) A definição da demanda envolve tanto os aspectos qualitativos de especificação dos tipos de bens, serviços e obras que os trabalhadores elegíveis estariam aptos a produzir, quanto os aspectos quantitativos, de dimensionamento do volume a ser demandado de cada tipo, em princípio numa base anual; esse volume deve ser estabelecido levando em conta a quantidade de trabalhadores que deverão integrar as cooperativas e a distribuição da carga horária a ser assumida pelos mesmos (conforme discutido na subseção 3.2).

2) Embora essa definição seja uma atribuição da prefeitura, se o objetivo for garantir um posto de trabalho para cada família em extrema pobreza, ela exigirá em muitos casos, talvez na grande maioria deles, uma certa dose de criatividade; isso, antes de ser um problema, constitui-se numa grande oportunidade para envolver a sociedade na proposta, tanto organizações não governamentais (ONGs), igrejas etc. quanto as comunidades a serem beneficiadas.

2º Passo: elaboração dos "planos de negócio"

1) O dimensionamento da demanda, articulado aos quantitativos de número de trabalhadores e carga horária, deve fornecer uma base para se elaborar uma proposta de formação de cooperativas: número de empreendimentos e quantidade de trabalhadores por empreendimento (variando com o tipo de bem/serviço/obra); com base nessa proposta, devem ser elaborados "planos de negócio" preliminares, de forma a se ter uma ideia mais precisa das perspectivas de cada empreendimento, necessária para a discussão a ser feita oportunamente com os trabalhadores.

3º Passo: seleção inicial dos trabalhadores participantes

1) Este é um dos momentos mais delicados de todo o processo, e da qualidade com que ela for feita dependerá, em grande medida, o seu êxito; embora colocado aqui como 3º passo, ela deve começar tão logo haja uma decisão de implementar a proposta, uma vez que requer iniciativas que independem dos passos anteriores.

2) A questão básica, aqui, é – em termos ideais – definir o perfil adequado dos participantes, tanto em termos laborais e de sociabilidade quanto de sua posição na estrutura familiar; na sequência, o desafio é buscar selecionar os trabalhadores segundo tais critérios.[17]

3) Considerando esse desafio, pode-se pensar em combinar uma análise dos dados do CadÚnico, como primeiro filtro, seguida de avaliações personalizadas com aqueles que se mostrarem – em princípio – receptivos à proposta, realizadas pelos profissionais do Centro de Referência de Assistência Social (Cras) e do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), que deverão ter um papel de destaque em todo o processo; nesse sentido, a adoção da presente proposta implicará uma requalificação de tais profissionais em termos de aquisição de algum conhecimento básico relacionado a associativismo econômico, nos moldes daqueles que compõem o universo de reflexão e prática das Incubadoras de Cooperativas Populares.

4º Passo: elaboração do plano de constituição das cooperativas

1) Este passo é o resultado dos três anteriores: definição da demanda, elaboração dos planos de negócio preliminares e seleção inicial dos participantes; seu conteúdo vem a ser uma definição do número de cooperativas, escopo de atuação e relação indicativa de participantes de cada uma, além dos respectivos planos de negócios, já ajustados em função dos números de participantes planejados, e da indicação dos processos de capacitação necessários.

5º Passo: apresentação das propostas de constituição das cooperativas aos trabalhadores

1) Um empreendimento econômico associativo, uma cooperativa de trabalho, supõe a adesão voluntária dos participantes; nesse sentido, todo o trabalho anterior conflui para esse passo, no qual cada trabalhador deverá *decidir* se está disposto a integrar um empreendimento econômico determinado, composto, em princípio, pelos demais trabalhadores selecionados para o integrarem;[18] evidentemente, esta é uma decisão importante e deve ser feita ao final de um *processo* de esclarecimentos e de conhecimento mútuo. Esse processo deve ser bem planejado e contar com recursos pedagógicos, do tipo que as organizações de educação popular dominam.

6º Passo: formalização e processos de capacitação

1) Acertada a constituição da(s) cooperativa(s), o passo seguinte é sua formalização; além dos custos associados a esse processo, que devem estar equacionados no plano, a cooperativa deve ter uma sede, o que não é uma questão trivial; no caso de empreendimentos de prestação de serviços e de execução de obras, a sede pode ser cedida por alguma entidade que se disponha a apoiar a proposta; no caso de produção de bens, antes de se colocar a questão de uma sede, já terá sido colocada (e solucionada) a questão das instalações produtivas, que podem – em princípio – servir também como sede.

17. O critério utilizado na subseção 3.2, de priorizar o trabalhador com menor remuneração, é apenas um dos que devem ser levados em consideração.

18. Na prática, dependendo do grau de conhecimento existente entre as pessoas, a tendência será haver mudanças nas composições inicialmente pensadas, com o processo adquirindo características mais espontâneas.

2) Além dos procedimentos de formalização, que incluem a eleição da diretoria, conselho fiscal etc., ou seja, das instâncias da direção do empreendimento, as primeiras providências devem incluir o início dos processos de qualificação necessários, tanto os relativos à produção quanto à gestão, os quais devem já ter sido previstos no plano de constituição das cooperativas.

O processo todo, como acima esboçado, parece ser complexo demais, indo além dos limites da razoabilidade operacional. Contudo, duas ponderações merecem ser feitas:

1) A sua complexidade pode ser apenas aparente, como costuma acontecer com ideias que não se enquadram nos padrões costumeiros da experiência, seja ela pública ou privada; nesse sentido, a proposta precisa ser discutida, para se chegar a uma avaliação mais amadurecida.

