

POR UMA POLÍTICA NACIONAL DE INCLUSÃO SOCIOPRODUTIVA DA ECONOMIA POPULAR E SOLIDÁRIA NOS CENTROS URBANOS¹

Gabriel Kraychete²
Davidson Magalhães³

Hoje está claro (para muitos de nós) que: a economia capitalista certamente não tende a empregar todos que precisam de emprego, talvez sequer a metade deles; que ao lado da economia capitalista, continuará existindo, no futuro previsível, uma vasta economia popular, composta por produtores individuais, familiares ou associados, além de cooperativas de produção coletiva, empreendimentos sem fins de lucro etc.

Paul Singer (2004, grifo nosso)

1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo analisar as razões mais estruturais para se vincular, em uma realidade como a brasileira, a noção de “popular” à economia, especialmente à economia solidária, e as implicações práticas dessa abordagem analítica para as políticas de inserção social pelo trabalho.⁴ Esse objetivo ganha um interesse adicional a partir de uma constatação muito singela: a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), incorporou o termo “popular” à sua atual denominação, passando a ser Secretaria Nacional de Economia Popular e Solidária. Não se pretende aqui identificar ou discutir as possíveis razões que motivaram essa mudança, mas pôr em evidência uma realidade social que tende a ser desconsiderada pelas definições que embasam as políticas institucionais em apoio à economia solidária e, ao fazer isso, contribuir para ampliar o horizonte de percepção e o alcance social efetivo dessas políticas nos centros urbanos.

Para realizar essa análise, o artigo está estruturado em cinco seções, incluindo esta introdução. A seção 2 coloca em evidência a dinâmica peculiar de uma economia dos setores populares nos espaços urbanos, abrangendo um imenso contingente de trabalhadores que, historicamente, ganham o seu sustento fora do padrão contratualista do emprego regular assalariado. A seção 3 analisa as

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt79/espp6>

2. Assessor de inclusão socioprodutiva das Voluntárias Sociais da Bahia. E-mail: gabrielkr@uol.com.br.

3. Secretário do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte do estado da Bahia. E-mail: davimagalhaes@uol.com.br.

4. Sobre economia solidária e sua dinâmica organizativa e política no Brasil, ver Silva (2020a). Sobre os programas de apoio aos trabalhadores e inserção produtiva, ver Silva (2020b).

condições sociais singulares da reprodução dos empreendimentos associativos nos espaços rurais e urbanos; e a seção 4 apresenta a proposição de uma política de inserção social pelo trabalho, corporificada nos centros públicos de economia popular e solidária (CPEPS), abrangendo, simultaneamente, os empreendimentos associativos e os trabalhadores da economia popular urbana. Ao final, a seção 5 tece algumas conclusões.

2 A ECONOMIA DOS SETORES POPULARES NOS ESPAÇOS URBANOS

Historicamente, o Brasil nunca conheceu os índices de assalariamento das economias capitalistas centrais e não vivenciou uma “sociedade salarial” entendida como o predomínio do emprego assalariado regulado pelo Estado (Castel, 1998). Mais de cem anos após a Abolição da Escravatura, o emprego regular assalariado no setor privado não ultrapassa 38% da população ocupada (Ipea, 2024). O emprego assalariado regular sempre foi uma experiência efêmera e intermitente nas trajetórias de vida da maioria dos trabalhadores brasileiros.

Apesar dessa realidade, as categorias de análise do mundo do trabalho e as principais políticas de inserção social pelo trabalho têm por referência primordial o emprego assalariado (qualificação profissional, intermediação de mão de obra e seguro-desemprego). A partir dos anos 1990, ganham destaque os apelos em favor do empreendedorismo e do microcrédito, ancorados na falsa concepção de que cada trabalhador poderia ser um empresário de si mesmo. Na primeira década dos anos 2000, como resultado das lutas sociais, institucionalizam-se, ainda que periféricamente, programas em apoio à economia solidária, expressando uma contratendência crítica às políticas de inserção social pelo trabalho.

Em uma realidade como a brasileira, as condições necessárias à sustentação da vida de milhões de pessoas não são proporcionadas pelo mercado capitalista de trabalho. Ocorrem por conta dos próprios sujeitos e suas famílias, no âmbito de uma economia dos setores populares, entendida como o trabalho realizado de forma individual ou familiar e as diferentes modalidades de trabalho associativo. Essa economia possui uma lógica peculiar, ancorada na geração de recursos (monetários ou não) destinados a prover e repor meios de vida e na utilização de recursos humanos próprios, agregando, portanto, unidades de trabalho e não de inversão de capital (Kraychete e Gonçalves, 2023).

