

O PDDI-RMBH e as possibilidades de desenvolvimento endógeno desencadeado pela economia popular mineira

Evandro Luis-Alves

evandroluisalves13@gmail.com

Pesquisador Associado do Núcleo RMBH do programa INCT Observatório das Metrôpoles
Mestrando do Núcleo de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de
Arquitetura da UFMG (EA/UFMG/NPGAU)
Graduado em Ciências Econômicas pela Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG

Sibelle Cornélio Diniz

sibelle.diniz@gmail.com

Professora adjunta da Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG
(FACE/UFMG/CEDEPLAR)

Doutora em Ciências Econômicas pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento
Regional da Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG (FACE/UFMG/CEDEPLAR)
Graduada em Ciências Econômicas pela Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG

Bruno Siqueira Fernandes

brunoggsiqueira@gmail.com

Bolsista de Extensão Universitária – Colmeia Solidária (FACE/UFMG/PROEX)
Graduando em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG

GT 13 – Desenvolvimento Territorial

RESUMO: Aprovado em 2011, o processo continuado de planejamento urbano instaurado pelo Plano de Desenvolvimento Integrado da RMBH surgiu no cenário mineiro de política públicas anunciando uma pretensão de induzir o desenvolvimento endógeno de uma “novíssima economia mineira”. Em especial, na sua referência ao universo de produção de pequena escala, chama atenção o fato do Plano tomar a tese da economia popular solidária como pressuposto de um instrumento de planejamento para o desenvolvimento. O presente trabalho propõe uma análise descritiva da economia popular de Minas Gerais, a partir dos Censos Demográficos, e busca discutir em maior profundidade a perspectiva de um potencial da economia popular mineira desencadear um processo de desenvolvimento solidário.

Introdução

Aprovado em 2011, o processo continuado de planejamento urbano instaurado pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH surgiu no cenário mineiro de política públicas anunciando uma pretensão de induzir o *desenvolvimento endógeno* de uma “novíssima economia mineira”. Em especial, sobretudo na sua referência ao universo de produção de pequena escala, chama atenção o fato do Plano tomar a tese da *economia popular solidária* como pressuposto de um instrumento de planejamento para o desenvolvimento. A partir da experiência do PDDI-RMBH, criou-se na política pública de Minas Gerais um precedente bastante peculiar e ainda pouco explorado de política de desenvolvimento que concebe uma trajetória de desenvolvimento endógeno enquanto uma trajetória de *desenvolvimento solidário* – processo que, segundo Singer (2004), colocaria os povos no rumo da consolidação da *economia solidária*.

Pretende-se com o presente texto apresentar essa questão em maiores detalhes e, com ela, buscaremos fazer uma análise de limites e potencialidades concretas do circuito de economia popular ser definido enquanto base desencadeadora de uma trajetória de desenvolvimento solidário. Propõe-se, então, uma análise descritiva da economia popular de Minas Gerais – por meio de uma adaptação de categorias do Censo Demográfico – e busca-se discutir com maior profundidade essa perspectiva de que um potencial endógeno ao circuito de economia popular mineiro poderia desencadear um processo de desenvolvimento solidário.

I. O desenvolvimento endógeno como novo paradigma e o surgimento do PDDI-RMBH

Ainda que a busca de algum tipo de horizonte emancipatório pela via do *desenvolvimento* seja uma história permeada de muitas frustrações – no Brasil, em especial –, o desafio de superar a *condição de subdesenvolvimento* continua sendo ainda um tema central para discussão em teoria econômica e social. No centro do debate contemporâneo sobre os esforços necessários para superar o subdesenvolvimento se encontra, então, a questão do *desenvolvimento endógeno*. Em geral, os povos ainda buscam desenvolvimento, mas desenvolvimento endógeno.

Esta noção conceitual é hoje amplamente recomendada para a América Latina pela CEPAL e outras instâncias de formulação de políticas para o desenvolvimento, e é fortemente inspirada na obra tardia de Celso Furtado¹. Podemos defini-lo como um processo pautado pela endogeneidade que “não é outra coisa senão a faculdade que possui uma comunidade humana de ordenar o processo de acumulação em função de prioridades por ela mesma definidas (FURTADO, 1984, p. 108 *apud* RODRIGUEZ, 2009 [2006], p. 436). Por sua vez, um desenvolvimento exógeno seria aquele que promove nesta comunidade humana uma situação de *heterogeneidade social* e de *dependência cultural*. Como propõe Rodriguez:

A proposta de desenvolvimento endógeno se fundamenta na necessidade de reversão destes dois estigmas próprios das sociedades periféricas. O atributo de endogeneidade alude deste modo à necessidade de que os fins do desenvolvimento respondam às prioridades que cada sociedade estabeleça. (RODRIGUEZ, 2009 [2006], p. 436)

De uma maneira geral, há um certo consenso de que “endogeneizar” este processo econômico, social e espacial exige algum tipo de ruptura estrutural guiada por ação política. Em especial, passou a se discutir com maior seriedade no universo de políticas de desenvolvimento a influência das configurações do *território* na conformação da estrutura econômica. Em especial, a dimensão *local* se tornou um objeto constante nas tentativas de se induzir o desenvolvimento com políticas específicas².

Seguindo uma tendência geral para construções de planejamento econômico, planejar a dimensão regional e urbana passou de uma perspectiva keynesiana *top-down* para o que Crocco & Diniz chamam de enfoque de competitividade: “em termos

¹ Sobretudo, podemos lembrar como marco o livro “Criatividade e Dependência na Civilização Industrial”. Cf. Furtado (1978).

² De acordo com Diniz & Crocco (2006), em sua discussão sobre o estado da arte das políticas de desenvolvimento regional e urbano: “pode ser observada uma clara transição no que diz respeito à estrutura das políticas regionais [na política regional e urbana]. Até meados dos anos 1970, notam-se políticas regionais Top-Down, com ênfase na demanda e na correção das disparidades inter-regionais, caracterizadas como políticas keynesianas. Após esse período, o desenho de políticas regionais centra-se na estrutura Bottom-up, de caráter descentralizado e focado na produtividade endógena das economias regionais e locais, aqui denominadas de políticas de enfoque na competitividade. Essa mudança de concepção de política tem sua origem em uma gama variada de fatores, que podem ser sintetizados em três grandes blocos: a) mudanças teóricas e ideológicas na concepção e no papel do Estado, criticando a excessiva intervenção deste e advogando sua retirada; b) críticas teóricas e empíricas ao pequeno alcance social das políticas regionais, resgatando a questão das classes sociais nos padrões do desenvolvimento capitalista; e c) desafio dos fenômenos não explicados pela teoria anterior, a exemplo dos processos de desindustrialização e crise dos padrões fordistas de organização produtiva, das mudanças na divisão internacional do trabalho e da emergência dos NIC’s — *Newly Industrialized Countries* —, de novos padrões tecnológicos e novas regiões produtivas. (DINIZ & CROCCO, 2006, p. 13-14).

macroeconômicos, o paradigma passa a ser a busca da estabilidade monetária a qualquer custo” e “no campo político, torna-se majoritário o entendimento de que o Estado deve se retirar da economia, ficando apenas com suas funções básicas, determinadas pelo chamado Estado Mínimo” (DINIZ e CROCCO, 2006). Mas os autores destacam ainda um esforço “pós-neoliberal” que desponta nos anos 1990, à procura da possibilidade de uma síntese exógeno-endógeno que levaria a Economia Regional e Urbana à passagem desta “segunda geração de políticas regionais” para uma “terceira geração de políticas regionais”.

É, precisamente, em meio a esse novo contexto de “terceira geração de políticas” que buscam promover o desenvolvimento (endógeno) que podemos determinar o contexto de surgimento no universo mineiro de políticas públicas do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

II. PDDI-RMBH e a “novíssima economia mineira”

Construído num arranjo institucional que envolveu diversas instâncias do poder público, a universidade e a sociedade civil na constituição de uma Assembleia Metropolitana, o PDDI-RMBH tem sido destacado como um projeto para promoção de organização do desenvolvimento territorial que se faz inovador em aspectos diversos³. O Plano Metropolitano foi construído como um processo continuado de planejamento desde que foi elaborado em 2009 e 2010 por uma equipe especial organizada pela Universidade Federal de Minas Gerais (contratada como proponente técnica do plano). E desde 2011 a vigência do PDDI tem a anuência do poder executivo (contratante) – o que inclusive resultou numa importante antecipação do Estado de Minas Gerais e de seu Sistema de Gestão Metropolitana em relação às diretrizes de governança exigidas como legislação nacional desde 2015, pelo Estatuto da Metr pole (Lei 13089/2015).

O estado de Minas Gerais, em especial suas áreas metropolitanas, recebe historicamente investimentos expressivos em setores tradicionais como a minera o, a siderurgia, o mercado imobiliário e a indústria da constru o civil, os serviços produtivos e de transporte, entre outros, alguns deles com roupagens contemporâneas, acompanhados de grandes obras públicas de infraestrutura e de suporte a serviços de caráter metropolitano. O grande esforço feito pelo Estado nos anos 1960 e 1970 para criar um parque industrial

³ Para uma discussão mais geral dos vários aspectos institucionais do PDDI-RMBH, ver Tonucci Filho (2012).

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 PDDI, de ‘novíssima economia mineira’⁴.

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 segurança. Tendo como diretriz principal a 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 Região Metropolitana. (DINIZ e MONTE-MÓR, 2012, p.2)

O que uma análise mais minuciosa do PDDI-RMBH e de seus pressupostos pode nos revelar é que o horizonte da “novíssima economia mineira” introduziu na discussão sobre o desenvolvimento da economia mineira um instrumento para planejamento que se orienta por uma ideia bastante plural de desenvolver endogenamente uma outra economia. Não há uma definição unívoca e inquestionável para esta economia mineira vislumbrada pelo Plano Metropolitano, a não ser uma busca geral de uma ideia de autonomia e autodeterminação que envolveria o desenvolvimento endógeno de uma outra economia mineira⁵. Temos em Minas Gerais um precedente de reflexões sobre a promoção de políticas indutoras de desenvolvimento endógeno que não se aplica apenas à RMBH, mas diz respeito a uma reflexão sobre a economia mineira como um todo.

⁴ Cf. Diniz & Monte-Mor (2012).

⁵ Como observam Velloso & Wojciechowski, a disputa em torno do sentido do horizonte de desenvolvimento é uma das principais questões que surgiram do PDDI: “O PDDI tensionou a disputa em curso no estado de Minas Gerais, sobre os rumos da RMBH, ao combinar o esforço da projeção do desenvolvimento sustentável e inclusivo, o investimento em setores produtivos privilegiados, e a meta da redução de desigualdades socioespaciais, sem, contudo, resolver ou reduzir essa disputa a termos manejáveis e cabíveis à esfera do planejamento urbano. A metrópole tornada competitiva no cenário de investimentos brasileiro é um pensamento de distante alcance para as camadas populares da sociedade ainda que se conte com posteriores efeitos de irradiação desse crescimento/desenvolvimento em áreas e estratos sociais menos favorecidos. O plano nunca pretendeu resolver esse conflito interno às suas proposições, pelo contrário e, ao fim e ao cabo, muito da sua radicalidade talvez resida na opção que faz por apresentar esse duplo caminho como horizonte de construção da metrópole”. (VELLOSO &, WOJCIECHOWSKI, 2015, p. 410)

III. As políticas de apoio à produção de pequena escala e o reconhecimento da economia popular

Nos interessa destacar a resposta do PDDI a isso que Crocco & Diniz chamaram de “política regional de terceira geração” e ao novo paradigma do desenvolvimento endógeno – nas palavras de Furtado: uma busca por “autonomia e autodeterminação”. Mas o que podemos concluir de uma análise da meta de uma “novíssima economia mineira” estabelecida pelo plano é que há algumas possibilidades diversas de se definir o que seria a realização do desenvolvimento endógeno mineiro. Sobretudo a partir da divisão que é proposta pelas áreas temáticas do Plano, podemos ver uma variação considerável de denominações conceituais para o que seria essa outra economia mineira. No âmbito do que o plano define como “produção de pequena escala” (eixo seguridade), surge uma definição que, a nosso ver, é especialmente adequada e consistente com a proposta de um desenvolvimento endógeno.

No que se refere às políticas de apoio à produção de pequena escala, o entendimento geral do PDDI é de que o trabalho e a renda são dimensões essenciais da vida cotidiana e necessariamente integradas às demais questões que perpassam a cidadania. Nesse sentido, a produção em pequena escala possui elevado potencial em prover trabalho e renda, em especial à população não absorvida diretamente pelos grandes investimentos. Além disto, esta produção seria responsável por preservar as tradições culturais, sejam elas alimentares, de expressão estética, de organização do cotidiano, do trabalho e do modo de vida em geral. O que de maneira geral está implícito na expectativa do PDDI em torno da produção de pequena escala é a aplicação para a política pública da tese, razoavelmente recente na literatura sobre desenvolvimento, da existência da *economia popular* (DINIZ e MONTE-MÓR, 2012).

A tese da economia popular foi elaborada para explicar novos fatos que emergiram no contexto dessa nova economia-mundo configurada por um contexto de reestruturação produtiva e de urbanização extensiva ou planetária, que dá o tom geral ao diagnóstico do Plano Metropolitano. Esses fatos começaram a se tornar cada vez mais expressivos para a análise econômica e para os quais não pôde ser considerada satisfatória a aplicação das mesmas categorias analíticas do passado – “setor tradicional”, “setor de subsistência”, “economia informal”, etc. Em meio às inovações diversas que circundam seu surgimento, o PDDI fez surgir no universo mineiro de políticas públicas um instrumento de planejamento

que reconhece a tese da “economia popular” como tal nos diagnósticos para a elaboração do plano.

Sobretudo no caso do eixo seguridade torna-se bastante evidente uma perspectiva de que essa novíssima economia mineira estaria condicionada a um processo de consolidação de uma *economia solidária* (SINGER, 2004). E, de maneira geral, essa expectativa se encontra em diversos momentos do diagnóstico do plano, ainda que entrelaçada a outros horizontes de desenvolvimento considerados como afins, tais como economia criativa, a organização de uma rede de arranjos produtivos locais, o surgimento de uma “trama verde-azul”, etc. O aparecimento dessa hipótese pode ser entendido como a expressão de um movimento global que reivindica a construção da Outra economia – “regida pelos princípios da solidariedade, da sustentabilidade, da inclusão, enfim, da emancipação social”, princípios que “não se reduzem a boas intenções, mas constituem realizações concretas, viáveis e, sobretudo, em expansão no mundo inteiro” (*ibid*, p. 07). Uma perspectiva que o verbete escrito à Economia Popular no *Dicionário Internacional da Outra economia* credita, principalmente, ao chileno Luis Razeto:

(...) de acordo com Razeto, o potencial da economia popular consistiria na viabilidade de, pouco a pouco, essas estratégias defensivas de sobrevivência transformarem-se em uma opção social, econômica e política. Sob essa perspectiva, a economia solidária é percebida como um horizonte da economia popular, permitindo assim fazer avançar um projeto de sociedade baseado na solidariedade e na cooperação. (CATTANI *et al*, 2009, p. 154).

A economia popular, seria, portanto, a base desencadeadora da economia solidária. As experiências da economia popular remontariam a outras lógicas de produção e outros modos de integração – não capitalista ou até mesmo “pós”-capitalistas. A economia popular passa a ser compreendida como um solo fértil para se pensar alternativas de (re)produção e de emancipação a partir do “circuito inferior” da economia urbana.

A trajetória delineada pela construção da Economia Solidária, a partir do diagnóstico da economia popular, surge no PDDI como um horizonte possível de desenvolvimento endógeno para o momento de capitalismo pós-fordista. Questão que nos leva, então, a discutir com maior precisão o que significa, de fato, entender a Economia Popular e Solidária como questão de desenvolvimento.

IV. A tese da economia popular e o desenvolvimento endógeno como desenvolvimento solidário

Devemos pensar de que maneira a economia popular – essa categoria de análise econômica, que tem tido aceitação crescente nas discussões de desenvolvimento – poderia ser considerada como a base da possibilidade da Economia Solidária. A ideia de um setor atrasado, de baixa produtividade e baixa capacidade tecno-científica fadado ao desaparecimento no curso do processo de desenvolvimento (exógeno) passa a sofrer um importante questionamento no contexto geral de surgimento do paradigma do desenvolvimento endógeno. Esse questionamento emerge da literatura de Estudos Urbanos, quando se percebe que o processo de modernização das economias periféricas se deu de maneira incompleta e seletiva e que o aspecto tradicional, ao invés de desaparecer, passa a se relacionar numa dinâmica inteiramente nova nas economias urbanas desses países.

É interessante voltarmos agora novamente a uma formulação de Paul Singer (2004), uma vez que uma importante dimensão de seu pensamento é a reafirmação do desenvolvimento como base fundamental. De maneira similar à formulação de Celso Furtado, o desenvolvimento por ele referido entrecorta a dimensão econômica e tecnológica, mas não se fixa nesses termos – ou seja, não se trata do desenvolvimento econômico como fim único. A particularidade da questão do desenvolvimento em Singer se encontra na sua própria concepção de sucesso e estabelecimento da Economia Solidária como uma alternativa superior ao capitalismo – superioridade alcançada mediante a já mencionada capacidade de alcançar níveis de eficiências superiores ao sistema capitalista.

Por mais estranha que a questão da eficiência produtiva possa soar, – dada a intrínseca relação entre produtividade e seu conteúdo determinístico, sua pretenciosa neutralidade e seu caráter poupador de trabalho (DAGNINO, 2014) – aqui se trata justamente de uma *eficiência sobre outras bases*, tanto no que diz respeito à organização (a tomada de decisão, os rumos e os fins) quanto ao próprio significado da produção. Nesse caso, temos que a Economia Solidária para Singer, não se opõe ao desenvolvimento (econômico ou tecnológico), mas tem como propósito “tornar o desenvolvimento mais justo, repartindo seus benefícios e prejuízos de forma mais igual e menos casual” (SINGER, 2004, p. 11). A própria realização da Economia Solidária como outro modo de produção ficaria, aqui, atrelada ao seu modo específico de desenvolvimento, colocado por Singer como o *Desenvolvimento Solidário*.

Em síntese: o desenvolvimento solidário é o “processo de fomento de novas forças produtivas e de instauração de novas relações de produção” visando promover um “processo sustentável de crescimento econômico, que preserve a natureza e redistribua os frutos do crescimento a favor dos que se encontram marginalizados da produção social e da fruição dos resultados da mesma” (SINGER, 2004, p. 07). O discurso endereça uma reorientação da atividade econômica e do crescimento resultante como um meio e não um fim em si mesmo, colocando-a sob o crivo da ordem social (solidária) que passaria a existir. Numa descrição mais detalhada sobre esta trajetória, existe a expectativa de que os empreendimentos solidários (associações, cooperativas, grupos autogestionários) sejam os responsáveis pela mudança no sentido do progresso tecnológico – que deixaria de “ser produto da competição intercapitalista” e passaria a servir a “satisfação de necessidades consideradas prioritárias pela maioria” (*ibid*).

Isso significaria apostar na criatividade e nas virtudes pessoais – nesse caso, dos sujeitos de uma “civilização para-além-do-industrial” – que, como apresentamos, estariam incrustados/enraizados na economia popular. Economia popular e virtualmente solidária, que surge – portanto – como possibilidade de se promover Outro Desenvolvimento: um desenvolvimento autônomo, um desenvolvimento endógeno, um desenvolvimento *solidário*.

V. Economia popular e planejamento em Minas Gerais

Buscaremos, a seguir, tornar mais visível a realidade da Economia Popular do estado de Minas Gerais recorrendo à categoria de trabalho por conta própria do Censo Demográfico. Discutiremos também, de maneira geral, o contexto institucional e político para o desenvolvimento solidário em Minas Gerais. E faremos algumas considerações sobre as condições de possibilidade desta trajetória de desenvolvimento para a economia mineira.

À semelhança do que ocorre em outros espaços no país, a produção em pequena escala em Minas Gerais 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 programas e 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.

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 voltado 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 (micro)crédito pessoal e solidário no Estado, sem dúvida significa um avanço expressivo no sentido de fortalecer essas atividades. Entretanto, os resultados são ainda insuficientes do ponto de vista de representarem uma alternativa efetiva para consolidação dos empreendimentos de pequeno porte.

É visível, portanto, que a reestruturação territorial metropolitana, em especial dos espaços destinados a práticas cooperativas e solidárias, deve pautar-se por uma integração entre a economia capitalista hegemônica, a economia da pequena produção popular e solidária e o setor público. A própria constituição e fortalecimento de centralidades espaciais (em suas diversas escalas) passaria por essa integração, na busca de espaços sociais mais integrados e diversificados, e menos segregados. O fomento dessas espacialidades deve ser a base para planos de desenvolvimento que sejam pautados na redução das desigualdades, no crescimento das iniciativas que integrem a população no cotidiano econômico e cultural e que permitam viabilidade com os limites ambientais dispostos. Do mesmo modo, as ações propostas devem partir dessa visão integrada, em contraposição à visão setorial em geral adotada. Sendo assim, o grande desafio é de

construção de um novo modo de pensar e planejar a metrópole, de inversão de prioridades, de integração e de (re)construção.

Assim, do ponto de vista das ações de planejamento territorial, seja do ponto de vista do setor público, seja da produção acadêmica ou dos movimentos da sociedade civil, no que se refere ao trabalho e à renda, deve-se considerar o desenvolvimento e fortalecimento de oportunidades dentro da Economia dos Setores Populares – 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, fundamentais para promover melhores condições para sua inclusão social e econômica, em consonância com as múltiplas oportunidades criadas pelos novos investimentos. A próxima seção busca dar aportes nessa direção, a partir de um diagnóstico da economia popular mineira.

VI. A economia popular mineira a partir dos Censos Demográficos

Os resultados apresentados a seguir resultam da aplicação de uma metodologia de identificação da economia popular nos dados dos Censos Demográficos. Para essa construção, partiu-se da tipologia de Hirata e Machado (2007) para o setor informal, que foi adaptada para se chegar a uma aproximação da economia popular. São combinadas informações do setor de ocupação do trabalhador com sua posição na ocupação e, ainda, a composição do trabalho na família. O detalhamento desta construção metodológica pode ser encontrado em Diniz (2016).

O Quadro 1 resume o procedimento de chegada a essas unidades produtivas, que são denominadas: i) unidade doméstica individual, quando o trabalhador atua sozinho em relação aos demais membros do domicílio; ii) unidade doméstica familiar, quando mais de um trabalhador do domicílio atuam na mesma ocupação ou em ocupações próximas⁶.

Quadro 1 – Construção do recorte da economia popular, segundo unidades domésticas

| Unidade produtiva | Construção a partir de variáveis de ocupação dos Censos Demográficos |
|------------------------------|--|
| Unidade doméstica individual | - Trabalhador por conta própria atuando sozinho; - Trabalhador para o próprio consumo atuando sozinho. |
| Unidade doméstica familiar | - Trabalhadores por conta própria (2 ou mais) do mesmo domicílio atuando na mesma ocupação ou em ocupações próximas; |

⁶ Como ocupações próximas, são consideradas as ocupações dentro de cada grupo definido no Quadro 2, apresentado adiante.

| | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> - Trabalhador(es) por conta própria do mesmo domicílio atuando na mesma ocupação ou em ocupações próximas, com o auxílio de trabalhador(es) não remunerado(s); - Trabalhadores na produção para o próprio consumo (2 ou mais) do mesmo domicílio atuando na mesma ocupação ou em ocupações próximas; - Empregador(es) do mesmo domicílio atuando na mesma ocupação ou em ocupações próximas, com o auxílio de trabalhador(es) não remunerado(s) ou empregado(s) sem carteira residentes no domicílio e em ocupações próximas. |
|--|---|

Fonte: Elaboração própria.

Grosso modo, a análise proposta se baseia numa divisão dos trabalhadores ocupados em cinco grandes grupos:

- A economia popular, composta pelas unidades domésticas individuais ou familiares, segundo descrição do Quadro 1;
- A economia informal, composta pelos trabalhadores assalariados sem carteira de trabalho assinada e trabalhadores na produção para o próprio consumo que não foram considerados parte da economia popular;
- Os trabalhadores domésticos;
- A economia formal, composta pelos trabalhadores assalariados com carteira de trabalho assinada e pelos profissionais liberais;
- A economia do setor público, composta pelos trabalhadores estatutários e pelos militares.

O foco do exercício empírico é colocado sobre as unidades produtivas de pequeno porte amparadas no fundo de trabalho e em recursos próprios. Acredita-se que esse conjunto de trabalhadores se aproxima das definições de Razeto (1993) e Coraggio (1994, 2000) para a economia popular, uma vez que é compatível com as seguintes características:

- O exercício do trabalho é realizado a partir de meios de produção próprios, podendo contar com mão de obra familiar;
- Escala de organização pequena o suficiente para admitir relações econômicas interpessoais, não necessariamente intermediadas pelo mercado e pela concorrência;
- Ausência de relação sistemática de emprego ou assalariamento;
- Remete a unidades produtivas que se amparam no fundo de trabalho, em que os meios de produção são muitas vezes parte da reprodução familiar, e que se inserem em redes de cooperação intra e inter domiciliares.

Considerando-se ainda a grande heterogeneidade de ocupações dentro do recorte adotado, assumiu-se uma divisão em 3 grupos, que é apresentada no Quadro 2.

Quadro 2 – Descrição dos Grupos de análise na economia popular

| Grupos de análise | Grupo de ocupações | Ocupações consideradas (CBO-Domiciliar Censos 2000 e 2010) |
|----------------------------|--|--|
| Economia popular – Grupo 1 | Agropecuária, caça, pesca e extrativismo | 6110 a 6430 |
| Economia popular – Grupo 2 | Comércio e serviços | 3761 a 3764; 5101 a 5243 |
| Economia popular – Grupo 3 | Fabricação artesanal, construção civil e indústria | 7101 a 9922 |

Fonte: Elaboração própria.

O conjunto de trabalhadores na economia popular em Minas Gerais, segundo o recorte adotado, reunia 1,5 milhão de pessoas em 2000, correspondendo a 21,6% do total de ocupados no estado. Esse grupo cresce em termos absolutos, chegando em 2010 a 1,7 milhão de trabalhadores e 17,8% dos ocupados (Tabela 1).

Tabela 1 – Trabalhadores da economia popular e em outras categorias de ocupação, Minas Gerais, 2000 e 2010

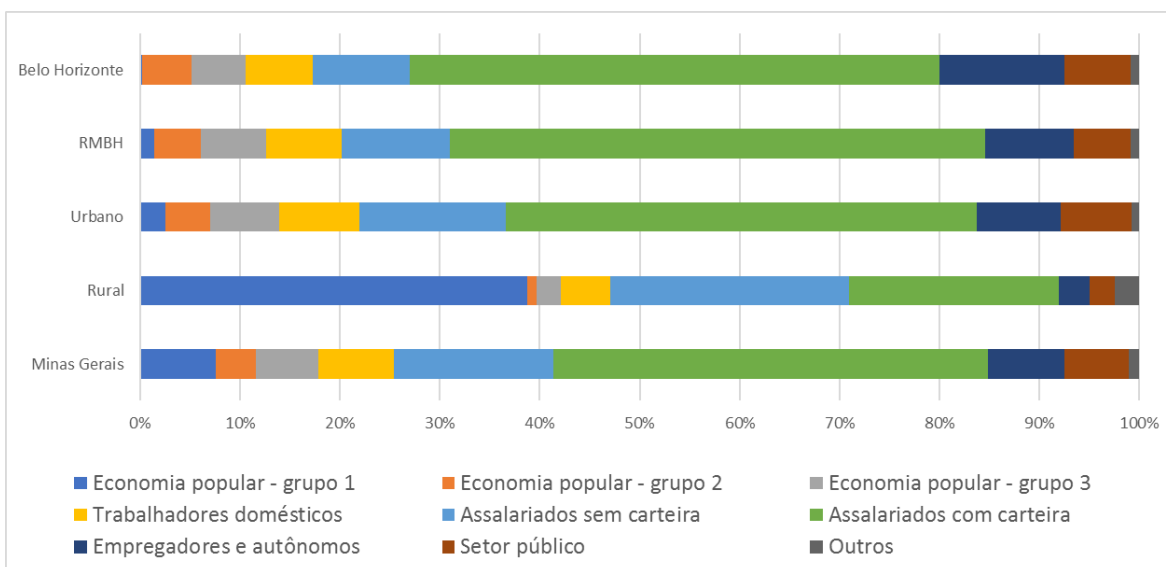
| | | 2000 | | | 2010 | | | 2000-2010 | |
|---------------------------|----------------------------|-------------|-------|---------|-------------|-------|---------|-------------|------------|
| | | Em milhares | % | % acum. | Em milhares | % | % acum. | Em milhares | Cresc. (%) |
| Economia popular | Economia popular - Grupo 1 | 551,3 | 7,7 | 7,7 | 703,1 | 7,6 | 7,6 | 151,7 | 27,5 |
| | Economia popular - Grupo 2 | 467,6 | 6,5 | 14,2 | 368,6 | 4,0 | 11,6 | -99,0 | -21,2 |
| | Economia popular - Grupo 3 | 522,8 | 7,3 | 21,6 | 579,5 | 6,3 | 17,8 | 56,7 | 10,8 |
| Trabalhadores domésticos | Domésticos | 626,4 | 8,8 | 30,3 | 702,3 | 7,6 | 25,4 | 75,9 | 12,1 |
| Economia informal | Assalariados sem carteira | 1461,4 | 20,4 | 50,7 | 1477,3 | 16,0 | 41,4 | 16,0 | 1,1 |
| | Outros * | 2468,7 | 34,5 | 85,3 | 4029,0 | 43,5 | 84,8 | 1560,3 | 63,2 |
| Economia formal | Assalariados com carteira | 461,6 | 6,5 | 91,7 | 713,8 | 7,7 | 92,5 | 252,2 | 54,6 |
| | Empregadores e autônomos | 467,0 | 6,5 | 98,2 | 594,9 | 6,4 | 99,0 | 127,9 | 27,4 |
| Economia do setor público | Setor público | 126,5 | 1,8 | 100,0 | 95,9 | 1,0 | 100,0 | -30,6 | -24,2 |
| | Total | 7153,1 | 100,0 | | 9264,4 | 100,0 | | 2111,3 | 29,5 |

Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados dos Censos Demográficos de 2000 e 2010 (IBGE).

* Não remunerados e produtores para o próprio consumo não incluídos no recorte adotado para a economia popular.

O Gráfico 1 apresentam a distribuição dos trabalhadores, em 2010, segundo recortes regionais. A participação da economia popular é mais significativa nas áreas rurais, inclusive quando se trata da região metropolitana. Em 2010, a economia popular correspondia a 10,6% dos trabalhadores de Belo Horizonte, 12,6% na RMBH e 13,9% nas áreas urbanas. Note-se que a dinâmica dos Grupos 2 e 3 se diferencia consideravelmente entre as áreas urbanas e as rurais.

Gráfico 1 – Distribuição dos trabalhadores por recortes regionais, Minas Gerais, 2010



Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados do Censo Demográfico de 2010 (IBGE).

O Quadro 3 resume as principais ocupações encontradas dentro do recorte adotado. O Quadro foi construído a partir da tabela completa de ocupações com suas respectivas participações. Note-se a grande heterogeneidade de ocupações, inclusive dentro dos grupos analisados. As ocupações do Grupo 1 são ligadas predominantemente à agricultura e à pecuária. Note-se que este grupo é muito próximo àquele de maior expressão no mapeamento nacional da economia solidária, ou seja, os empreendimentos econômicos solidários ligados à agricultura, pecuária, pesca e extrativismo. O Grupo 2 é dominado por vendedores do comércio e ambulantes e ocupações ligadas aos serviços de higiene e

embelezamento. No grupo 2, tem-se pouca aproximação com as atividades da ES, à exceção de algumas ocupações do ramo da alimentação. Já no Grupo 3, destacam-se as ocupações ligadas à construção civil e também ao setor de confecções. Neste caso, pode-se dizer que o setor de confecções e de fabricação artesanal de alimentos são os que mais se aproximam da configuração atual economia solidária.

Quadro 3 – Principais ocupações na economia popular, 2010

| Grupos de análise | Principais ocupações segundo o Censo Demográfico de 2010 |
|--|--|
| Economia popular – Grupo 1 (Agropecuária, caça, pesca e extrativismo) | Produtores e trabalhadores agrícolas; produtores e trabalhadores na pecuária. |
| Economia popular – Grupo 2 (Comércio e serviços) | Trabalhadores do comércio: vendedores e demonstradores em lojas, mercados; vendedores em quiosques e barracas; vendedores ambulantes; Trabalhadores dos serviços pessoais: embelezamento e higiene; Trabalhadores dos serviços de alimentação: cozinheiros, garçons e copeiros. |
| Economia popular – Grupo 3 (Fabricação artesanal, construção civil e indústria) | Trabalhadores do setor de confecções: operadores de máquinas de costura de roupas; Trabalhadores da construção civil e relacionados: trabalhadores de estruturas de alvenaria, madeira, metal e compósitos; pintores de obras e revestidores de interiores; encanadores e instaladores de tubulações; marceneiros e afins; ajudantes de obras civis Condutores de veículos: condutores e operadores polivalentes; condutores de veículos sobre rodas (transporte particular e distribuidor de mercadorias); Trabalhadores de reparação e manutenção: mecânicos de manutenção de veículos automotores. |

Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados do Censo Demográfico de 2010 (IBGE).

A Tabela 2 apresenta as características sócio demográficas dos trabalhadores nos dois anos de análise. Em linhas gerais, os dados revelam os grandes processos que envolvem o mercado de trabalho na década, como o aumento da participação da mulher, a elevação da idade média dos trabalhadores e dos níveis de escolaridade, além do processo de formalização. Observa-se que a participação das mulheres cresce para todas as categorias de ocupação, no entanto, o crescimento mais expressivo ocorre para os 3 grupos da economia popular, para os trabalhadores sem carteira e para os empregadores e autônomos. A economia popular, o grupo de trabalhadores domésticos e os grupos da economia informal absorvem de forma muito significativa a força de trabalho feminina, o que pode estar relacionado tanto à associação do trabalho feminino a ocupações precárias

quanto às possibilidades de trabalho em bases mais flexíveis, possibilitando conciliar o cuidado com os filhos e parentes idosos e as tarefas domésticas.

A economia popular se aproxima das categorias da economia informal e dos trabalhadores domésticos quanto às variáveis de escolaridade e cor/raça, indicando a dicotomia entre um mercado de trabalho formal que ocupa majoritariamente os trabalhadores brancos e escolarizados, e um informal e popular, que ocupa maior parcela de pretos, pardos e indígenas e de baixa escolaridade. Nota-se, no entanto, grande avanço nos níveis de escolaridade dos trabalhadores, sendo que os maiores avanços ocorrem entre os grupos da economia popular, domésticos e assalariados sem carteira. Contudo, estes grupos eram os que possuíam os menores níveis de escolaridade em 2000 e são os que se mantêm na condição menos favorável.

Em suma, os dados indicam a relevância e o potencial da economia popular ao evidenciar o grande número de trabalhadores envolvidos, sobretudo nos municípios de menor porte. Essas características permitem que a economia popular e solidária se apresente como estratégia de inserção relevante para públicos específicos, como mulheres, idosos, e as populações tradicionais. Isso é relevante mesmo num contexto de ampliação do emprego formal e queda significativa do desemprego, como se verificou na década de 2000.

Além disso, as ocupações associadas à economia popular remetem a atividades cuja demanda no período atual é crescente, como é o caso dos serviços pessoais. O mesmo ocorre para a produção artesanal, verificada no setor de confecções e alimentação. A demanda crescente pelos produtos e serviços dessas ocupações aparece como grande oportunidade para a economia popular solidária, juntamente à demanda já consolidada pelos produtos da agricultura, pecuária, pesca e extrativismo, pelos serviços da construção civil e pelos serviços produtivos.

Este perfil traçado para a economia popular apresenta aproximações aos resultados encontrados para a economia solidária, por exemplo, quando se verifica a distribuição dos trabalhadores em grandes regiões e nas áreas urbanas e rurais. Alguns setores de ocupação também aparecem em ambos os perfis, como a agricultura, pecuária, pesca e extrativismo, confecções, fabricação de alimentos. De outro lado, outras ocupações aparecem como mais próximas da economia popular, como a construção civil, serviços pessoais (cuidados), transportes e mecânica de automóveis. Para estes setores, onde não há uma experiência

acumulada de trabalho coletivo, abrem-se possibilidades de organização em torno da economia solidária.

Tabela 2 – Características individuais dos trabalhadores, Brasil, 2000 e 2010

| Características dos trabalhadores | Economia popular – Grupo 1 | | Economia popular – Grupo 2 | | Economia popular – Grupo 3 | | Trabalhadores domésticos | | Assalariados sem carteira | | Assalariados com carteira | | Empregadores e autônomos | | Setor público | | Outros | | Total | |
|---|----------------------------|------|----------------------------|------|----------------------------|------|--------------------------|------|---------------------------|------|---------------------------|------|--------------------------|------|---------------|------|--------|------|-------|------|
| | 2000 | 2010 | 2000 | 2010 | 2000 | 2010 | 2000 | 2010 | 2000 | 2010 | 2000 | 2010 | 2000 | 2010 | 2000 | 2010 | 2000 | 2010 | 2000 | 2010 |
| Mulheres (%) | 19,6 | 32,4 | 47,4 | 59,1 | 16,3 | 18,1 | 93,4 | 93,9 | 26,8 | 33,6 | 32,4 | 37,0 | 28,1 | 37,0 | 60,5 | 61,8 | 50,5 | 65,6 | 37,3 | 42,0 |
| Pretos, pardos e indígenas (%) | 44,2 | 51,7 | 39,2 | 50,3 | 44,8 | 54,5 | 60,0 | 65,8 | 50,0 | 58,1 | 44,9 | 53,4 | 21,9 | 32,6 | 39,6 | 46,3 | 44,4 | 53,3 | 45,0 | 52,8 |
| Idade (média) | 41,2 | 44,6 | 39,1 | 40,6 | 39,4 | 42,4 | 32,1 | 38,6 | 31,4 | 34,1 | 33,2 | 34,5 | 41,0 | 42,6 | 5,5 | 7,7 | 28,8 | 34,5 | 34,9 | 37,3 |
| Natural da UF de residência (%) | 96,4 | 95,6 | 89,7 | 89,8 | 91,4 | 91,2 | 92,3 | 92,2 | 92,3 | 92,1 | 90,9 | 90,6 | 88,6 | 88,9 | 92,9 | 92,2 | 92,7 | 92,8 | 91,7 | 91,3 |
| Natural do município de residência (%) | 79,4 | 75,9 | 51,5 | 54,8 | 55,1 | 56,8 | 55,1 | 57,7 | 66,3 | 66,4 | 55,9 | 59,8 | 52,7 | 55,4 | 59,3 | 59,8 | 71,0 | 65,5 | 59,7 | 61,3 |
| Responsável pelo domicílio (%) | 57,5 | 50,6 | 49,0 | 44,9 | 64,8 | 59,2 | 21,8 | 33,7 | 39,3 | 39,5 | 48,7 | 43,0 | 63,2 | 53,2 | 40,8 | 46,2 | 10,5 | 18,5 | 46,0 | 44,1 |
| Nível de instrução (%) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Sem instrução e fundam. incompleto | 88,1 | 78,0 | 57,9 | 42,1 | 72,7 | 58,4 | 77,0 | 64,5 | 68,5 | 53,7 | 48,2 | 32,0 | 25,6 | 23,3 | 25,4 | 13,1 | 65,0 | 58,6 | 57,7 | 41,9 |
| Fundamental completo e médio incompleto | 7,5 | 12,3 | 19,3 | 22,7 | 16,3 | 20,9 | 16,8 | 20,6 | 16,0 | 19,4 | 19,2 | 19,2 | 14,7 | 14,2 | 12,1 | 8,3 | 15,8 | 18,7 | 16,4 | 18,0 |
| Médio completo e superior incompleto | 3,8 | 8,4 | 20,3 | 30,9 | 10,3 | 19,2 | 6,1 | 14,5 | 12,8 | 21,0 | 25,7 | 36,7 | 32,4 | 32,1 | 36,8 | 33,3 | 16,2 | 18,0 | 19,2 | 28,3 |
| Superior completo | 0,6 | 1,3 | 2,5 | 4,4 | 0,6 | 1,5 | 0,1 | 0,4 | 2,6 | 5,8 | 7,0 | 12,0 | 27,2 | 30,4 | 25,7 | 45,3 | 2,9 | 4,7 | 6,7 | 11,8 |

Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados dos Censo Demográficos de 2000 e 2010 (IBGE).

Considerações finais: por uma economia metropolitana de base popular e solidária

A partir das conexões teóricas e dos dados apresentados é possível perceber o potencial contido na Economia Popular mineira como forma de engendrar um processo de desenvolvimento endógeno e, portanto, solidário. A Economia Popular mineira ao

apresentar um amplo potencial de geração de renda e de desenvolvimento local torna-se uma alternativa clara para projetos e programas de desenvolvimento que busquem incluir a dimensão endógena como principal diretriz.

Nesse sentido, entendemos o PDDI da RMBH como um plano e instrumento de planejamento que identifica na Economia Popular mineira e nos seus mais diversos encadeamentos territoriais a possibilidade de dar início a um processo de desenvolvimento endógeno da economia mineira. Além disso, como aqui proposto, o descrito desenvolvimento endógeno que seria resultado do fomento e apoio à essa Economia Popular mineira poderia ser compreendido nos termos apresentados por Paul Singer (2004, p. 07) do desenvolvimento solidário - isto é, um processo de instauração de novas relações de produção que busquem promover crescimento econômico de maneira sustentável, aliado a preservação da natureza e a redistribuição social dos frutos desse crescimento.

Referências Bibliográficas

CARVALHO, Fernanda Ferrario. “SUDENE: do Desenvolvimento Cepalino ao Desenvolvimento Endógeno”. In: **Seminário Internacional Trajetórias de Desenvolvimento Local e Regional: uma comparação entre a região Nordeste do Brasil e a Baixa Califórnia, México**. Fortaleza, 2008

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

CORAGGIO, J. L. **Economía urbana: la perspectiva popular**. Quito: Instituto Fronesis, 1994.

CORAGGIO, J. L. Karl Polanyi y la otra economía en América Latina. In: UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO (UNGS) / CONSEJO LATINOAMERICANO DE CIENCIAS SOCIALES (CLACSO). **Karl Polanyi: Textos escogidos**. Buenos Aires: UNGS/CLACSO, 2012a.

CORAGGIO, J. L. **La construcción de Otra Economía como acción política**. Mimeo, 2012b.

CORAGGIO, J. L. Las tres corrientes de pensamiento y acción dentro del campo de la economía social y solidaria. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.15, n.2, p.11-24, nov. 2013.

- CORAGGIO, J. L. Qué significa pasar de la economía popular a la economía del trabajo? **Proposta**, n.98, p.12-20, set./nov. 2003.
- DAGNINO, R. **Tecnologia Social**: contribuições conceituais e metodológicas. Campina Grande : EDUEPB, 2014.
- DINIZ, Clélio Campolina; CROCCO, Marco. **Economia regional e urbana**: contribuições teóricas recentes. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. Disponível em: < <http://www.mi.gov.br/documents/10157/1928347/Economia+Regional+e+Urbana.pdf> >
- DINIZ, S. C.; MONTE MÓR, R. L. M. . A Pequena Produção Popular e Solidária como Instrumento de Fortalecimento e Reorganização Metropolitana: a visão do PDDI-RMBH. In: **XV Seminário sobre a Economia Mineira**, 2012, Diamantina. XV Seminário sobre a Economia Mineira, 2012.
- DINIZ, C. C. **Estado e Capital Estrangeiro na Industrialização Mineira**. Belo Horizonte: UFMG/ Proed, 1981.
- DINIZ, S. C. **Do precário ao plural**: realidades e possibilidades da economia popular no Brasil contemporâneo. Tese (Doutorado em Economia) – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.
- FURTADO, C. **Criatividade e Dependência na civilização industrial**. São Paulo: Paz e Terra, 1978.
- HIRATA, G. I.; MACHADO, A. F. Conceito de informalidade/formalidade e uma proposta de tipologia. **Boletim Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise**, n. 34, nov. 2007.
- MONTE-MÓR, Roberto L. M.; DINIZ, Sibelle C.. “Economias populares: alternativas de geração de trabalho e renda na Região Metropolitana de Belo Horizonte”. In: OLIVEIRA, Fabricio Leal de; CARDOSO, Adauto Lucio; COSTA, Heloisa Soares de Moura; VAINER, Carlos Bernardo. (Org.). **Grandes projetos metropolitanos**: Rio de Janeiro e Belo Horizonte. 1ed.Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012, v. , p. 314-334.
- POLANYI, K. **A grande transformação**: as origens da nossa época. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- RAZETO, L. **De la Economía Popular a la Economía de Solidaridad en un Proyecto de Desarrollo Alternativo**. Ciudad de México: Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana, 1993.

RODRÍGUEZ, O. **O estruturalismo latino-americano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009 [2006].

TONUCCI FILHO, J. **Dois momentos do planejamento metropolitano em Belo Horizonte**: um estudo das experiências do PLAMBEL e do PDDI-RMBH. Dissertação (mestrado) - USP. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, 2012.

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

VELLOSO, R. C. L. ; WOJCIECHOWSKI, M.J.. “Processos participativos no planejamento da RMBH: perspectivas e desafios na elaboração do plano diretor de desenvolvimento integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH)”. In: ANDRADE, Luciana Teixeira de; MENDONÇA, Jupira Gomes de; DINIZ, Alexandre Magno Alves.. (Org.). **Belo Horizonte: transformações na ordem urbana..** 1ed.Rio de Janeiro: Carta Capital/PUC Minas, 2015, v. 1, p. 390-420.