2) Com a experiência, o processo pode se mostrar passível de simplificações, alcançando-se, além disso, um nível elevado de objetividade e eficiência na forma de se processar os diversos passos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que a presente proposta tem de essencial não são os aspectos específicos de sua formulação, mas sim a sua ideia básica: que o Estado brasileiro deve e pode oferecer oportunidades de trabalho e remuneração às pessoas que, por razões histórico-sociais, ou mesmo por circunstâncias pessoais, encontram-se, junto com suas famílias, em situação de pobreza extrema.

De forma análoga ao que foi desenvolvido no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), há que se descobrir/inventar/desenvolver mecanismos que proporcionem essas oportunidades aos trabalhadores urbanos. Esses mecanismos, a despeito da complexidade que eventualmente venham a ter no começo, tendem, com o tempo, a se transformar em tecnologias sociais amplamente dominadas e de fácil operacionalização.

Nesse sentido, se as ideias expostas tiverem algum potencial de contribuir para esse desenvolvimento, elas merecem ser debatidas, avaliadas, criticadas. O debate deve ser amplo, tanto em termos dos atores participantes quanto daquilo que se refere ao seu escopo: em primeiro lugar, sua dimensão política, em seguida seu custo de oportunidade, suas dificuldades legais, operacionais etc. Os fóruns e conselhos da Economia Solidária, a Rede de Gestores, a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), são espaços que podem fazer avançar essa discussão, até se chegar a uma proposta considerada viável e passível de ser levada à consideração da Associação Brasileira de Municípios (ABM), às igrejas e outras organizações, como o Movimento Nós Podemos, voltado para o alcance dos objetivos de desenvolvimento do milênio.

REFERÊNCIAS

DOWBOR, L. Frentes de trabalho: uma proposta que gera emprego, desenvolve infraestruturas e dinamiza o crescimento. **Revista caros amigos**, abr. 2004. Disponível em: <http://dowbor.org/2004/04/frentes-de-trabalho-uma-proposta-que-gera-emprego-desenvolve-infraestruturas-e-dinamiza-o-crescimento-2.html/>. Acesso em: jun. 2004.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Desemprego e desigualdade no Brasil metropolitano**. Brasília, 10 fev. 2011 (Comunicados do Ipea, n. 76).

_____. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 20, 2012.

OSÓRIO, R. G. *et al*. **Perfil da pobreza no Brasil e sua evolução no período 2004-2009**. Brasília: Ipea, ago. 2011 (Texto para Discussão, n. 1.647).

PEREIRA, C. M. G. M.; SILVA, S. P. A nova lei de cooperativas de trabalho no Brasil: novidades, controvérsias e interrogações. **Boletim mercado de trabalho**: conjuntura e análise, Brasília, n. 53, nov. 2012.

PEREIRA, H. J. **Criando seu próprio negócio**: como desenvolver o potencial empreendedor. Brasília: Sebrae, 1995.

WRAY, R. **Trabalho e moeda hoje**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ/Contraponto, 2003.

APÊNDICE

Domicílios, população e custos da proposta com a extensão das transferências de renda do Brasil Carinhoso para domicílios com crianças até 15 anos de idade

Considerando a extensão, a partir de novembro de 2012, das transferências do Brasil Carinhoso para famílias com crianças até 15 anos de idade, os números da proposta sofrem uma redução considerável. A seguir são apresentados os principais valores resultantes desses novos cálculos.

TABELA A.1
Brasil: número de municípios, de domicílios, população residente e gastos mensais com remuneração, por faixa de população total (2010)

Duração da jornada (horas)	Número de trabalhadores (a)	%	Remuneração mensal (R$) (b)	Custo mensal (R$ mil) - (a) x (b)	%
4	1.139.033	92,1	255,00	290.453	88,4
6	67.203	5,4	340,00	22.849	7,0
8	30.222	2,4	510,00	15.413	4,7
Total	**1.236.458**			**328.715**	

Fonte: IBGE/Censo 2010.
Elaboração: Ipea/Disoc/Ninsoc.

Com o novo valor, de R$ 328,7 milhões mensais, o custo anual em 2010 passaria a ser de R$ 3,9 bilhões, chegando a R$ 4,8 bilhões em 2012, utilizando-se a variação do SM nessa atualização.

Os custos por tamanho de município passam a se apresentar conforme mostra a tabela a seguir.

TABELA A.2
Brasil: número de municípios, de domicílios, população residente e gastos mensais com remuneração, por faixa de população total

Faixas (número de habitantes)	Número de municípios	Número de domicílios	Número de pessoas	%	Gastos mensais (R$ mil)
500 mil e mais	38	504.120	1.021.778	41,5	135.332.887
250 mil l- 500 mil	61	139.351	268.797	10,9	36.975.260
100 mil l- 250 mil	180	164.159	322.521	13,1	43.687.122
50 mil l- 100 mil	328	120.397	237.271	9,6	31.835.678
20 mil l- 50 mil	1.027	159.439	319.665	13,0	41.987.586
até 20 mil	3.691	148.992	289.686	11,8	38.897.235
Total	**5.325**	**1.236.458**	**2.459.718**		**328.715.767**

Fonte: IBGE/Censo 2010.
Elaboração: Ipea/Disoc/Ninsoc.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Andrea Bossle de Abreu

Revisão
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Cristina Celia Alcantara Possidente
Edylene Daniel Severiano (estagiária)
Elisabete de Carvalho Soares
Lucia Duarte Moreira
Luciana Nogueira Duarte
Míriam Nunes da Fonseca

Editoração eletrônica
Roberto das Chagas Campos
Aeromilson Mesquita
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna
Hayra Cardozo Manhães (estagiária)
Maria Hosana Carneiro Cunha

Capa
Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em Adobe Garamond Pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m²
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea
Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

GOVERNO FEDERAL BRASIL PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA