



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais  
Diversidades e (Des)Igualdades  
Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.  
Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II  
Campus de Ondina

## **POLÍTICAS URBANAS E O FOMENTO À ECONOMIA DOS SETORES POPULARES: A EXPERIÊNCIA DO PROJETO DIAS MELHORES NO ESTADO DA BAHIA**

André Santana da Silva  
Universidade do Estado da Bahia  
[santanads@gmail.com](mailto:santanads@gmail.com)

**Palavras-chave:** políticas públicas, políticas urbanas, economia dos setores populares, economia solidária.

### **Introdução**

As recentes transformações do mundo do trabalho, mais especificamente no contexto urbano brasileiro desde meados do século XX, apresentam desafios assustadores para a reprodução da vida de uma expressiva parcela da população. Por outro lado, erguem-se, frente ao poder público estruturado sob orientação neoliberal, obstáculos de magnitude correlata para a instituição de políticas públicas que, minimamente, dêem conta de atenuar os danos sociais desta realidade. Apesar de situarmos tal fenômeno num âmbito local, o mesmo reflete o caráter global das contradições inscritas neste período (HOBSBAWM, 1995).

Portanto, considerando ainda que as instâncias locais do poder público possuem restrita capacidade de intervenção sobre as políticas macroeconômicas e frente a ação dos monopólios, este texto se propõe a explorar a hipótese de que o investimento estatal em prol do fortalecimento dos agentes da economia dos setores populares é uma iniciativa que têm potencial para incidir de forma positiva no enfrentamento dos desafios sociais urbanos contemporâneos. O objeto de estudo que aqui apresentamos visa ampliar o conhecimento acerca dos limites e possibilidades de ações desta natureza.

A estrutura do texto é composta de uma breve revisão teórica acerca: (i) da economia solidária e economia dos setores populares; (ii) do contexto de pobreza urbana à luz da concepção de Milton Santos sobre os dois circuitos da economia nos países periféricos; (iii) da relevância da economia solidária apesar de sua atual contribuição qualitativamente restrita no provimento de postos de trabalho na Região Metropolitana de Salvador; e (iv) das contribuições de Gabriel Kraychete na identificação de nexos complementares entre empreendedores individuais/familiares e empreendimentos solidários como foco das políticas públicas que se propõem a



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II  
Campus de Ondina

contribuir para um modelo de desenvolvimento diverso do histórico fortalecimento do circuito superior.

Partindo desta reflexão, o texto apresenta um recorte da experiência do Projeto Dias Melhores, descrevendo a estrutura desta ação do Governo da Bahia e analisando alguns de seus resultados parciais, mais especificamente aqueles relativos ao assessoramento a agentes da economia dos setores populares.

### **Economia Solidária e Economia dos Setores Populares**

O conceito de economia solidária adotado no presente trabalho é o conjunto de práticas de produção, comercialização, crédito e consumo realizadas de forma coletiva e autogestionária, tendo como principais características: a equidade nas relações de poder, na apropriação dos resultados econômicos, na cooperação entre os sócios dos empreendimentos para o exercício das diversas atividades, e na dimensão da solidariedade – expressa no envolvimento de tais grupos com os processos de organização comunitária em prol do desenvolvimento do território onde atuam (MTE, 2006).

É importante citar que, apesar do caráter inédito do atual estágio de organização política entre os agentes que gravitam em torno da reprodução dessas práticas no Brasil, assim como do significativo conjunto de estudos sistematizados sobre o tema que já se encontram disponíveis, a economia solidária não é um fenômeno recente.

Boaventura de Souza Santos destaca que “o pensamento e a prática cooperativista modernos são tão antigos quanto o capitalismo industrial” (2005, p. 33), e situa o surgimento das primeiras cooperativas – forma jurídica mais regulamentada enquanto materialização da economia solidária – na faixa temporal compreendida entre 1826 e 1844, sendo esta última data o marco de constituição da Sociedade dos Probos Pioneiros de Rochdale. Tal empreendimento inaugurou os princípios cooperativistas que vigoram até os dias de hoje, e, já naquele período, surgiu como fruto da mobilização dos trabalhadores em prol da melhoria das condições de trabalho e de acesso a bens de consumo diferenciados num cenário de consolidação do sistema capitalista, e das acirradas relações de exploração subjacentes.

Sob esta perspectiva, o movimento de economia solidária afirma sua relevância sociológica na medida em que apóia sua centralidade no trabalho, categoria fundante para as correntes materialistas de pensamento, e inscreve nesta centralidade bases



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)Igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II  
Campus de Ondina

relacionais diversas das que sustentam a mercantilização da força de trabalho sob a égide da extração de mais valia.

Todavia, apesar de reconhecermos a importância das iniciativas econômicas solidárias como práticas que apontam para a superação de algumas das contradições inerentes ao modo capitalista de produção – a exemplo da estupenda capacidade de criação de riqueza e inovação tecnológica, aliada à correlata incapacidade de uso sustentável dos recursos naturais e de consecução de resultados minimamente satisfatórios no que diz respeito à distribuição equitativa desta mesma riqueza produzida – concordamos com Boaventura de Souza Santos quando o mesmo afirma que:

Qualquer análise que, como a nossa, procure sublinhar e avaliar o potencial emancipatório das propostas e experiências econômicas não capitalistas que têm sido feitas por todo o mundo deve ter em conta que, face ao seu caráter anti-sistêmico, essas experiências e propostas são frágeis e incipientes (2005, p. 26).

Tal fragilidade e incipiência, contudo, não são suficientes para condenar ao desprezo a efetividade e o potencial transformador destas iniciativas, já que:

Ao apontar para além daquilo que existe, as referidas formas de pensamento e de prática põem em causa a separação entre realidade e utopia e formulam alternativas que são suficientemente utópicas para implicarem um desafio ao *status quo*, e suficientemente reais para não serem facilmente descartadas por serem inviáveis (WRIGTH, 1998 apud SANTOS, 2005, p.25).

Uma vez posta esta questão em perspectiva, cabe ressaltar que, no contexto urbano de países periféricos – como é o caso brasileiro – observa-se, como fruto de uma inserção dependente e subalterna na economia moderna globalizada, o surgimento de dois circuitos econômicos, denominados por Milton Santos de superior e inferior. O circuito superior designa as atividades produtivas, comerciais e creditícias que são fruto das modernizações tecnológicas, tendo os monopólios como seus elementos mais representativos, e apresentando o essencial de suas relações e retorno quanto ao desenvolvimento social ocorrendo fora da cidade e da região que as abrigam. Por sua vez, o circuito inferior é formado pelo conjunto das atividades econômicas de pequeno porte e é “interessado principalmente às populações pobres, (...) bem enraizado e mantém relações privilegiadas com sua região” (2008, p.22).

Apesar de diferentes, tais circuitos são complementares, mutuamente retroalimentados e se configuram como subsistemas que desempenham funções específicas num único sistema urbano, sistema este que, mesmo situado na periferia do



capitalismo global, se encontra engendrado num mesmo estágio – de abrangência planetária – da economia contemporânea.

Assim, se até meados do século XX predominava a concepção de que a pobreza, principalmente em contexto urbano dos países então denominados de subdesenvolvidos, tinha um caráter residual, ou seja, tenderia a ser integrada na economia formal a partir do crescimento econômico, a solução do problema configurado pela ocorrência de um número significativo de pessoas alijadas do mercado formal de trabalho era formulada em termos de intensificar investimentos no chamado circuito superior da economia (IBID). Passadas diversas décadas em relação àquele período, e apesar dos esforços realizados em prol do crescimento econômico almejado, observa-se o incremento do número de trabalhadores envolvidos em condições precárias de trabalho, incluindo baixas remunerações, ausência de direitos trabalhistas e previdenciários, intensificação do trabalho por conta própria, ou seja, ampliaram-se também as fronteiras do circuito inferior da economia. Neste sentido, não é mais razoável supor que tais formas de trabalho se configuram num fenômeno residual, mas sim, numa realidade estrutural que tende a se expandir.

Diante do problema apresentado acima, destacamos que, segundo o Sistema de Informações em Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego (SIES/MTE), de 2005 a 2007 foram mapeados na Região Metropolitana de Salvador (RMS) 101 empreendimentos solidários, sendo 40 cooperativas, 33 grupos informais, 24 associações, dentre outras formas de organização, que são constituídos por cerca de 3900 integrantes e contam com um faturamento médio mensal de cerca de R\$ 7.800,00 – o que equivale a um faturamento médio mensal por integrante de cerca de R\$200,00<sup>1</sup>. Vale ressaltar que esses dados são parciais, uma vez que o referido mapeamento não abarca a totalidade dos grupos existentes, mas apenas o conjunto daqueles que foram passíveis de identificação.

Entretanto, dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD/IBGE de 2009 dão conta da existência de cerca de 400 mil trabalhadores por conta própria na RMS, contingente que corresponde à cerca de 20% da PEA neste território. Se considerarmos que tais trabalhadores possuem rendimentos médios

---

<sup>1</sup> Este dado acerca do faturamento diz respeito às principais receitas declaradas pelos empreendimentos, sem contar as despesas. Em outras palavras, o rendimento mensal médio dos trabalhadores é seguramente inferior a R\$200,00.



mensais inferiores aos dos trabalhadores assalariados, que a quase totalidade não conta com cobertura previdenciária, tampouco tem acesso a assistência técnica, jurídica ou financeira, somos levados a pensar que existe um problema de escala da pobreza urbana que, sem demérito do potencial de demonstração contra-hegemônico da economia solidária, não parece passível de ser superado pelos empreendimentos associativos, pelo menos no curto ou médio prazos.

Além disso, “se, em princípio, o lucro é o motor da atividade comercial, nos escalões inferiores do circuito inferior a maior preocupação é, antes de tudo, a sobrevivência (SANTOS, 2008, p. 246)”. Portanto entendemos que há uma significativa proximidade entre os interesses e características de parte dos agentes do circuito inferior e dos empreendimentos solidários, pelo que nos parece consequente considerar a abrangência do conceito de economia dos setores populares, formulado por Gabriel Kraychete, em termos das

atividades que, diferentemente da empresa capitalista, 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. No âmbito dessa economia dos setores populares convivem, além das atividades realizadas de forma individual ou familiar, as diferentes modalidades de trabalho associativo, formalizadas ou não (2000, p. 15).

Partindo deste conceito, concordamos ainda com o referido autor quando o mesmo constata que os agentes da economia dos setores populares são potencialmente integrantes de diversas tipologias de empreendimentos associativos, a exemplo do que ocorre na agricultura familiar, onde etapas do processo produtivo ocorrem de forma individual, e outras tantas freqüentemente são assumidas por entes associativos<sup>2</sup>. Se isto é verdadeiro, infere-se que “uma mudança de qualidade dos empreendimentos da economia dos setores populares não se contrapõe, mas favorece o desenvolvimento dos empreendimentos associativos populares” (KRAYCHETE, no prelo).

### **Projeto Dias Melhores**

O Projeto Dias Melhores é fruto do Acordo de Empréstimo Nº 7344-BR, assinado entre o Governo do Estado da Bahia e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), em 2006, com o objetivo de reduzir a pobreza no estado, especificamente entre as populações urbanas de maior

---

<sup>2</sup> Citamos a aquisição e o uso consorciado de bens de capital e insumos, o beneficiamento da produção, a comercialização, dentre outros.



vulnerabilidade social. A estrutura do Projeto envolve três componentes, voltados para a oferta de infraestrutura urbana; a oferta de equipamentos e serviços sociais; além do fortalecimento institucional e gerenciamento do Projeto (SEDUR, 2010).

Tal iniciativa traz no seu escopo, dentre outras características consideradas inovadoras, o aporte de cerca de 10% (dez por cento) do montante global dos recursos do empréstimo<sup>3</sup> a ser alocado em ações sociais; a construção de mecanismos de consulta e participação de representações das comunidades beneficiárias no planejamento e acompanhamento da execução dos subprojetos; a incidência, mesmo que indireta, sobre outras políticas sociais<sup>4</sup> com vistas a uma atuação integrada no território; e o fortalecimento de organizações sociais<sup>5</sup> autóctones como elementos que concorreriam para o desenvolvimento local (CONDER, 2002).

O prazo inicial para conclusão das atividades inicialmente previstas era de quatro anos, prazo este que foi estendido por cerca de mais dois anos. Tal fato se deu por conta de que, ao longo do ciclo de vida do Projeto, houve alterações significativas na orientação política da gestão do governo estadual<sup>6</sup>, fato que acarretou em processos de reestruturações diversas, incluindo alterações na equipe técnica e de gestão do Projeto, replanejamento de obras e ações sociais.

No âmbito das referidas reestruturações, consolidou-se em maio de 2009, após intenso debate entre as representações comunitárias, representantes da gestão governamental, de parceiros e dos agentes financiadores, o Plano Integrado de Desenvolvimento Social – PIDS. Tal Plano consiste da articulação de diversas formulações anteriores relativas a Eixos Temáticos de aglutinação das ações sociais que seriam implementadas nos territórios de atuação do Projeto, quais sejam: Geração de Trabalho e Renda, Segurança e Desenvolvimento Social; trazendo como diferencial a superação de uma certa estanqueidade, pulverização e excesso de atividades que

---

<sup>3</sup> O valor global do Acordo de Empréstimo é de cerca de US\$82 milhões, sendo que 40% deste valor corresponde à contrapartida do Estado. Fonte: Sítio do Projeto no portal do Banco Mundial, consultado em 26/03/2011, através do endereço:

<http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=73230&theSitePK=40941&menuPK=228424&Projectid=P081436>

<sup>4</sup> Outras políticas sociais tais como saúde e educação, que, por não serem de responsabilidade direta da pasta de Desenvolvimento Urbano, poderiam ser alvo de investimentos infraestruturais, desde que garantido, por parte das respectivas secretarias, o custeio e manutenção dos equipamentos que porventura viessem a ser construídos, incluindo, quando pertinente, a implicação da administração municipal (CONDER, 2002).

<sup>5</sup> Desenvolvimento de ações de qualificação, reforma de sedes, e financiamento de projetos das organizações sociais locais, dentre outras. (IBID)

<sup>6</sup> O Projeto foi formalizado no último ano da gestão Paulo Souto (PFL), e viveu a transição para o Governo Jaques Wagner (PT) a partir de 2007.



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)Igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II  
Campus de Ondina

marcavam tais proposições isoladamente.

Neste ponto cabe ressaltar que as áreas de atuação do Projeto foram delimitadas através das Poligonais de Integração Social (PIS), que definem a abrangência territorial das diversas ações de desenvolvimento social, comunitário e econômico. Apesar dos documentos preparatórios para a contratação do empréstimo versarem sobre outras unidades territoriais de planejamento, foram definidas e consolidadas após o referido processo de reestruturação quatro PIS: Ribeira, Cobre e Pau da Lima na cidade de Salvador; e Mangabeira, em Feira de Santana. Foram delimitadas também as Poligonais de Intervenção Física (PIF), com abrangência menor (dentro das PIS), e onde se realizariam as obras estruturadoras, de qualificação urbana e ambiental.

O PIDS, então, destacou como prioridade, no âmbito do Eixo de Desenvolvimento Social, a participação e o fortalecimento das organizações associativas locais, calcando a referida participação em três princípios, a saber, o fortalecimento da grupalidade, a atuação em redes, e a formação continuada. Além disso, o PIDS previu premissas para cada um dos demais Eixos Temáticos para os quais, segundo os documentos que regem o Acordo de Empréstimo, seria necessária a alocação de recursos, e a conseqüente realização de ações concretas.

No que diz respeito à Geração de Trabalho e Renda, o Projeto priorizou o apoio aos agentes da economia dos setores populares, consoante o conceito de Gabriel Kraychete anteriormente citado.

Assim, ainda que tenham sido previstas ações de qualificação profissional para trabalhadores/as em situação de não trabalho, o foco de atuação do Projeto convergiu para o fortalecimento de empreendedores individuais e/ou familiares e empreendimentos associativos já existentes, incluindo “aqueles que se encontram em estágios iniciais de mobilização” (SEDUR, 2009. p. 16). Tal escolha se deu como mecanismo de ampliação da sustentabilidade das intervenções, visto que verificava-se nas comunidades um número significativo de iniciativas econômicas precárias que demandavam fortalecimento, e o tempo de maturação de novos empreendimentos seria menor do que o ciclo de vida do Projeto. Assim, a opção pela indução de novos negócios poderia, a exemplo de outras iniciativas semelhantes já desenvolvidas anteriormente pela CONDER em intervenções de requalificação urbana, lograr na extinção de grande parte de tais iniciativas tão logo findasse o aporte de investimentos



por parte do Projeto.

No âmbito do presente estudo, foi estabelecido um recorte de escopo, sendo priorizada a análise das supramencionadas atividades de fomento à economia dos setores populares realizadas na PIS Cobre durante o período de outubro a dezembro de 2010. Este período compreendeu a efetivação do primeiro ciclo de atendimento a 40 empreendedores individuais/familiares, e realização de diagnóstico junto aos oito empreendimentos solidários selecionados pelo Projeto através de Chamada Pública, cujo acompanhamento foi designado à Equipe Técnica Local da PIS Cobre.

Tal recorte tem como motivação a interseção de alguns fatores que ocorrem nesta PIS e que a singularizam, a exemplo da existência da Área de Preservação Ambiental (APA) da Bacia do Cobre, incluindo o Parque São Bartolomeu e a importância sociocultural/ambiental do mesmo no contexto da cidade do Salvador; as contradições entre a presença de tal ativo ambiental e os indicadores de vulnerabilidade socioeconômica verificados no entorno, fator este que constitui desafio ao Poder Público e Sociedade Civil no sentido da adoção de um modelo de desenvolvimento que, para além do discurso, efetivamente articule preservação ambiental e bem viver; a ocorrência de registro e sistematização dos atendimentos realizados neste período pela Equipe Técnica Local de uma forma detalhada e acessível, fato que cooperou substancialmente para viabilizar as análises que se seguem.

### **A Poligonal de Integração Social do Cobre**

A PIS Cobre localiza-se no subúrbio ferroviário de Salvador, circunscrevendo uma área de aproximadamente 22 km<sup>2</sup>, incluindo uma população estimada de cerca de 115.000 habitantes<sup>7</sup>.

Vale reiterar que nessa PIS se encontra o Parque São Bartolomeu, significativo patrimônio ambiental e histórico-cultural da Bahia. O Parque foi criado pelo Decreto Municipal de desapropriação 4.590 de 21/02/74, com uma área de 75 ha, sendo depois incorporado ao Sistema de Áreas Verdes e Espaços Abertos de Salvador pelo Decreto Municipal 4.756 de 13/03/75, e contém uma expressiva biodiversidade de fauna e flora, além de representar um manancial hídrico que pode abastecer uma parcela da população do município. Historicamente, constitui-se em local de lutas libertárias há séculos (aldeamento indígena, quilombos, luta pela independência, reivindicações do

---

<sup>7</sup> IBGE, 2000, apud SEDUR, 2009.



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)Igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II  
Campus de Ondina

movimento social) e culturalmente, referência de religiosidade afro-brasileira e lazer, sobretudo por parte da população do Subúrbio Ferroviário, Pirajá e Valéria. No âmbito da PIS Cobre, estão previstas as PIF discriminadas na Tabela 1 abaixo.

**Tabela 1: Poligonais de Intervenção Física (PIF) da PIS Cobre**

Fonte: SEDUR, 2009.

<b>PIF</b>	<b>Detalhamento</b>
Reabilitação do Parque São Bartolomeu	Recuperação e revitalização do Parque, com vistas a torná-lo um centro de referência da história, cultura e da natureza de Salvador; e dotando-o de equipamentos sociais e infraestrutura que darão suporte a programas de inclusão social e melhoria da qualidade de vida da população. O Projeto prevê a implantação de uma Via de Contorno/Sistema de Proteção, do Centro de Referência Parque São Bartolomeu, do Núcleo Cultural de Pirajá, e a urbanização da Praça de Oxum;
Urbanização da Encosta de Pirajá	Intervenções físicas com produção habitacional e oferta de infra-estrutura na encosta de Pirajá, ao longo da Via de Contorno que será implantada nos limites do Parque São Bartolomeu. A poligonal do Projeto apresenta área de 206.033 m <sup>2</sup> , população de cerca de 6.300 habitantes e aproximadamente 1.500 domicílios <sup>8</sup> ;
Urbanização da Comunidade de São Bartolomeu	Intervenções físicas com produção habitacional e oferta de infraestrutura na Comunidade de São Bartolomeu. A poligonal do Projeto apresenta área de 116.970 m <sup>2</sup> , população de cerca de 2.000 habitantes e aproximadamente 500 domicílios <sup>9</sup> .

Dados da PIF Urbanização da Comunidade de São Bartolomeu que se seguem foram obtidos através de pesquisa censitária realizada pela CONDER em 2008 junto às famílias residentes nesta área de intervenção física, e podem ser considerados ilustrativos da situação de vulnerabilidade social que ocorre em toda a PIS. A população é predominantemente jovem (49,24% possui até 24 anos), sendo 50,75% da população total composta por mulheres. A maioria dos chefes de família são homens (62,16%) e com 37,84% dos domicílios chefiados por mulheres.

No que diz respeito aos níveis de instrução da população adulta (acima de 24 anos), verifica-se que: 4,19% são analfabetos, 60,4% não possuem o nível fundamental completo, e 13,99% concluíram o ensino médio. Por fim, 2,27% possuem superior incompleto e 0,36% completo.

Em relação à renda familiar, incluindo os valores advindos dos programas sociais de transferência de renda, 11,82% das famílias encontra-se sem rendimentos, 55,72% ganha até 1 salário mínimo, 30,66% das famílias auferem entre 1 a 2 salários mínimos, sendo que 1,4% da população recebe entre 2 a 3 salários.

### **As Ações de Fomento à Economia dos Setores Populares**

<sup>8</sup> IBID.

<sup>9</sup> IBID.



Diante da realidade observada, e lembrando a discussão de Milton Santos acerca dos circuitos da economia urbana nos países periféricos (2008) – mesmo que tais considerações datem da década de setenta do século passado – ainda é possível verificar a manutenção do padrão de aporte predominante, por parte do estado, de políticas públicas de fomento e suporte ao circuito superior da economia, assertiva esta que se evidencia através da assimetria entre a amplitude das políticas convencionais de crédito, compras públicas, produção e difusão de tecnologia (POCHMANN, 2006, p.47) em relação àquelas que se desenvolvem em prol do circuito inferior.

É neste último campo que se inscreve, não sem aparente dificuldade, a experiência de ação governamental no estado da Bahia que é objeto desse estudo. As ações de Fomento à Economia dos Setores Populares do Projeto Dias Melhores, mais especificamente aquelas que se desenvolvem na PIS Cobre.

De acordo com o PIDS (SEDUR, 2009), tais ações consistem: no acompanhamento direto a empreendedores individuais/familiares; na assessoria técnica extensiva a empreendimentos associativos locais selecionados através de chamada pública; e no encaminhamento à cursos de qualificação sócio-profissional. Estes últimos são ofertados a uma parte dos empreendedores individuais/familiares; dos integrantes dos empreendimentos solidários; e também dos indivíduos em situação de não trabalho residentes nas PIS, de acordo com critérios pactuados pelo Projeto com representantes das comunidades. No âmbito deste artigo, nos ateremos apenas ao detalhamento e análise da primeira destas categorias de atendimento.

### **O Atendimento aos Empreendedores Individuais e Familiares**

O trabalho desenvolvido junto aos empreendedores individuais/familiares é realizado em dois momentos: um ciclo de atendimento intensivo e individualizado com periodicidade quadrimestral, e um posterior acompanhamento difuso, com ênfase em atendimentos coletivos esporádicos. Cada ciclo tem início a partir da identificação preliminar dos pequenos negócios existentes, prioritariamente no entorno das PIF. Tal priorização se deve ao fato de que as áreas de intervenção física tendem a ampliar os custos de reprodução das famílias, uma vez que os processos de urbanização acarretam em regularização, e conseqüente cobrança pelo fornecimento de serviços públicos, a exemplo da oferta de água tratada, saneamento, energia elétrica. Novamente, a convergência de aportes tem em vista a potencialização do investimento público e a



tentativa de ampliação da sustentabilidade das diversas intervenções, buscando evitar que tais famílias tenham que evadir as áreas requalificadas por não terem condições materiais de arcarem com os novos custos.

O primeiro ciclo de atendimentos, objeto deste estudo, se concentrou na PIF Urbanização da Comunidade de São Bartolomeu<sup>10</sup> por conta da proximidade desta comunidade em relação ao Escritório Técnico Local. Esta proximidade foi considerada elemento facilitador do planejamento, verificação e ajuste da metodologia de abordagem, tendo em vista o ineditismo do trabalho para técnicos e empreendedores. A partir da identificação preliminar, foi realizado um cadastro de 98 empreendedores interessados em participar do Programa, e, destes, foram selecionados 48 iniciativas. Os cadastros consistem num conjunto de informações preliminares acerca de cada iniciativa, de acordo com as respostas fornecidas pelos empreendedores nas primeiras abordagens, e a seleção ocorreu através da aplicação dos seguintes critérios: renda *per capita* de até R\$250,00; tempo mínimo do negócio de 6 meses; maior número de dependentes da atividade produtiva; o fato do negócio ser a principal fonte de renda para a família; e priorização das famílias que seriam reassentadas nas primeiras etapas da intervenção física.

Dentre as atividades previstas, figuram a transferência de tecnologias de gestão adequadas ao contexto da economia dos setores populares através da realização de estudos de viabilidade; a oferta de orientações acerca da formação de preços, do controle de fluxos financeiros, e da comercialização; o encaminhamento para a qualificação profissional e obtenção de crédito; a articulação de redes de cooperação para compras conjuntas, dentre outras.

No contexto desta metodologia, tais atendimentos são realizados por três agentes de desenvolvimento, indivíduos que residem na PIS, que concluíram o ensino médio, e que foram especificamente qualificados e contratados pelo Projeto para o exercício destas funções. A cada agente cabe, em cada ciclo, a responsabilidade pelo atendimento a 15 empreendedores, através de pelo menos doze visitas com periodicidade semanal. Durante os atendimentos foram colhidas as informações que subsidiaram a realização dos estudos de viabilidade, e paralelamente foram ofertadas orientações técnicas de acordo com a especificidade de cada negócio e receptividade dos empreendedores. Ao

---

<sup>10</sup> Vide Tabela 1, p.9



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II  
Campus de Ondina

final do ciclo de atendimentos individuais, cada agente procede a devolução dos estudos de viabilidade sistematizados a cada empreendedor atendido, incluindo neste documento um rol de recomendações relativas ao aprimoramento do respectivo negócio. Neste momento é feita também nova coleta de informações socioeconômicas mais detalhadas de cada iniciativa, que são lançadas num banco de dados. Finda-se, então, uma seqüência intensiva de atendimentos individuais, e os agentes partem para reeditar o processo em uma nova área da PIS.

Segundo a Assessoria em Sustentabilidade Socioambiental da Unidade de Gestão do Projeto, a etapa subsequente em relação ao encerramento de cada ciclo de atendimentos individuais consiste na realização de atendimentos coletivos, ocasiões onde se pretende promover aproximações entre os empreendedores que assim o desejarem e operadores de microfinanças, agentes do SEBRAE – sobretudo para fornecimento de orientações acerca da formalização<sup>11</sup>; oportunidades de qualificação profissional; e construção participativa de processos de cooperação, a exemplo de compras conjuntas, consorciação de equipamentos, dentre outros.

Vale ressaltar que, neste momento, os agentes estão concluindo o segundo ciclo de atendimentos e, efetivamente, não ocorreram os referidos atendimentos coletivos referentes ao primeiro ciclo. Entraves de natureza burocrática relativos à contratação pelo Projeto dos cursos de qualificação, descontinuidade na Equipe Técnica, e o volume de trabalho requerido para a implantação e realização dos ajustes necessários ao desenvolvimento dos atendimentos intensivos no primeiro e segundo ciclos são as justificativas apresentadas.

Ressalta-se que, além dos três agentes já mencionados, integram também a chamada Equipe Técnica de Trabalho e Renda (ETTR) de cada PIS mais dois técnicos de nível superior. Segundo o PIDS, tal dupla deve ser, preferencialmente, constituída por um economista ou administrador com experiência em cooperativismo, e um técnico social com experiência em coordenação de Grupos Operativos. Estes técnicos supervisionam o trabalho dos agentes, acompanham diretamente o assessoramento aos empreendimentos solidários selecionados, e a oferta de qualificação profissional. No caso da PIS Cobre, tal equipe é formada por uma administradora, a Sra. Elisama Melhor

---

<sup>11</sup> Enquadramento na Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, mais especificamente na categoria de Microempreendedor Individual (MEI). Para mais informações, vide: <http://www.portaldoeempreendedor.gov.br/modulos/entenda/legislacao.php>, consultado em 01/06/2011.



– em nome de quem destaco aqui minha gratidão a toda a equipe do Projeto pelo apoio à realização deste trabalho – e, atualmente, há vacância do referido técnico social.

De acordo com os relatórios de atendimento fornecidos pela ETTR, dentre os 40 empreendedores efetivamente atendidos no primeiro ciclo<sup>12</sup>, 77,5% são do sexo feminino, e 90% dos estudos de viabilidade apontaram um saldo positivo como fruto da atividade econômica desenvolvida. Ainda em relação ao universo estudado, cerca de 30% dos negócios rendem aos empreendedores valores acima de 1 Salário Mínimo<sup>13</sup> (SM), e, dentre estes, 82% das atividades são do segmento de alimentos e bebidas. Os que auferem, ainda como resultado direto da atividade estudada, entre R\$300,00 e 1 SM somam 32,5% do total, e 7,5%, 5% e 15% auferem rendimentos entre R\$200,00 e R\$299,00; R\$100,00 e R\$199,00; e abaixo de R\$100,00 respectivamente.

Quanto à escolaridade dos empreendedores, 65% deles não ingressou no ensino médio, sendo que 12,5% declarou-se sem instrução. 52,5% começou a trabalhar antes dos 14 anos, e para 77,5% o trabalho por conta própria é a principal fonte de renda. 55% dos empreendedores desenvolve sua atividade há mais de 3 anos, e 47,5% trabalha mais de 10 horas por dia. 80% desenvolve sua atividade no próprio domicílio, e apenas um empreendedor (2,5%) declarou dispor de empregados remunerados. 97,5% dos atendidos informa que não acessou nenhum treinamento para iniciar sua atividade, e 75% não recolhe o INSS como autônomo.

Apenas 5% dos entrevistados afirmou participar de alguma associação, fato que, em princípio, pode sinalizar uma baixa propensão destes empreendedores em integrarem redes de cooperação.

Considerando que as atividades de fomento previstas pelo Projeto para além dos estudos de viabilidade ainda não se efetivaram, foram realizadas entrevistas diretas com três dos empreendedores atendidos neste primeiro ciclo. Como critério de seleção da amostra, elegemos uma oitiva a cada uma das categorias de empreendedores a saber: um empreendedor cujo estudo de viabilidade tenha sido positivo, outro cujo estudo tenha apontado déficit da atividade, e outro que tenha optado por não concluir o ciclo.

<sup>12</sup> Houve a evasão de oito empreendedores ao longo do primeiro ciclo de atendimento.

<sup>13</sup> No período de conclusão deste trabalho o Salário Mínimo no Brasil equivale a R\$545,00 (quinhentos e quarenta e cinco reais). Fonte: <http://www.portaldoempreendedor.gov.br/modulos/entenda/legislacao.php> consultado em 01/06/2011.



A partir de um questionário semiestruturado, a intenção da entrevista foi colher as impressões dos empreendedores acerca do trabalho desenvolvido até então pelas equipes técnicas, incluindo questões que buscavam identificar quais e como os conteúdos haviam sido apreendidos; qual a relevância do trabalho para o aprimoramento dos negócios, e quais as expectativas em relação à ação governamental.

Apesar das diferenças quanto ao estágio dos negócios, e ocorrência de outras relações com a CONDER afeitas às intervenções físicas que estão em processo de implantação na comunidade estudada<sup>14</sup>, todos os informantes pareceram não atribuir valor significativo ao estudo propriamente dito, embora, na maior parte dos casos, houve deferência ao trato e atenção dispensada pelos agentes. Um dos informantes foi categórico em afirmar a ausência de relevância do trabalho desenvolvido, embora outro declarou ter se sentido estimulado a partir do interesse demonstrado pelo agente em relação ao seu negócio, tendo inclusive mencionado uma orientação que recebera durante o ciclo que foi, ao seu ver, efetiva no incremento de suas vendas.

Perguntados acerca do que seria interessante ser desenvolvido pelo estado para que se efetivasse o apoio aos respectivos negócios, as respostas gravitaram em torno da cessão de espaços mais adequados do que a residência para a comercialização; e aporte de recursos financeiros não onerosos para viabilizar investimentos e aprimoramento das iniciativas por parte dos próprios empreendedores. Nenhum dos informantes declarou estar fazendo uso de registros físicos da movimentação comercial de seus empreendimentos como fruto dos atendimentos, embora um deles pareceu deter algum conhecimento mais detalhado sobre os preços praticados no mercado local relativos a parte das mercadorias que comercializa. Este mesmo informante afirmou já haver contraído crédito produtivo através de aval solidário junto a uma instituição de microfinanças que atua na área, ainda que tenha também manifestado seu desconforto e receio quanto ao envolvimento em situações de endividamento.

### **Considerações Finais**

Diante do exposto, entendemos que o caráter multisetorial de atuação proposta pelo Projeto Dias Melhores, incluindo ações de requalificação urbana e provisão habitacional, fortalecimento de organizações sociais locais, apoio diversificado a

---

<sup>14</sup> Um dos informantes tem o seu negócio situado numa área de reassentamento, e se encontra em processo de negociação no que tange à indenização de seu imóvel, local onde também desenvolve seu trabalho por conta própria.



agentes da economia dos setores populares, e provimento de qualificação profissional para pessoas em situação de não trabalho, dentre outras atividades, parece uma abordagem consequente enquanto desenho de ação pública que se proponha a contribuir para minimizar os efeitos da pobreza urbana.

Entretanto, a concretização das ações previstas parece ainda encontrar dificuldades para fazer frente aos desafios postos. Supomos que isto ocorre sobretudo pela aparente complexidade do problema apresentado, que, especificamente no que tange aos agentes da economia dos setores populares, conjuga agravantes como o déficit de escolarização, saúde, logística e mobilidade; insuficiência de crédito em volume e condições compatíveis com as peculiaridades de liquidez e rentabilidade destes empreendimentos; provimento insuficiente de qualificação; e indisponibilidade de assistência técnica regular e extensiva de forma adequada ao tempo, capacidade de apreensão e interesse por parte destes empreendedores<sup>15</sup>.

Assim, entendemos que o Projeto cumpre um papel importante enquanto um piloto de soluções parciais para o referido problema, podendo subsidiar a construção de uma política pública mais ampla, com envergadura suficiente para proporcionar escala aos resultados, fato que, a meu ver, depende de inversões orçamentárias mais robustas, aliada à mobilização coordenada de outras setoriais de governo, sem prescindir, conforme reflexões de Paolo Orefice, da constante participação efetiva da sociedade civil no respectivo planejamento e controle social (2007).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO ESTADO DA BAHIA - CONDER. *Programa de Urbanização e Desenvolvimento Integral de Áreas Carentes no Estado da Bahia – Viver Melhor II: carta consulta à COFIEX, empréstimo BIRD*. Salvador, 2002.

\_\_\_\_\_. Relatório Final de Apuração dos Dados da Pesquisa Socioeconômica da Comunidade de São Bartolomeu. Salvador, 2008.

HOBBSAWM, Eric. *A era dos extremos: o breve século XX: 1914 - 1991*. São Paulo, Companhia das Letras, 1995.

<sup>15</sup> Traçando um paralelo com as políticas de saúde coletiva, entendemos que o Programa de Agentes Comunitários de Saúde é um bom exemplo de abrangência territorial e temporal mais adequada para o provimento de assistência com capacidade real de impacto na melhoria de indicadores sociais.



INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios* - PNAD. 2009. Disponível em <http://www.ibge.gov.br>, acessado em 25/05/2011.

KRAYCHETE, G.; LARA, F.; COSTA, B. *Economia dos Setores Populares: entre a realidade e a utopia*. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_, G. *Economia dos Setores Populares e Economia Solidária: uma abordagem conceitual para políticas públicas*. No prelo.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Anais da I Conferência Nacional de Economia Solidária (CONAES)*. Brasília, 2006. Disponível em [http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/conf\\_anais.pdf](http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/conf_anais.pdf)

\_\_\_\_\_. *Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária. Atlas da Economia Solidária no Brasil*, 2007. Disponível em <http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/sies.asp>.

OREFICE, Paolo. *Ciencia y Desarrollo: hacia la ciencia planetaria para el desarrollo material e inmaterial de calidad: estrutura y dinámica de los saberes locales y saberes globales*. In Revista da FAEEBA – Educação e Contemporaneidade. Salvador, v. 16, n. 28, p. 19-34, jul./dez., 2007

POCHMANN, Márcio. Comunicação Oral publicada em MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Anais da I Conferência Nacional de Economia Solidária (CONAES)*. Brasília, 2006. Disponível em [http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/conf\\_anais.pdf](http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/conf_anais.pdf)

SANTOS, Milton. *O Espaço Dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos*. 2. ed., 1. reimpr. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

SANTOS, Boaventura S (org.). *Produzir para Viver. Os caminhos da produção não capitalista*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO ESTADO DA BAHIA - SEDUR. *Projeto de Desenvolvimento Integrado em Áreas Urbanas Carentes no Estado da Bahia: Acordo de Empréstimo nº 7344-BR – Manual Operacional do Projeto*. Salvador, 2010.

\_\_\_\_\_. *Projeto de Desenvolvimento Integrado em Áreas Urbanas Carentes no Estado da Bahia: Acordo de Empréstimo nº 7344-BR – Plano Integrado de Desenvolvimento Social*. Salvador, 2009.