A experiência cotidiana dos trabalhadores da economia dos setores populares mobiliza padrões de reciprocidade entre familiares, amigos e vizinhança em uma dinâmica, na maioria das vezes, indivisível entre casa e trabalho, contrastando com a lógica contida na expressão “amigos, amigos, negócios à parte”. Responde a requisitos não exclusivamente econômicos, mas às condições sociais singulares da reprodução coletiva. Diferentemente da empresa capitalista que – na busca do lucro máximo, da competitividade e da produtividade – dispensa trabalhadores, a racionalidade econômica dos empreendimentos populares está subordinada às necessidades da reprodução da vida da unidade familiar. A referência para a sua compreensão e análise, como indicado por Coraggio (1998), não é a micro ou pequena empresa, mas a unidade domiciliar. Um censo econômico, por exemplo, não capta o trabalho de mulheres que, dentro de casa, produzem e vendem alimentos, produtos de limpeza ou confecções.

Quando aqui se fala em economia dos setores populares, refere-se a trabalho e trabalhadores, e não à relação emprego assalariado e capital. Abrange atividades realizadas em uma margem extensa e inferior da economia, sobretudo nos espaços urbanos, que se movimentam rentes ao chão, dispondo, essencialmente, da própria força de trabalho dos seus agentes. Os trabalhadores dessa economia produzem e vendem mercadorias, mas a sua própria força de trabalho não se constitui em uma mercadoria.⁵ Não ocorre a mercantilização da força de trabalho. Ou seja, tem-se a produção de mercadorias por uma não mercadoria.

Atualmente, essa economia abrange cerca de 23 milhões de trabalhadores, correspondendo a 23% do total da população ocupada no Brasil. No espaço rural, tal ocupação é formada, sobretudo, pelos agricultores familiares, bem como os pescadores, as marisqueiras, quebradeiras de coco, os seringueiros, artesãos etc. Entretanto, essa economia dos setores populares tem uma feição essencialmente urbana, abrangendo cerca de 19 milhões de pessoas, que trabalham de forma individual ou familiar, configurando uma economia popular urbana.⁶

Até a década de 1970, acreditava-se que esse contingente seria engatado ao processo de crescimento, via emprego assalariado, mas não foi o que aconteceu. A sua permanência expressa uma matriz de desigualdade e pobreza que se reproduz ao longo da história. Tem sua origem na transição do trabalho escravo para o trabalho livre. Não resulta da atual trajetória de precarização do trabalho por perdas de direitos, em que o trabalhador que perdeu o emprego se transforma em motorista de aplicativo. Trata-se de um contingente permanente, que antecede o processo de industrialização e vem se reproduzindo e recriando para além das conjunturas de crise ou de expansão da economia.

A partir dos dados da PNAD Contínua, é possível ter uma visão aproximada dos ofícios e do perfil desses trabalhadores nos espaços urbanos. Eles estão presentes em diferentes atividades: comércio, construção civil, produção de alimentos, confecções, serviços de beleza, transporte de carga etc. Diferentemente do que se pensa, o vendedor ambulante corresponde apenas a uma pequena fração do total desses trabalhadores. Para 21%, o local de trabalho é o próprio domicílio. No caso das mulheres, essa coincidência entre residência e local de trabalho é bem maior (cerca de 37%). Para muitos desses trabalhadores, os bens de consumo duráveis representam instrumentos de trabalho. É o caso, por exemplo, do fogão e da geladeira para as mulheres que, dentro de casa, produzem e vendem alimentos. Investimento produtivo, receitas, custos e consumo familiar estão misturados.

Nessas circunstâncias, a visão convencional da economia tem pouca utilidade. Não há como tratar adequadamente tais atividades como se fossem micro ou pequenas empresas tradicionais. O discurso do “empreendedorismo” não capta o que há de peculiar na situação

5. Mesmo que isso possa ocorrer como forma de complementação de renda fora da atividade da economia popular e com extensão de jornada de trabalho.

6. Para estimar os trabalhadores da economia popular urbana, tomou-se como recorte a definição da população urbana adotada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), identificando a população economicamente ativa (PEA) e a população ocupada por posição na ocupação. A partir desse recorte, delimitou-se o que a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) classifica como “ocupado por conta própria”, excluindo desse conjunto os profissionais liberais, conforme a designação da Classificação Brasileira de Ocupações Domiciliares, utilizada pelo IBGE. Para uma descrição detalhada do procedimento utilizado, ver Kraychete (2021).

desses trabalhadores. Em boa parte, esse trabalho é determinado pela reprodução de situações de privação e carência de direitos.

