

# | 978 | A PEQUENA PRODUÇÃO POPULAR E SOLIDÁRIA COMO INSTRUMENTO DE FORTALECIMENTO E REORGANIZAÇÃO METROPOLITANA: A VISÃO DO PDDI-RMBH

*Sibelle Cornélio Diniz, Roberto Luis de Melo Monte-Mór*

## **Resumo**

A RMBH, e seu entorno, vem sendo alvo de grandes projetos urbano-regionais, por parte do setor privado e do governo estadual. O Plano Metropolitano de BH (PDDI-RMBH) buscou, entre outros objetivos, propor medidas para o direcionamento desse processo de modo a reduzir as desigualdades sócio-espaciais e valorizar as identidades regionais. Desse modo, o Plano trata, além dos processos de qualificação da mão-de-obra, do desenvolvimento e fortalecimento de oportunidades na Economia dos Setores Populares. Este artigo discute a configuração da produção popular e solidária nesta Região e as diretrizes, apontadas no PDDI, para uma política metropolitana de apoio a essa produção.

**Palavras-chave:** Economia popular e solidária, planejamento metropolitano, PDDI-RMBH.

## **INTRODUÇÃO**

A Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH, e seu entorno, vem sendo alvo de grandes projetos urbano-regionais, por parte do setor privado e do governo do estado de Minas Gerais. Investimentos expressivos em setores tradicionais como mineração, siderurgia, mercado imobiliário, indústria da construção civil, serviços produtivos e de transporte, entre outros, alguns deles com roupagens contemporâneas, são acompanhados de grandes obras públicas de infraestrutura e de suporte a serviços de caráter metropolitano (UFMG, 2010).

Ademais, esforços vêm sendo feitos, particularmente pelo governo do Estado em articulação com as universidades e o setor privado, para dotar a Região de um novo parque industrial e de serviços avançados ligados às indústrias de ponta que contribuam para (re)colocar a RMBH em lugar de proeminência no contexto das economias metropolitanas. O grande empenho do Estado nos anos 1960 e 1970 para criar um parque industrial fordista em Minas Gerais, e em especial na RMBH, deu origem ao que ficou conhecido como a ‘nova industrialização mineira’ (Diniz, 1981). O esforço atual para se adequar às novas indústrias motrizes pós-fordistas foi chamado, no Plano Metropolitano de BH, de ‘novíssima economia mineira’<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> O PDDI-RMBH – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH, contratado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana – Sedru, com recursos do Fundo Metropolitano, foi elaborado pela UFMG, sob a coordenação do Cedeplar, envolvendo vários departamentos da UFMG, além da PUCMinas e

O PDDI-RMBH buscou, entre outros objetivos, compreender essa tendência e propor medidas para sua potencialização e seu direcionamento para objetivos mais amplos de sustentabilidade, acessibilidade, urbanidade e seguridade<sup>2</sup>. A partir da diretriz principal de construção de um processo de planejamento participativo, integrado e permanente, o Plano propõe que o desenvolvimento futuro da metrópole se ampare nos avanços tecnológicos e num novo enfoque às questões ambientais, e, ao mesmo tempo, integre as diversas porções do território, priorizando os espaços periféricos, e cumprindo os preceitos de redução das desigualdades sócio-espaciais e valorização das diversas identidades da RM.

Assim, no que se refere às ações voltadas ao trabalho e à renda, o Plano trata, para além dos processos mais tradicionais de qualificação da mão de obra, fundamentais para viabilizarem a integração dos trabalhadores mais qualificados e de maior nível de escolaridade ao processo econômico central em curso, a necessidade de desenvolvimento e fortalecimento de oportunidades dentro da Economia dos Setores Populares<sup>3</sup> – Economia Popular e/ou Solidária. Entende-se que as organizações e os fluxos que compõem essa economia, que sempre foram responsáveis por boa parte da reprodução das famílias ali residentes, serão, na esteira da urbanização que se estende para além da metrópole e das cidades vizinhas, fundamentais para evitar um processo mais agudo de expulsão da população residente e promover melhores condições para sua inclusão social e econômica, em consonância com as múltiplas oportunidades criadas pelos novos investimentos. Entendendo que o crescimento da economia capitalista e a expansão da economia do setor público poderão criar oportunidades no comércio e nos serviços, e mesmo na produção em atividades ligadas à alimentação, vestuário, higiene, reciclagem de produtos, e outras, para viabilizar e fortalecer a economia dos setores populares faz-se necessária uma ação efetiva de organização, orientação e envolvimento social da população da Região.

Este artigo resgata as tendências recentes e atuais da RMBH, no que diz respeito ao desenvolvimento socioeconômico, discute a configuração atual da pequena produção popular e solidária nesta Região e apresenta as diretrizes, apontadas no PDDI, para uma política metropolitana de apoio a essa produção.

---

da UEMG, e contando com uma equipe de cerca de 180 professores, alunos e consultores. Foi concluído em dezembro de 2010 (UFMG, 2010).

<sup>2</sup> Esses quatro “objetivos referenciais” originaram os Eixos Temáticos Integradores que agregam as propostas do PDDI-RMBH, junto às duas Dimensões Estruturantes, Territorialidade e Institucionalidade (UFMG, 2010).

<sup>3</sup> A Economia dos Setores Populares é um dos vários termos – talvez o mais abrangente – utilizados para se referir às novas formas de organização social e econômica que hoje marcam presença principalmente no cenário urbano brasileiro; ver Kraychete, 2000, e Monte-Mór, 2008.

## **A PEQUENA PRODUÇÃO POPULAR E SOLIDÁRIA NA RMBH**

O trabalho é um dos elementos organizadores da vida no território. Ele expressa cultura, que se desdobra em relações de produção e regras formais e informais, e que regulam a convivência em comunidade. Além disso, constitui um meio para alcançar, de forma remunerada ou não, a reprodução material das famílias, as formas de inserção social, o empoderamento das pessoas e grupos sociais, promovendo também a autoestima e a identidade com o território.

Constitui ainda o elemento central que define as formas de ser e de fazer das pessoas e das comunidades às quais elas pertencem e é também, antes de tudo, um direito (Silva, 2006) que, quando internalizado, contribui para organizar o território, do ponto de vista das relações de poder que nele prevalecem. Sua ausência implica "falta de condições para a vivência plena de uma cidadania digna" (Horta, 2001, p. 13).

A dimensão "renda", por sua vez, caracteriza a expressão monetária da produção econômica, resultado do emprego dos fatores de produção no processo produtivo. Ao auferirem renda, os proprietários desses fatores a utilizam para adquirir os bens e serviços produzidos, dando origem ao circuito produção-renda-consumo. Mais recentemente, aspectos não monetários da renda, como a produção para o autoconsumo, têm sido cada vez mais considerados, como, também, o circuito produção-renda-consumo (Braudel, 1987). Na mesma perspectiva, outros circuitos também têm sido levados em conta, como redes de trocas não monetárias, trocas monetárias com objetivos não econômicos ou ainda circuitos econômicos que se efetivam por meio de moedas alternativas (França Filho & Laville, 2004). Esse esforço recente busca a compreensão de parte da reprodução material de segmentos populacionais populares, urbanos e rurais, em meio à excessiva concentração da renda e da riqueza e às crescentes desigualdades no acesso aos mercados e aos serviços públicos de qualidade.

Milton Santos (1979), em sua análise do 'espaço dividido' nos países subdesenvolvidos, aponta para a existência, nas cidades desses países, de dois circuitos econômicos. A configuração dos circuitos tem origem nos processos de industrialização e de modernização vivenciados nesses países, guiados por firmas multinacionais intensivas em tecnologia e geradoras de um número limitado de empregos. Como resultado de tais processos, forma-se um circuito superior altamente beneficiado pelo processo de

modernização, e outro, inferior, que só parcialmente se beneficia, ou absolutamente não se beneficia, do progresso técnico e das vantagens a ele relacionadas.

A presença de uma massa populacional com salários muito baixos, dependendo de trabalho ocasional para viver, ao lado de uma minoria com altos salários, cria na sociedade urbana uma distinção entre os que têm permanente acesso aos bens e serviços oferecidos e os que, mesmo apresentando necessidades similares, não podem satisfazê-las. Isso cria ao mesmo tempo diferenças qualitativas e quantitativas de consumo. Essas diferenças são, ambas, causa e efeito da existência, isto é, da criação ou manutenção, nestas cidades, de dois sistemas de fluxo que afetam a fabricação, a distribuição e o consumo de bens e serviços (SANTOS, 2008, p. 95).

O circuito chamado "superior" é composto principalmente pelos negócios bancários, comércio e indústria para exportação, indústria urbana moderna, comércio e serviços modernos, comércio atacadista e transporte, sendo caracterizado por atividades capital-intensivas, principalmente imitativas, de produção em grande escala, articulada para fora da cidade e da região, tendo como objetivo principal a acumulação de capital. Já o "circuito inferior" é intensivo em trabalho, com produção em pequena escala, possuindo grande potencial criativo e forte articulação na cidade e sua região, tendo como tarefa primordial "sobreviver e assegurar a vida familiar diária, bem como participar, o quanto possível, de certas formas de consumo peculiares ao moderno modo de vida" (Santos, 2008, p. 102). É composto basicamente de serviços não modernos, abastecidos pelo comércio em pequena escala. A relação entre esses dois sistemas de fluxos da economia urbana é determinada por condições históricas gerais, ligadas à penetração das atividades modernas no território, e pelo Estado, que atua como intermediário entre os agentes inovadores e as realidades regionais.

Na RMBH, é evidente a diversidade de articulações no que tange ao trabalho e à renda. É grande o número de setores que empregam trabalhadores formalmente e que conduzem a dinâmica econômica do "circuito superior": setores ligados, sobretudo, ao complexo metal-mecânico e aos serviços modernos. Por outro lado, deve-se ressaltar a grande quantidade de trabalhadores não integrados ao mercado formal, mas que buscam sua reprodução na informalidade, configurando um "circuito inferior" necessariamente interligado e complementar ao "superior". São, basicamente, trabalhadores do setor comércio e serviços, que se organizam de diversas formas em torno da "economia dos setores populares"<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD - do IBGE, os trabalhadores sem carteira assinada, conta própria e sem remuneração somavam 39,1% dos ocupados da RMBH em 2009, o que

Entendemos como Economia dos Setores Populares “formas de reprodução da vida não capitalistas assentadas no trabalho que possuem uma racionalidade econômica ancorada na geração de recursos (monetários ou não) destinados a prover e repor os meios de vida, e na utilização de recursos humanos próprios, agregando, portanto, unidades de trabalho e não de inversão de capital” (Kraychete, 2000, p. 15). Esse conceito envolve, portanto, a economia popular e a economia solidária, articulando as duas idéias no fato de ambas constituírem formas de organização da produção (e da reprodução) distintas das formas capitalistas e terem como objetivo principal não o lucro, mas sim a própria sobrevivência e a “reprodução ampliada da vida” (Coraggio, 2008). As relações de produção dominantes nas economias populares – incluindo a economia solidária – se distinguem das relações de produção capitalistas, ainda que aceitem, no caso da economia popular, participação secundária de relações assalariadas.

Tais “alternativas econômicas em nível local” surgiram, sobretudo, ao fim do século XX e no mundo subdesenvolvido, em resposta ao quadro de desemprego crônico e de más condições de trabalho que acompanha o avanço do sistema capitalista industrial, sendo articuladas no âmbito da sociedade civil organizada, apoiadas ou não pelo poder público.

A Economia Popular é definida por Coraggio (1994, 2000) como um subsistema que se relaciona com os outros dois subsistemas da economia: a economia capitalista internacional e a economia do setor público. As células da economia popular são as unidades domésticas (UDs) que dependem principalmente do exercício de seu trabalho para se reproduzirem biologicamente e culturalmente. A UD, enquanto organização econômica característica da economia popular (fundada sobre relações de parentesco, étnicas ou de afinidades várias, sejam políticas, comunitárias, profissionais, entre outras), organiza os recursos e as capacidades de seus membros para gerir a satisfação de suas necessidades, não diferenciando claramente seus meios de trabalho de seus meios de vida, e de maneira que seu objetivo último seja a reprodução ampliada da vida (Coraggio, 2008).

A Economia Popular é de difícil mensuração, por agregar iniciativas individuais e familiares, formais e informais, de pequeno e de grande alcance, menos e mais articuladas entre si e com o território. A Economia Solidária, entendida muitas vezes como um subconjunto da Economia Popular, é constituída por empreendimentos formais e informais, caracterizados pela autogestão e pela socialização dos meios de produção e distribuição. As unidades básicas são as cooperativas e associações, onde não ocorre distinção entre capital e

---

indica alta participação do trabalho informal e familiar na RMBH. Tal parcela de trabalhadores possui, em média, menor escolaridade e menor rendimento do trabalho (UFMG, 2010).

trabalho. Esses empreendimentos se diferenciam tanto na organização interna quanto no modo de articulação com a comunidade em que atuam (Singer, 1997, 2002). A autogestão implica que os meios de produção sejam de propriedade e controle coletivos e que as decisões acerca das normas de funcionamento e dos rumos a serem seguidos pelo empreendimento solidário sejam tomadas com base na participação democrática de cada indivíduo (Verardo, 2003).

As economias populares abarcam um conjunto muito maior e mais heterogêneo de atividades, dificultando sua mensuração e seu conhecimento. Alguns segmentos, como camelôs, artesãos, mototaxistas, entre vários outros, vêm recebendo estudos específicos, em geral relacionados a uma realidade local<sup>5</sup>. Em muitos casos, a economia popular e a economia solidária se confundem, de modo que um retrato da economia solidária quase sempre expressa os mesmos avanços e dificuldades enfrentadas pela economia popular.

Dados do SIES (Sistema de Informações em Economia Solidária, da Secretaria Nacional de Economia Solidária - Senaes/MTE) referentes a 2007 indicam que existiam, na RMBH, 259 empreendimentos econômicos solidários<sup>6</sup>. Em apenas 10 dos 34 municípios da RMBH foram declaradas atividades de economia solidária, ocorrendo uma concentração dessas organizações em municípios populosos: Belo Horizonte (160 empreendimentos), seguido de Contagem (45), Ribeirão das Neves (22) e Sabará (19) (ver Figura 1, no Anexo). A maior parte dos empreendimentos declarados relaciona-se à atividade artesanal. Em segundo lugar, aparece a produção têxtil, seguida da produção de alimentos, reciclagem e produtos fitoterápicos. Na maioria dos casos, tais atividades são desenvolvidas de forma precária, evidenciando as dificuldades de apropriação tecnológica e de gestão e comercialização.

A maior parte dos empreendimentos declarados (74,1%) foi criada na década de 2000, o que indica um forte crescimento da economia solidária na RMBH nos anos recentes, fenômeno que pode ser relacionado aos altos índices de desemprego e à perda de poder de compra dos salários nas décadas de 1980 e 1990, motivando iniciativas institucionais que abrangem desde pequenas organizações até ações dos poderes públicos municipais, estadual

---

<sup>5</sup> Como exemplo, citamos uma dissertação sobre economias populares em Montes Claros (Rodrigues, 2001) e uma tese de doutorado sobre camelôs em Belo Horizonte (Jesus, 2011).

<sup>6</sup> Como Empreendimentos Econômicos Solidários (EES), o SIES entende “organizações coletivas, organizadas sob a forma de autogestão que realizam atividades de produção de bens e de serviços, crédito e finanças solidárias, trocas, comércio e consumo solidário” (*site* da Senaes/MTE). A despeito do avanço representado pelo SIES, com respeito à disseminação das informações referentes à Economia Solidária no país, a pesquisa certamente sub-representa as organizações existentes, uma vez que os empreendimentos declarados são aqueles com maior grau de informação e articulação. No entanto, por constituir a principal base de dados acessível a respeito da economia popular e solidária no Brasil, o SIES é utilizado como referência.

e federal. De fato, o surgimento e a expansão de experiências da economia solidária têm sido acompanhados pela criação de instâncias governamentais apoiadoras/ fomentadoras, tanto em âmbito federal (como a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária – Senaes/MTE), quanto estadual e municipal.

No âmbito estadual, a política de economia solidária é realizada atualmente pela Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego – SETE, e ocorre em basicamente via capacitação dos grupos, promoção de feiras regionais e promoção de conferências. O governo estadual atua segundo as diretrizes editadas pela Lei 15028 de 2004, que trata da Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária. Outras ações de apoio à pequena produção são encontradas em outras instâncias do estado, como a Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, e a Secretaria de Estado de Defesa Social, e mesmo no Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (Política Estadual de Microcrédito), quase sempre com baixa interlocução interna.

No município metropolitano central, tem importância o Centro Público de Economia Solidária, espaço que conta com o apoio da Prefeitura de Belo Horizonte, localizado no centro da capital. O local abriga, entre outros, as reuniões do Fórum de Economia Popular e Solidária da Região Metropolitana de Belo Horizonte, que constitui um braço do Fórum Mineiro de Economia Popular e Solidária, ligado ao Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES). Os objetivos do Fórum Metropolitano vão desde a constituição de uma plataforma de assessoramento aos empreendimentos para que estes se tornem mais independentes e autossustentáveis, até a constituição de redes de empreendimentos do mesmo ramo e a aprovação do marco legal no município de Belo Horizonte, visando, inclusive, a conquista de um espaço permanente para a comercialização dos produtos dos empreendimentos solidários<sup>7</sup>.

Uma característica preponderante dos empreendimentos solidários é o alto grau de informalidade. Dos 259 empreendimentos, 219 se caracterizaram como “Grupo informal”, 26 como “Associação”, 13 como “Cooperativa”, e 1 como “Sociedade mercantil de capital e

---

<sup>7</sup>Além do aparato institucional brevemente descrito, a Economia Solidária é movimentada também por entidades que compõem sua militância e que partem de diversas instâncias da sociedade civil, como sindicatos, movimentos sociais, instituições religiosas e universidades, sendo que algumas delas participaram em momentos e níveis diferentes do GT-Brasileiro. Podemos citar: SEBRAE, Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul (PACS); Associação Nacional dos Trabalhadores de Empresas em Autogestão (ANTEAG); Cáritas Brasileira; Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST/CONCRAB); Rede Universitária de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (Rede ITCPs); Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS/CUT); UNITRABALHO; Associação Brasileira de Instituições de Micro-Crédito (ABICRED); União e Solidariedade das Cooperativas Empreendimentos de Economia Social do Brasil (UNISOL); Associação Brasileira de Pesquisadores de Economia Solidária (ABPES); Instituto Marista de Solidariedade (IMS); etc.

indústria". Além disso, pouco mais de 10% do total possuíam CNPJ. Tal característica dificulta o acesso dos grupos a licitações e compras públicas, além de inviabilizar contratos de maior porte.

No que toca à articulação com órgãos de fomento à Economia Solidária, mais da metade declara participar de alguma rede ou forma de articulação, e boa parte destes declara integrar o Fórum Brasileiro de Economia Solidária. Entretanto, observa-se baixo grau de articulação entre os empreendimentos, no que tange à cadeia produtiva. Apenas 10 (3,9%) deles declararam adquirir suas matérias-primas de outros empreendimentos de economia solidária, enquanto 231 (89,2%) adquirem seus produtos de empresas privadas. Além disso, somente 21 empreendimentos trocavam seus produtos com outros empreendimentos solidários, enquanto 18 vendiam a outros empreendimentos desse tipo. Onze vendiam a órgãos governamentais, atores essenciais no fomento a tais organizações. Tal quadro remete à importância do fortalecimento da articulação entre os empreendimentos de economia solidária na RMBH, evidenciando a potencialidade de ações de constituição de uma rede metropolitana de consumo e produção solidários.

Como consequência das dificuldades de apropriação tecnológica, gestão e articulação ao mercado, a maioria dos empreendimentos cadastrados enfrenta dificuldades financeiras. Ao se avaliar a remuneração média mensal dos sócios, percebe-se que a maior parte dos EES (67,6%) paga até um salário mínimo/mês aos seus participantes. Além disso, 22,7% declararam não conseguir remunerar os sócios. Algumas das dificuldades apontadas pelos entrevistados estão ligadas à obtenção de crédito e clientes e à manutenção de capital de giro. A ausência ou ineficácia de ações de microcrédito e de apoio à gestão e comercialização ficam evidentes.

Parte expressiva dos empreendimentos declarou ter recebido algum tipo de apoio em sua constituição ou manutenção. O principal apoio recebido foi a qualificação (123 empreendimentos ou 47,5% do total). Além disso, é grande a diversidade de órgãos que fornecem apoio a essas instituições. No entanto, tal apoio institucional não se consolidou em um alto grau de articulação entre os EES e ou na sustentabilidade econômico-financeira.

Por fim, constata-se que a maior parte dos grupos entrevistados (139 ou 53,1%) empreende alguma iniciativa visando à qualidade de vida dos consumidores de seus produtos, como preço acessível, incentivo ao consumo ético e comércio justo e oferta de produtos orgânicos ou livres de agrotóxicos. Tal preocupação evidencia o potencial da produção popular e solidária na oferta de uma produção ecológica e economicamente sustentável.



## O PDDI E AS DIRETRIZES PARA UMA POLÍTICA METROPOLITANA DE APOIO À PEQUENA PRODUÇÃO POPULAR E SOLIDÁRIA

O PDDI-RMBH entende o trabalho e a renda como dimensões essenciais da vida na metrópole e necessariamente integradas às demais questões que perpassam a vida e a cidadania metropolitanas. Entre as propostas do Plano, aquelas voltadas mais especificamente a essas dimensões foram integradas sob o eixo da Seguridade<sup>8</sup>. Assim, a ênfase recaiu sobre a inserção dos trabalhadores no processo de desenvolvimento socioeconômico e ambiental da RMBH, de modo a minimizar riscos e vulnerabilidades associadas ao desemprego e à privação de renda, mas, ainda, considerando seus efeitos sobre os eventos e gerações futuros (sustentabilidade), sobre as identidades e culturas locais (urbanidade), bem como as relações entre os cidadãos e os espaços e serviços (acessibilidade)<sup>9</sup>.

O Plano reconhece o grande potencial da produção em pequena escala de prover trabalho e renda, em especial à população não absorvida diretamente pelos grandes investimentos previstos para a RMBH. Além disso, defende seu potencial de preservação de tradições culturais - alimentares, de expressão estética, de organização do cotidiano, do trabalho e do modo de vida em geral - que não é atendida pelo circuito superior, o qual tende a homogeneizar as formas de produzir e consumir, ameaçando a diversidade das manifestações culturais no território metropolitano.

O diagnóstico do PDDI evidencia que, à semelhança do que ocorre em outros espaços no país, a produção em pequena escala da RMBH enfrenta dificuldades de expansão e desenvolvimento, seja na articulação com o circuito superior, seja no provimento de bens e serviços no interior do próprio circuito inferior, dificuldades estas vinculadas à necessidade de crédito e assistência técnica, à gestão do empreendimento, à comercialização e à qualidade dos bens e serviços produzidos. Embora existam, na RMBH, programas e

---

<sup>8</sup> Refere-se, aqui, à Política Metropolitana Integrada de Formação e Qualificação Profissional e à Política Metropolitana Integrada de Apoio à Produção em Pequena Escala. Desta última foram retiradas as ações apresentadas nesta seção. Ressalte-se, no entanto, que a Política, como apresentada no PDDI, refere-se à pequena produção de modo geral, incluindo as micro e pequenas empresas capitalistas. Neste artigo, as ações propostas sofreram um recorte, de modo a abranger apenas a produção popular e solidária.

<sup>9</sup> Essa interrelação é vista no diálogo entre as ações de trabalho e renda do eixo Seguridade e as propostas nos demais eixos, em especial, na Política Metropolitana de Direito ao Espaço Cotidiano: Moradia e Ambiente Urbano (eixo Acessibilidade), Política Metropolitana Integrada de Desenvolvimento Produtivo Sustentável (eixo Sustentabilidade), Política Metropolitana Integrada de Fortalecimento de Centralidades em Rede (dimensão Territorialidade), Política Metropolitana Integrada de Promoção de Atividades Culturais e Criativas (eixo Urbanidade). Dentro do eixo Seguridade, as ações são afinadas à Política Metropolitana Integrada de Segurança Alimentar e Nutricional e Política Metropolitana Integrada de Segurança Pública.

legislação de apoio a pequenos empreendedores, empresas e grupos produtivos, estes são muitas vezes ineficazes no atendimento a este público, visto que desconsideram peculiaridades que dificultam a integração dos empreendimentos entre si, à grande produção e ao mercado formal. Tais especificidades passam pela dificuldade de absorção de tecnologias, pela inadequação aos processos burocráticos, pela dificuldade com o aprendizado formal requerido pelos cursos de capacitação em geral, entre outros.

Posto isto, são propostas ações de modo a expandir possibilidades de fortalecimento e expansão aos empreendimentos em pequena escala que atuam no circuito inferior do sistema econômico da RMBH. Faz-se referência aos micro e pequenos empreendimentos, inclusive individuais, e também aos empreendimentos associativos, provenientes de associações de produtores, cooperativas e grupos da economia solidária.

Do ponto de vista institucional (Institucionalidade), o Plano assume que o apoio à pequena produção popular e solidária, no âmbito metropolitano, deve privilegiar a integração entre ações e programas institucionais já existentes, levando-se em consideração os diversos níveis de organização produtiva e suas inserções territoriais. Torna-se primordial estabelecer uma articulação permanente entre os empreendimentos produtivos que atuam em pequena escala, as organizações governamentais no estado e nos municípios, os produtores em maior escala, as instituições de ensino superior e técnico e centros de pesquisa da região, públicos e privados, e outras entidades que possam fornecer apoio ao seu funcionamento. Os programas propostos sugerem essa integração em diversos níveis, possibilitando a criação de uma rede de incentivo à pequena produção na RMBH que articule a prestação dos serviços de apoio, a pesquisa, a extensão universitária, a atuação de ONG's, a concessão de microcrédito e a atuação de grupos produtivos em diversas escalas, envolvendo, como apoiadores e parceiros, o Estado e os grandes produtores. Ressalte-se que boa parte das ações sugeridas já existe na RMBH, embora na maior parte das vezes com baixa integração entre si e contando com pequeno volume de recursos, e ainda, com baixo nível de prioridade<sup>10</sup>.

Quanto à expressão territorial da proposta apresentada (Territorialidade), o Plano pretende que as ações de apoio sejam descentralizadas na RMBH; ao mesmo tempo, faz-se necessário que estas se articulem a instituições de ensino e pesquisa já instaladas e com alguma capilaridade no território. Desse modo, propõe-se que a priorização de investimentos

---

<sup>10</sup> Mais detalhes sobre as possíveis vias de implementação das ações propostas, relacionando-as a ações já existentes e consolidadas, são encontradas no Relatório Final do PDDI-RMBH (UFMG, 2010).

se apóie na rede de centralidades proposta pelo PDDI<sup>11</sup> e no conjunto de instituições de ensino e pesquisa já instaladas na RM. A Figura 2, no Anexo, apresenta um cruzamento dessas duas redes, indicando regiões potenciais de investimento, sobretudo nos chamados centros e subcentros metropolitanos. Ressalte-se a necessidade de cada um dos “pontos” fornecer serviços ao seu entorno, respeitando a área de influência das centralidades e as redes de centros microrregionais e locais. Do ponto de vista do microcrédito, sugere-se que a rede de centralidades proposta sirva como base para melhor distribuição dos recursos às instituições financeiras que realizam os empréstimos e financiamentos, bem como ao incentivo à criação de Bancos Comunitários e aos Fundos Solidários.

Postas as principais diretrizes ligadas à “institucionalidade” e à “territorialidade” da proposta, são apresentadas, a seguir, as ações apresentadas no PDDI como necessárias à ampliação e ao fortalecimento da produção popular e solidária, em pequena escala, na RMBH<sup>12</sup>.

### **1) Elevação da qualidade e da competitividade da pequena produção**

A ampliação da qualidade da pequena produção passa pela capacidade de criação e absorção de tecnologias por estes empreendimentos, necessárias para o aumento da competitividade e para a articulação com a grande produção. Processos de inovação e de apropriação de tecnologias permitem tanto a redução de custos quanto a melhora da qualidade do processo produtivo, elevando a competitividade por meio da agregação de valor aos produtos e serviços.

Por outro lado, um dos principais gargalos dessa produção encontra-se na gestão dos empreendimentos, em termos de organização do processo produtivo, administração financeira e contábil, procedimentos burocráticos relacionados à formalização, obrigações tributárias e demandas jurídicas eventuais, entre outros. Nesta perspectiva, é crucial que se incentive a prestação de serviços de apoio administrativo, jurídico e financeiro àqueles que produzem em pequena escala.

Do ponto de vista do financiamento, embora existam programas e recursos voltados a esses tipos de organização produtiva, muitos empreendedores não são capazes de

---

<sup>11</sup> A excessiva centralização de serviços e atividades econômicas no município de Belo Horizonte é identificada como um dos principais problemas da RMBH. O PDDI propõe uma re-estruturação metropolitana em rede, com a criação de três centros metropolitanos e vários sub-centros hierarquizados, em oposição à estrutura rádio-concêntrica atual que reforça a relação centro-periferia ainda dominante.

<sup>12</sup> As ações aqui apresentadas são de cunho geral, articulando-se às especificidades setoriais apresentadas nas diversas Políticas tratadas no PDDI.

obtê-los, pela complexidade e burocracia que envolve a concessão do crédito. Assim, faz-se necessário aprimorar a gestão dessas organizações, tornando-as aptas ao acesso ao microcrédito, e, por outro lado, garantir que as linhas de crédito ofertadas levem em conta as especiais necessidades dos empreendimentos aqui tratados, em seus diversos matizes.

Desse modo, o PDDI aponta, para superar os gargalos acima colocados, a necessidade de criação de “pontos de apoio” à produção popular e solidária, com diversas possíveis inserções institucionais, que se caracterizam como:

- Agências de Desenvolvimento de Negócios e Projetos, voltadas à realização de estudos de viabilidade dos negócios e projetos de expansão, auxiliando também na constituição do empreendimento, na formação de redes de produtores e na intermediação entre os empreendimentos e possíveis clientes e/ou fornecedores. Estas Agências estariam ligadas a Instituições de Ensino Superior, Escolas de Formação Técnica e/ou Organizações Não-Governamentais com atuação no ramo;

- Incubadoras Tecnológicas de Pequenos Empreendimentos Produtivos, vinculadas a Instituições de Ensino Superior, Escolas de Formação Técnica e/ou Centros de Pesquisa, se possível em articulação ao Parque Tecnológico de Belo Horizonte (BHTec) e aos Centros Vocacionais Tecnológicos (CVT's). As incubadoras seriam espaços de socialização dos conhecimentos produzidos, favorecendo a articulação do tripé ensino-pesquisa-extensão e a integração das instituições de ensino e pesquisa com comunidades e segmentos externos à comunidade acadêmica. Ao envolverem alunos de diversos níveis, as incubadoras contribuirão para a formação de pessoal relacionado ao tema, podendo, ainda, subsidiar ações de órgãos governamentais e organizações e movimentos sociais;

- Núcleos de Apoio Econômico-Financeiro, Jurídico e Contábil a Pequenos Empreendimentos: estes órgãos atuam na solução de dificuldades temporárias dos produtores, fornecendo assessoria econômico-financeira, jurídica e contábil. Congregariam profissionais e estudantes de diversas áreas (Administração, Direito, Economia, Contabilidade, Engenharia de Produção, Assistência Social, Psicologia, entre outras), funcionando permanentemente, em vinculação a Instituições de Ensino Superior e/ou Escolas de Formação Técnica, e ao “Sistema S”, em especial o Sebrae-MG, dada sua expressiva atuação no ramo.

Na constituição dos pontos de apoio, prevê-se a necessidade do fomento a estudos de desenvolvimento de metodologias específicas, por meio de fundações de apoio à pesquisa e à extensão universitária. De fato, um dos problemas vivenciados pelos pequenos empreendimentos populares e solidários encontra-se na inadequação das metodologias às

diversas dificuldades enfrentadas pelo público-alvo, fazendo urgentes ações que se mostrem inovadoras neste sentido (Diniz et al, 2012). Tendo em vista a diversidade abrangida pela economia popular e solidária, as especificidades das diferentes formas de organização da produção em pequena escala, bem como dos diferentes setores produtivos envolvidos, deve ser considerada em todas as ações propostas.

Além disso, prevê-se a expansão do microcrédito produtivo, através da adequação das linhas de microcrédito existentes na RMBH às condições dos empreendimentos populares e solidários (partindo de extensivo diagnóstico das dificuldades de crédito e das ofertas na região, bem como de possíveis instrumentos de expansão do acesso, utilizados em outros contextos, como é o caso do aval solidário, implementado pelo Banco do Nordeste no programa Crediamigo), bem como o apoio à criação de alternativas geridas por comunidades que ofereçam empréstimos com prazos e reembolsos mais flexíveis, como os Bancos Comunitários (prestadores de serviço financeiro solidário de natureza associativa e comunitária) e os Fundos Rotativos Solidários (fundos mantidos por entidades da sociedade civil ou organizações comunitárias, e destinados ao apoio de projetos associativos e comunitários de produção de bens e serviços).

## **2) Articulação da pequena produção ao circuito superior existente e aos grandes investimentos previstos no território metropolitano**

Trata-se, aqui, de articular a pequena produção à grande produção da RMBH, por meio de ações de apoio governamental ao adensamento da cadeia produtiva de grandes empresas, pela incorporação de micro e pequenos empreendimentos populares e solidários. Por parte das empresas capitalistas instaladas e com previsão de se instalarem no território, trata-se de qualificar as relações estabelecidas com os empregados, com os fornecedores, com os clientes, com os consumidores, com a comunidade e com o meio ambiente. Envolve, portanto, o respeito aos costumes e culturas locais, o empenho na educação e capacitação das comunidades, por meio do desenvolvimento e fortalecimento da rede de fornecedores locais. No nível regional, o fortalecimento destas relações potencializa a geração de emprego e renda e evita o vazamento de emprego e renda para outras regiões.

Desse ponto de vista, o Plano aponta para:

- o fomento à atuação socialmente responsável pelas grandes empresas no que tange às suas relações com a comunidade e com os fornecedores, por meio de feiras e encontros periódicos, incentivos fiscais e creditícios e da criação de índices de compras locais que orientem esses incentivos;

- a formação de consórcios de capacitação e qualificação, liderados por empresas-âncora, envolvendo potenciais fornecedores locais.

### **3) Apoio à regularização e instalação de pequenos empreendimentos produtivos**

Aqui, prevê-se o apoio à formalização de atividades produtivas em pequena escala, envolvendo a regulamentação e a instalação de suas atividades econômicas. Do ponto de vista dos Empreendedores Individuais, devem-se buscar as condições mínimas da pessoa economicamente ativa, com seguridade social e formalização de suas atividades profissionais autônomas. Dessa forma, estes demandam formalização simplificada da atividade econômica e viabilização da produção doméstica e ambulante. Já os Empreendimentos solidários buscam, através do cooperativismo e do associativismo, a organização comunitária da produção sem fins lucrativos, com equidade de oportunidades e sustentabilidade ambiental e social da atividade econômica. Demandam, portanto, a formalização da atividade econômica em bases não capitalistas de produção e viabilização da produção local através da organização comunitária solidária. As Microempresas e Empresas de Pequeno Porte buscam, por sua vez, na dinâmica da economia de mercado, firmar sua participação competitiva com melhores condições de trabalho e acesso a recursos financeiros e tecnológicos para o incremento da produção local. Assim, demandam a formalização da atividade econômica em bases capitalistas de produção e viabilização da produção local através da livre concorrência da iniciativa privada.

As ações aqui propostas podem ser resumidas como:

- Desenvolvimento de critérios urbanos para instalação de empreendimentos produtivos em pequena escala: aprovação simplificada de alvará de funcionamento de pequenos empreendimentos, em atenção aos Planos Diretores e códigos de posturas municipais, de maneira integrada na RMBH;
- Regulamentação da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, da Lei Geral do Cooperativismo e da Lei Estadual de Apoio à Economia Popular Solidária nos municípios da RMBH;
- Priorização dos produtos da pequena produção local em compras e contratações de serviços municipais, por meio de capacitação de gestores públicos e privados, licitações específicas e mecanismos de incentivos à participação.

### **4) Articulação dos empreendimentos entre si: criação de uma rede metropolitana de produção e consumo popular e solidária**

Trata-se, aqui, de ampliar e consolidar os vínculos entre os empreendimentos populares e solidários, bem como entre estes e seus consumidores e também entre os empreendimentos e os órgãos governamentais de fomento. Busca-se difundir a produção de base solidária na RMBH, dando visibilidade aos seus produtos e fomentando a construção de redes de comercialização. As ações passam por:

- Consolidação e estabelecimento de feiras periódicas / permanentes e de pontos fixos de comercialização em locais de grande circulação;
- Integração das cadeias produtivas solidárias, via apoio a projetos de implantação de Centrais de Armazenamento e de Distribuição, organização de Redes de Lojas, apoio à construção de Complexos Cooperativos, e adesão ao Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário<sup>13</sup>;
- Incentivo ao consumo solidário, por meio da divulgação dos produtos da Economia Solidária na mídia e em eventos públicos, como Fóruns e Conferências; ações de conscientização dos consumidores e das empresas a respeito de conceitos como Economia Solidária e comércio justo; apoio à criação de Cooperativas de Consumo e Grupos de Aquisição Solidária; ampliação das licitações públicas específicas para empreendimentos de Economia Solidária; e ações de divulgação da Lei Estadual de Economia Solidária.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A implantação e o fortalecimento de uma economia baseada em pequenos negócios e novas formas solidárias de organização social e econômica, em que pese sua importância reconhecida e crescente como alternativa à exclusão de parcelas significativas da população dos processos centrais da economia capitalista globalizada, constitui um imenso desafio para o Estado e a sociedade civil organizada. A maior parte do aparato institucional e ideológico do Estado está voltada para as grandes e médias empresas capitalistas, sendo difícil reverter este quadro consolidado no contexto das políticas públicas, e mesmo na ideologia dominante em quase todos os setores da sociedade, assim como na mídia. A criação da Senaes/MTE, no nível federal, assim como de estruturas nos estados e municípios voltadas para a geração de trabalho e renda no âmbito da pequena produção, além de vários bancos populares e sistemas de microcrédito pessoal e solidário no Estado, sem dúvida significa um avanço expressivo no sentido de fortalecer essas atividades. Entretanto, os

---

<sup>13</sup> As ações aqui propostas baseiam-se na ação de “Organização Nacional da Comercialização dos Produtos e Serviços de Empreendimentos Econômicos Solidários”, proposta dentro do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, da Senaes/MTE .

resultados são ainda insuficientes do ponto de vista de representarem uma alternativa efetiva para consolidação dos empreendimentos de pequeno porte.

O PDDI entende que a reestruturação territorial metropolitana deve pautar-se por uma integração entre a economia capitalista hegemônica, a economia da pequena produção popular e solidária e a economia do setor público. A própria constituição e fortalecimento das centralidades metropolitanas (em suas diversas escalas) passaria por essa integração, na busca de espaços sociais mais integrados e diversificados, e menos segregados. Do mesmo modo, as demais ações propostas partem dessa visão integrada, em contraposição à visão setorial em geral adotada. Sendo assim, o desafio é de construção de um novo modo de pensar e planejar a metrópole, de inversão de prioridades, de integração e de (re)construção.

A implementação das ações propostas no Plano ampara-se, assim, na construção da agenda de prioridades do Estado para os próximos anos, influenciada, entre outros fatores, pela própria organização e mobilização comunitárias. De outro lado, como apontado no Relatório Final do PDDI, várias das ações já vêm ocorrendo em diversos níveis do estado e dos municípios. Trata-se, então, de articulá-las, ampliá-las e adequá-las às especificidades dos diversos públicos envolvidos, promovendo o debate e a integração, e pautando-se na construção de um novo desenvolvimento, que seja, como apontado nas premissas do Plano, inclusivo do ponto de vista econômico, social e ambiental.

## REFERÊNCIAS

BRAUDEL, Fernand. **A Dinâmica do Capitalismo**. São Paulo: Rocco, 1987.

CORAGGIO, José Luis. **Economia Urbana: La Perspectiva Popular**. Quito: Instituto Fronesis, 1994.

CORAGGIO, José Luís. Da Economia dos Setores Populares à Economia do Trabalho. In: KRAYCHETE, Gabriel et al. (Orgs), **Economia dos setores populares: entre a realidade e a utopia**, Petrópolis: Vozes, 2000, p. 91-133.

CORAGGIO, José Luís. Qué significa pasar de la economía popular a la economía del trabajo? **Proposta**, ano 30, n. 98, setembro/ novembro, 2008, p. 12-20.

DINIZ, Clélio C. **Estado e Capital Estrangeiro na Industrialização Mineira**. Belo Horizonte: UFMG/ Proed, 1981.

DINIZ, Sibelle C.; FILIZZOLA, Elizabeth; RUTKOWSKI, Jacqueline E.; PINHO, Thiago A. do; LIMA, Luísa F.; VARGAS, P.; MONTE-MÓR, Roberto L. M. **Avaliação de metodologias de capacitação para inclusão produtiva vinculadas às políticas públicas de**



**transferências de renda do Ministério do Desenvolvimento Social - MDS - na Região Metropolitana de Belo Horizonte:** municípios de Belo Horizonte e Nova Lima. Relatório final de pesquisa. Mimeo. Belo Horizonte, 2012.

FRANÇA FILHO, G. C.; LAVILLE, J. L. **Economia solidária:** uma abordagem internacional. Porto Alegre, UFRGS Editora, 2004.

HORTA, C. R. Desemprego e cultura: uma leitura política da desconstrução da cidadania do trabalhador. In: HORTA, C. R. & CARVALHO, R. A. A. de (Org.). **Globalização, trabalho e desemprego:** um enfoque internacional. Belo Horizonte: C/ Arte, 2001.

KRAYCHETE, Gabriel. Economia dos setores populares: entre a realidade e a utopia. In: KRAYCHETE, Gabriel et al. (Orgs), **Economia dos setores populares:** entre a realidade e a utopia. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 15-38.

JESUS, Cláudio R. **A Geografia Urbana do Camelô Belo-Horizontino.** Belo Horizonte, 2011. Tese (Doutorado em Geografia), Instituto de Geo-Ciências, Universidade Federal de Minas Gerais.

MONTE-MÓR, Roberto L. M. Belo Horizonte: a cidade planejada e a metrópole em construção. In: MONTE-MÓR, R.L. (coord.) **Belo Horizonte: espaços e tempos em construção.** Belo Horizonte: Cedeplar: PBH, 1994.

MONTE-MÓR, Roberto L. M. Urbanização extensiva e economia dos setores populares. In: OLIVEIRA, M.P.; COELHO, M.C.N. & CORREA, A.M. (orgs.) **O Brasil, a América Latina e o Mundo: Espacialidades Contemporâneas II.** (2 vls.) Rio de Janeiro: Lamparina: Faperj, Anpege, 2008, p.128-140.

RODRIGUES, Silvanio Z. **A Economia Popular e as Políticas Públicas Municipais:** o caso de Montes Claros. Belo Horizonte, 2001. Dissertação (Mestrado em Economia), Cedeplar, Universidade Federal de Minas Gerais.

SANTOS, Milton. **Da totalidade ao lugar.** São Paulo: EDUSP, 2008.

SANTOS, Milton. **O espaço dividido:** os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. Rio de Janeiro: F. Alves, 1979.

SILVA, J. A. F. da. **Trabalho Digno:** Um direito fundamental dos povos livres. Texto da Conferência proferida na III Conferência Internacional de Direitos Humanos: "Um mundo Livre: Desenvolvimento e Vida com Dignidade", promovida pelo Conselho Federal da OAB. Teresina, Piauí- Brasil, 16 - 18 de Agosto de 2006.

SINGER, Paul. Economia solidária: geração de renda e alternativa ao liberalismo. **Proposta**, ano 26, n. 72, março/ maio, 1997, p. 6-13.

SINGER, Paul. **Introdução à Economia Solidária**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH): Relatório Final**. 6 vls. Belo Horizonte, 2010. Disponível em [www.rmbh.org.br](http://www.rmbh.org.br)

VERARDO, Luigi. Economia solidária e /autogestão. **Proposta**, ano 30, n. 98, setembro/novembro, 2003, p.56.

# ANEXOS

Figura 1

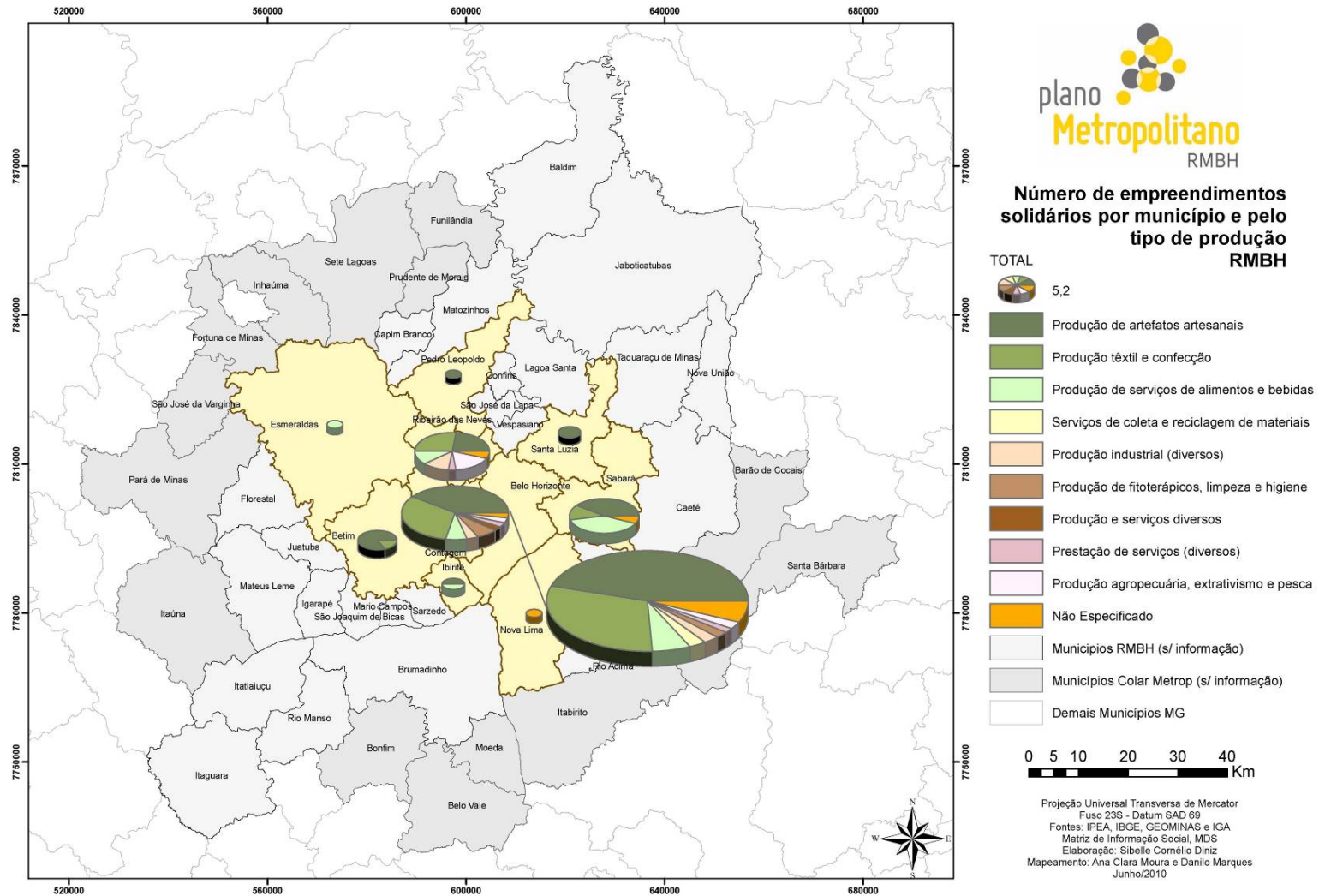


Figura 2

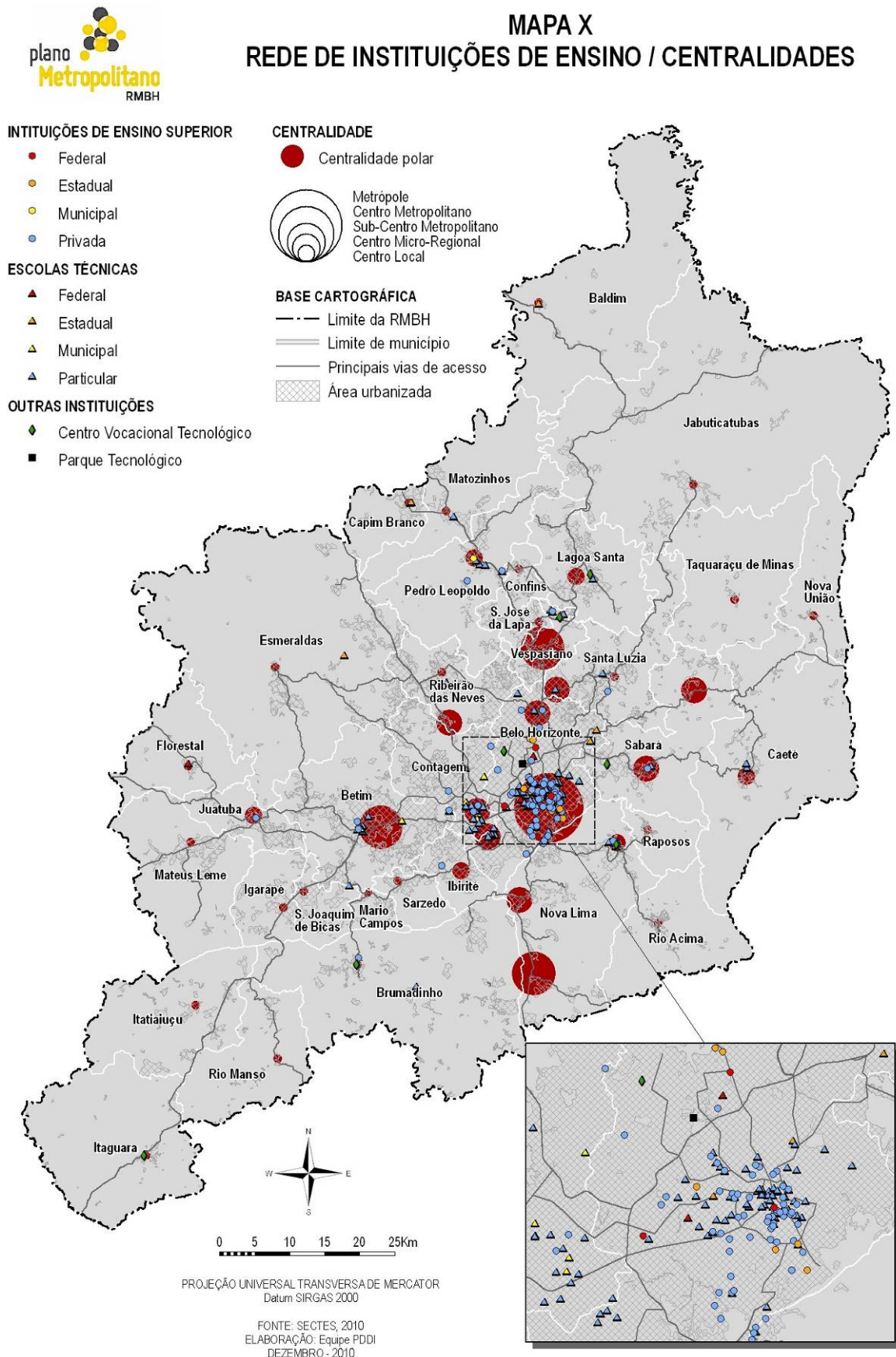


Figura 3

