

PONTOS PARA UMA DISCUSSÃO SOBRE O APOIO DO PNCSU

A ATIVIDADES ECONÔMICAS COMUNITÁRIAS

PROGRAMA NACIONAL
DE CENTROS SOCIAIS
URBANOS

Brasília, setembro de 1981

ipea

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA



INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

PONTOS PARA UMA DISCUSSÃO SOBRE O APOIO DO PNCSU

A ATIVIDADES ECONÔMICAS COMUNITÁRIAS

PROGRAMA NACIONAL
DE CENTROS SOCIAIS URBANOS

Brasília, setembro de 1981

I - APRESENTAÇÃO

Em abril de 1980, resolveu o Conselho de Desenvolvimento Social promover profunda modificação no PNCSU, visando melhor atender às comunidades onde se localizam os CSU. O Programa foi reorientado para promover o desenvolvimento das comunidades das áreas de influência dos CSU e propiciar atividades econômicas que possibilitem aumento de renda para as populações pobres beneficiadas.

Esta mudança seguiu a intenção de voltar o Programa para o atendimento das necessidades básicas ainda não satisfeitas das populações carentes por ele atingidas, dentro do pressuposto de que a eficácia de política social, num país como o Brasil, está condicionada a este atendimento. Outro princípio que norteou esta reorientação é o de que o atendimento a necessidades básicas será tão mais eficaz quanto maior for a participação da população em todos os passos da política social, desde sua definição, passando por sua implementação e chegando até a própria avaliação. De onde a urgência para promover e fortalecer a organização das comunidades, visando a sua participação (1).

É bastante evidente que a situação de pobreza (insatisfação de necessidades básicas) origina-se, a nível imediato, do baixo nível de renda pessoal. E, com efeito, a evidência mostra que a maior parte das famílias das áreas de influência dos CSU recebe rendimentos inferiores a 3 salários mínimos.

O baixo nível de renda pessoal, por sua vez, está muito ligado ao fato (embora não seja esta a única causa) de que grande parte da força de trabalho não é absorvida pelo merca

(1) Filardi, Solano - "PNCSU - Elementos para uma discussão sobre atividades econômicas" - PNCSU - set/80.

do de trabalho formal, por razões estruturais ou conjunturais. Essas pessoas dedicam-se às mais variadas estratégias de sobrevivência (subempregos), em que se destacam a exploração de pequenas empresas familiares, a prestação autônoma de serviços e o serviço doméstico.

Foi partindo dessas considerações que o PNCSU se propôs, visando à elevação do nível de renda dos trabalhadores subempregados ou desempregados em sua área de influência, atuar de maneira a apoiar as atividades econômicas ligadas a essas estratégias de sobrevivência, buscando contribuir para maior organização e participação das comunidades.

Algumas ações concretas já tiveram início e outras estão previstas para este ano. A partir do convênio CEBRAE/PNCSU deverá ser desenvolvido um conjunto de projetos que contarão com o apoio da experiência acumulada de atuação do sistema CEBRAE no setor informal. Por outro lado, alguns gestores estaduais já têm desenvolvido experiências de atividades econômicas ou elaboraram projetos para serem executados ainda este ano, visando aos objetivos já mencionados.

Com este texto, a Coordenação Nacional do PNCSU visa a levantar pontos para discussão sobre os pressupostos, instrumentos e estratégias utilizados nas ações de fomento a atividades econômicas comunitárias, esperando que as discussões resultem em esclarecimento das dúvidas existentes sobre o direcionamento dessas ações.

II - A DETERMINAÇÃO DOS RENDIMENTOS DO SETOR INFORMAL - ALGUNS
DADOS SOBRE A SITUAÇÃO DE EMPREGO

Como já dissemos anteriormente, a economia brasileira tem se caracterizado pelo fato de parte significativa da população economicamente ativa ocupar-se em atividades do chamado setor informal, como alternativa ao desemprego (2).

Para se ter uma idéia da dimensão do problema, basta dizer que, na estrutura do emprego não-agrícola no Brasil, algo em torno de um quarto (25%) da mão-de-obra ocupada é absorvida pelo setor informal.

O caráter estrutural do problema fica evidente quando consideramos que, no período 1950-70, o emprego não-agrícola no Brasil cresceu à taxa anual de 4,3% e, no entanto, a participação do emprego no setor informal, no total do emprego não-agrícola, manteve-se inalterada. (3)

Não cabe aqui discutir os determinantes dessa situação. Cabe apenas registrá-la para ressaltar a importância que

(2) Resumidamente, consideraremos como fazendo parte do setor informal todos os trabalhadores empregados em "formas não tipicamente capitalistas de organização da produção", isto é, os trabalhadores por conta própria, os trabalhadores do serviço doméstico e os trabalhadores e proprietários de pequenas empresas ou negócios, familiares ou não, em que esses proprietários também trabalhem diretamente na produção. Para maiores detalhes sobre esta conceituação, assim como para os conceitos relativos às relações dinâmicas entre o setor formal e o informal da economia, vide Souza, Paulo R. - "O Que São Empregos e Salários", Brasiliense, 1981; e também Souza, Paulo R. - "Emprego, Salários e Pobreza", HUCITEC/FUNCAMP, 1980, especialmente Capítulos V e VI.

(3) Vide Souza, Paulo R. - "O que são Empregos e Salários", pág. 37.

uma política de emprego assume no conjunto da política econômica, num país como o Brasil.

Cabe ainda lembrar a maneira como, na dinâmica da economia, o crescimento do setor formal condiciona o nível de rendimento do setor informal. Por um lado, o número de pessoas que pode ingressar no setor informal não é limitado, uma vez que quase não há restrições, de capital ou de tecnologia, à entrada neste setor. Por outro lado, como a maior parte dos bens e serviços produzidos no setor informal é consumida pelos próprios assalariados ou empresas do setor formal, o tamanho do seu mercado é determinado "de fora", é limitado, está condicionado ao espaço oferecido pelo setor formal para a absorção dessa produção. Assim, o rendimento das pessoas alocadas no setor informal vai depender do mercado dado e do número de pessoas que disputam esse mercado.

Isto nos leva a concluir que, numa época de desaceleração econômica, a estagnação ou queda no ritmo de crescimento do emprego no setor formal leva a uma dupla depressão na renda média dos ocupados no setor informal; primeiro por aumentar o número de pessoas que buscará sua sobrevivência no setor informal, e segundo por diminuir o mercado reservado a este setor, uma vez que há uma queda generalizada no consumo assalariado.

É exatamente uma situação deste tipo que estamos vivendo hoje. Os dados do IBGE, relativos aos últimos meses, dão conta de um total aproximado de 900.000 pessoas desempregadas, nas seis principais regiões metropolitanas do país, o que representa algo em torno de 8% da população economicamente ativa. Este dado é significativo, se lembrarmos que a economia brasileira, nos últimos anos, apresentou taxa média desemprego entre 3 e 4%, para atividades não agrícolas. Isto tem reflexos imediatos no setor informal. Se considerarmos os dados do IBGE

relativos ao número de pessoas que recebem menos do que o salário mínimo por 40 horas semanais de trabalho como indicadores a proximativos das variações no nível de subemprego (especialmente para variações de curto prazo), podemos dizer que são bastante eloquentes: na região da grande São Paulo a porcentagem deste contingente na PEA saltou de 4,67% para 12,53%, entre maio do ano passado e maio deste ano. Ainda em maio, a proporção da força de trabalho que estava desempregada ou recebia menos de um salário mínimo era de 35% em Salvador e de 29% em Belo Horizonte e Recife. Estes números significam que a disputa pela sobrevivência no setor informal tem se acirrado, com uma conseqüente diminuição do nível médio de rendimento das pessoas ocupadas no setor.

III - AS POSSIBILIDADES DE ATUAÇÃO DO PNCSU

Considerando os aspectos estruturais que determinam um alto índice de subemprego na economia brasileira, e os conjunturais, que no momento levam a uma alta taxa de desemprego aberto e ao agravamento do subemprego, uma política de emprego, que vise a melhorar substancialmente a situação ocupacional da economia, torna-se necessária para satisfazer as necessidades básicas de toda a população. "... uma política de emprego deve surgir de um programa econômico global, que tenha o desenvolvimento e não apenas o crescimento como objetivo de longo prazo". (4)

Um dos instrumentos possíveis ou mesmo necessários dessa política, a curto e médio prazo, é o apoio às atividades do setor informal urbano, que busque um aumento de renda e produtividade dos ocupados nesse setor, especialmente se considerarmos sua dimensão, o potencial de expansão de parte de seus segmentos e o fato de que, mesmo quando cresce a taxa elevada do nível de emprego do setor formal, este crescimento não acompa

(4) Filardi, Solano - op. cit.

nha de imediato a necessidade de absorção de mão-de-obra excedente provocada pela migração rural-urbana.

No entanto, a compreensão correta da subordinação das possibilidades do setor informal à dinâmica do setor formal da economia faz com que se tenha claro que qualquer intervenção de apoio ao informal deve constituir medida de caráter complementar, no bojo de uma política de emprego que privilegie a ampliação do nível de emprego no setor formal.

Tomando esses aspectos como limites dentro dos quais o PNCSU pode atuar, podemos colocar alguns pontos sobre seu potencial.

São basicamente duas as formas pelas quais o Programa pode contribuir com os atuais esforços do governo no sentido de gerar empregos e ocupação para as populações das periferias urbanas:

1) Investimentos diretos em obras de infraestrutura para periferias urbanas

Considerando que os CSU estão presentes em todas as principais cidades do país, e também que as populações das periferias dessas cidades são altamente carentes de infraestrutura urbana e serviços básicos (habitação, saneamento, calçamento etc.), e considerando ainda o impacto que investimentos governamentais em obras deste tipo podem ter sobre o nível de emprego, o governo poderia, através do PNCSU e em conjunto com as comunidades e prefeituras, desenvolver atividades no sentido de suprir essas necessidades em suas áreas de abrangência. O trabalho conjunto com as comunidades possibilita a utilização de tecnologia simples e mais absorvedora de trabalho, além de garantir a orientação dos gastos no sentido de se atender a necessidades reais das comunidades.

Na conjuntura atual, de crescimento dos índices de desemprego e subemprego, esta forma de atuação pode ser considerada mais necessária e de mais rápida resposta.

2) Apoio a atividades do setor informal

A outra possibilidade de atuação do PNCSU na área é o já mencionado apoio a atividades econômicas componentes das estratégias de sobrevivência dessas populações, sobre cujos instrumentos e pressupostos pretendemos colocar alguns pontos mais à frente.

De qualquer maneira, cabe aqui lembrar que dadas as dimensões do problema do desemprego e do subemprego no Brasil, deveremos conseguir mais recursos para desenvolver, nesta área, uma atuação com efetivo poder de impacto. É importante ter claro que, ao nível dos recursos hoje alocados no PNCSU, sua atuação no apoio a atividades econômicas tem um caráter mais restrito de ajuda ao processo de desenvolvimento comunitário. Não se pode negar a importância, e o significado social para as pessoas beneficiadas, dos projetos de atividades econômicas que o PNCSU pretende executar neste ano e no próximo. Mas também não se podem perder de vista as limitações que, dentro dos parâmetros atuais, esses projetos terão, no sentido de alterar a situação de renda e ocupação das populações das áreas de influência dos CSU.

Em certo sentido, podemos dizer que o PNCSU contribui, hoje, assim como o SINE e o CEBRAE, com o desenvolvimento de ações que permitem um aperfeiçoamento de instrumentos destinados a apoio ao setor informal pobre.

IV - ALGUMAS SUGESTÕES DE DIRETRIZES PARA A ATUAÇÃO DO PNCSU NO APOIO A ATIVIDADES ECONÔMICAS

Estas sugestões baseiam-se nas considerações já formuladas sobre a dinâmica do setor informal, assim como na fi

losofia já proposta para o PNCSU:

1) População-meta

É importante lembrar que não se pode confundir po breza com setor informal. Na verdade, o setor informal apresenta uma grande variedade de situações, tanto em termos de ocupações como em termos de renda. Não é raro encontrarmos microempresas, familiares ou não, ou trabalhadores autônomos com um nível de rendimentos razoável. Assim, a simples caracterização de microempresa ou trabalhador autônomo não é suficiente para definir a população-meta do PNCSU, se se quer trabalhar com aqueles estra tos mais pobres do setor informal.

Uma definição da população-meta mais próxima dos objetivos do PNCSU englobaria, fundamentalmente, as pessoas mar ginalizadas do mercado de trabalho (formal) que estivessem den tro dos seguintes critérios, cumulativamente: a) ausência de ocu pação, ou ocupação na produção ou comercialização de bens ou prestação de serviços caracterizada pela exploração individual ou familiar, pelo caráter rudimentar dos processos e produtos, pela ausência de formalização legal, pela ausência de qualificação profissional e, ainda, pela eventualidade com que é desenvolvida; b) baixo nível de renda familiar (até 2 salários mínimos).

2) Apoio a atividades econômicas como contribui- ção para o processo de desenvolvimento comuni- tário.

Considerando que o PNCSU coloca como objetivo cen tral o desenvolvimento comunitário, deve-se privilegiar a parti- pação de organizações comunitárias representativas (associações de moradores, clubes de mães etc.), formais ou informais, na de- finição das atividades econômicas a serem desenvolvidas, na de- terminação da natureza e da estrutura da organização a ser cria da, bem como na escolha dos critérios para a seleção dos traba- lhadores a serem incorporados.

Como decorrência, o empreendimento a ser desenvolvido deve procurar atingir, direta ou indiretamente, o maior número possível de pessoas que se enquadrem nos critérios definidores da população-meta.

Respeitando este critério de contribuir para um maior grau de organização e participação das comunidades, podemos considerar que uma alternativa bastante interessante para o PNCSU seria fomentar a criação e/ou fortalecer associações comunitárias que procurem absorver um número significativo de trabalhadores da população-meta, para desenvolver atividades econômicas consideradas viáveis, do ponto de vista de sua sustentação no mercado, sempre respeitando o aproveitamento das estratégias de sobrevivência já utilizadas pela comunidade. Isto não impede, no entanto que, sendo interesse da comunidade, sejam também desenvolvidas atividades que levem a um aumento indireto de renda para toda a comunidade, pelo barateamento de alimentos ou custos de matérias-primas (hortas comunitárias, feiras de alimentos, centrais de matéria-prima etc.). Evidentemente, aqui se poderia incluir na população-meta os trabalhadores pobres assalariados do setor formal.

3) Critérios de mercado para a escolha das atividades a serem desenvolvidas

Como já se colocou, o mercado é fundamental na determinação dos rendimentos das pessoas ocupadas no setor informal. Também já se colocou que os limites desse mercado são determinados pela dinâmica do setor formal da economia. Resta acrescentar que, em muitos segmentos, esse mercado é também disputado pela produção do setor formal (caso de artigos de vestuário, por exemplo). Assim, os projetos em questão devem procurar mercados viáveis a médio prazo, que representem um potencial de expansão para atividades do setor informal.

Esta viabilidade está condicionada à possibilidade de fuga da concorrência do setor formal, o que pode ser alcançado:

a) através da exploração de mercados regionais ainda não atendidos por uma produção local do setor formal;

b) pelo estabelecimento de garantias de mercado por parte dos governos estaduais (por exemplo, pela assinatura de contratos de fornecimento, por parte das associações de produtores, de artigos como uniformes industriais, lençóis, móveis, artigos de escritório, etc.);

c) pela especialização em produtos tipicamente artesanal, que não sejam passíveis de concorrência do setor formal.

Outro aspecto a ser observado é a adequação da população-meta aos critérios de viabilidade do mercado. A força de trabalho que se enquadra nos critérios aqui definidos para a população-meta é aquela que, em geral, possui baixíssimo grau de qualificação e se dedica a atividades com menor potencial de expansão, porque são aquelas em que não há qualquer tipo de barreira à entrada no mercado (é o caso de lavadores de carro, dos serviços domésticos em geral, camelôs etc.). As atividades com maior potencialidade são justamente aquelas que exigem certo grau de capacitação e um pequeno capital inicial (produção em vestuário, mobiliário, calçados, alimentos, artesanato, prestação de serviços de reparo especializados etc.).

Respeitando os interesses definidos pela participação das comunidades na elaboração e implementação dos projetos, pode-se tomar como uma orientação correta transferir trabalhadores ocupados nesses segmentos mais marginais do setor informal para os segmentos de maior potencial, procurando fazer com que as associações de produtores se organizem em torno desses últimos. Neste processo, o treinamento visando à qualificação da mão-de-obra ocupará um papel decisivo. (5)

(5) Sobre este ponto, vale a pena consultar Souza, Paulo R. - "Notas sobre Políticas de Emprego para o Setor Informal Urbano", in Souza, Paulo R. - "Emprego, Salários e Pobreza".

V - SUGESTÃO DE ORIENTAÇÕES PRÁTICAS PARA A ELABORAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DE PROJETOS DE APOIO A ATIVIDADES ECONÔMICAS COMUNITÁRIAS

Os itens que se seguem foram elaborados com o intuito de trazer à discussão aspectos considerados essenciais na elaboração e desenvolvimento de projetos destinados a apoiar a atividades econômicas comunitárias, dentro do enfoque do PNCSU.

1) Conhecimento da realidade social

Como em qualquer projeto destinado ao desenvolvimento de comunidades, também aqui deve-se exigir que o técnico que pretenda elaborar e/ou trabalhar em um projeto destes conheça os aspectos essenciais que caracterizam a vida da comunidade, particularmente os relacionados com situação de emprego e subemprego (estratégias de sobrevivência), renda e natureza e representatividade das organizações comunitárias existentes.

2) Estratégias e metodologia para o fortalecimento ou desenvolvimento do associativismo

Dois aspectos aqui se destacam. Em primeiro lugar, se se pretende privilegiar a participação de organizações comunitárias representativas já existentes, deve-se estar consciente de que isto envolve a utilização de uma estratégia e uma metodologia de aproximação junto a essas organizações. Mesmo que não se possa contar com organizações comunitárias representativas, a formação de um grupo ou associação de produção requer estratégia e metodologia para a aproximação da comunidade, a escolha dos elementos com quem se trabalhará, o processo de grupalização etc.

No que diz respeito ao funcionamento propriamente dito do grupo de produção, é importante que haja um trabalho destinado a estimular o associativismo, que procure fazer com que os trabalhadores se organizem dentro dos princípios de orga

nização do trabalho associativo e cooperativo. Isto evitará que se desenvolva o espírito oposto - o paternalista, assistencialista, dentro do qual não há envolvimento e participação efetiva dos comunitários na tomada de decisões.

3) Formas de organização compatíveis com o espírito associativista

A garantia do associativismo está no desenvolvimento de formas de organização da produção e do processo de tomada de decisões (gerência) que efetivamente signifiquem uma participação igual de todas as pessoas nas responsabilidades e nos frutos do trabalho.

Desde o início deve-se ter claro o objetivo de levar a que os trabalhadores assumam autonomamente a sua direção. Isto implica desenvolver formas, particulares em cada caso, de administração que garantem efetiva participação de todos e uma abertura para que novos trabalhadores possam ser incorporados.

4) A forma legal do empreendimento

Considerando a execução de projetos deste tipo como um processo de desenvolvimento no sentido do associativismo, é desejável que este processo culmine com a assunção de personalidade jurídica por parte da associação que se venha a criar. A utilidade e a necessidade desta formalização são, em muitos casos, discutíveis.

No que diz respeito à utilização de uma infra-estrutura jurídica que dê respaldo à celebração de convênios e contratos, pode-se pensar em aproveitar as personalidades jurídicas já criadas pelas organizações comunitárias existentes, sempre que possível. Por outro lado, a instituição de personalidade jurídica independente é geradora potencial de problemas com o fisco.

De qualquer maneira, as soluções para estes problemas deverão ser encontradas no momento em que o desenvolvimento dos projetos assim o exigir, respeitando as especificidades de cada caso.

5) A apropriação de espaços ou investimentos sociais

Muitos dos projetos apresentados à Coordenação Nacional do PNCSU prevêem a utilização de áreas de CSU para o desenvolvimento das atividades produtivas. Outros prevêem investimentos em obras e equipamentos que se destinariam a estas atividades.

De maneira geral, a apropriação por parte de uma associação produtiva ou grupo de produção de área de CSU para desenvolver suas atividades deve ser avaliada em função das relações dessa associação ou grupo com a comunidade. Se eles estão vinculados ou se subordinam a uma organização comunitária realmente representativa, isto parece admissível. Se isto não ocorre, esta apropriação seria injusta, pois representaria a privatização de um espaço social. Neste caso, mesmo que se admita que o início do projeto se dê nas dependências do CSU, deve-se procurar encontrar formas para que o referido grupo ou associação encontre um lugar próprio para suas atividades.

O mesmo critério pode valer para a apropriação de obras (galpões, por ex.) ou investimentos em equipamentos caros. De maneira geral ela deve ser avaliada em função das relações do grupo ou associação com o conjunto da comunidade. No caso de equipamentos, se se trata de um grupo ou associação pouco representativo, o PNCSU poderia facilitar o seu financiamento.

6) Aspectos relacionados com a viabilidade econômica dos projetos

Como quaisquer outros projetos que procurem a viabilização de pequenas unidades produtivas, esses também deverão levar em conta imediatamente, os seguintes aspectos:

a) facilidade de obtenção, a baixo custo, das matérias-primas necessárias ao desenvolvimento das atividades escolhidas; possibilidade de eliminação de intermediários;

b) racionalidade na organização da produção e da gerência, consideradas as ressalvas já anteriormente colocadas; determinação das necessidades de assistência técnica e gerencial, tendo em vista o maior grau possível de produtividade;

c) volume de produção e rentabilidade que assegurem a subsistência dos trabalhadores;

d) determinação das necessidades de crédito para investimento e para capital de giro (ou determinação dos investimentos necessários a serem cobertos pelo PNCSU);

e) determinação das necessidades de treinamento para aperfeiçoamento da mão-de-obra;

f) criação de esquemas de comercialização que garantam o escoamento da produção e evitem o aproveitamento de intermediários.

7) Problemas fiscais

Deve-se ter como preocupação permanente a sensibilização das autoridades locais, estaduais e federais para que sejam concedidas isenções dos impostos relacionados com estas atividades, tais como IPI, ICM, ISS, IPTU, etc.

8) Critérios de avaliação

Considerando os objetivos expostos, os critérios fundamentais devem ser, por um lado, a geração de ocupação e renda e, por outro, a participação efetiva da comunidade através de suas organizações representativas.

Brasília, setembro de 1981

Ruy Carvalho

Rodrigo Octávio

Os autores agradecem as colaborações dos colegas do PNCSU e, em particular, do Dr. Uwe Spanger, economista do CNDU, pelo Convênio de Cooperação Técnica Brasil/Alemanha.