Não se trata de um trabalho fortuito, realizado nas horas vagas, enquanto se aguarda a oportunidade de inserção no mercado de trabalho como assalariado. São atividades permanentes. Cerca de 51% exercem a mesma atividade há mais de cinco anos, e 66% possuem uma jornada de trabalho superior a 40 horas semanais. Ao contrário do que usualmente se supõe, a maior parte situa-se em faixas etárias mais avançadas (74% possuem mais de 35 anos). A grande maioria (70%) não contribui para a Previdência Social, vivenciando uma permanente incerteza sobre o dia de amanhã e a insegurança diante de doenças ou acidentes que interrompam o seu trabalho. Cerca de 44% recebem, no máximo, o equivalente a meio salário mínimo. Estão incluídos no mercado, mas excluídos de direitos. Enfrentam condições de vida e trabalho marcadas cotidianamente pela incerteza, baixos rendimentos e privação de bens e direitos, muitas vezes em territórios ocupados pelo crime organizado. Há, portanto, uma disjunção entre trabalho e cidadania.

3 SINGULARIDADES DOS EMPREENDIMENTOS ASSOCIATIVOS NOS ESPAÇOS RURAIS E URBANOS

Os dados do mapeamento realizado pela Senaes⁷ entre 2010 e 2013 indicam que a maior parte dos empreendimentos associativos está localizada na área rural (54,8%). Os que atuam exclusivamente na área urbana correspondem a 34,8% do total, e 10,4% atuam tanto em áreas urbanas como rurais. Não existem evidências de que essa realidade tenha se alterado.

As condições de existência desses empreendimentos, realizados por agricultores familiares e por trabalhadores urbanos, são bem diferentes. Os empreendimentos não levitam sob um espaço vazio. Os mecanismos de gestão e as condições de sustentabilidade são fortemente influenciadas pela relação de propriedade pré-existente dos trabalhadores com os meios de produção. Os agricultores familiares, antes de iniciarem uma atividade associativa, já exercem um trabalho na condição de pequenos proprietários. Na maioria das vezes, a venda em melhores condições ou o beneficiamento da produção agrícola pressupõe o trabalho associativo. Não por acaso, as atividades que realizam de forma associativa não são as atividades agrícolas, mas a comercialização ou o beneficiamento da produção advinda de cada unidade de produção familiar.

A organização de empreendimentos associativos por trabalhadores urbanos apresenta características próprias, pois estes enfrentam condições bem mais adversas em relação aos organizados por agricultores familiares. Em geral, não dispõem de meios e objetos de trabalho e de uma produção prévia, que sirva de base para um empreendimento associativo. Contam apenas com a força de trabalho de seus membros. Diferentemente dos agricultores familiares, não têm as mesmas chances de obtenção de uma renda não monetária, mediante a produção para o próprio consumo. A obtenção de resultados positivos adquire uma urgência maior, sobretudo quando não possuem outra fonte de renda e/ou a motivação predominante é a busca de uma

7. Para uma análise dos dados do mapeamento de economia solidária no Brasil, ver Silva (2020a).

alternativa ao desemprego. Não por acaso, os empreendimentos associativos estão localizados majoritariamente nos espaços rurais, apesar de 90% do total da população ocupada no Brasil estar concentrada nos espaços urbanos. Como superar esse descompasso?

Diferentemente do que ocorre com os agricultores familiares,⁸ não existem políticas especificamente orientadas para os trabalhadores por conta própria da economia popular urbana, que contribuam para uma *ambiência* favorável ao desenvolvimento dessa economia, considerando a sua dinâmica peculiar. Assim, no Brasil urbano, cerca de 19 milhões de trabalhadores estão fora de qualquer política de inserção social pelo trabalho: não são empregados assalariados, não são microempresários e não se enquadram nas políticas institucionais em apoio à economia solidária. Por produzirem de forma individual ou familiar, seriam “populares”, mas não “solidários”. Isso significa que as políticas em apoio à economia solidária atendem a um grupo de mulheres que, na cidade, produz alimentos de forma associativa, mas excluem mulheres que produzem e vendem alimentos individualmente, que podem ser vizinhas no mesmo bairro. Nesse caso, podem ser incluídas como pessoa carente, em programas de transferência de renda ou como “público beneficiário da assistência social”, mas permanecem excluídas das políticas de inserção social pelo trabalho, inclusive aquelas referenciadas na economia solidária.

Existe uma desconexão entre as categorias de análise que embasam as políticas e a dinâmica cotidiana efetiva desses agentes populares. Repõem-se, assim, do ponto de vista analítico, as condições que consagram a disjunção entre cidadania e trabalho, podendo ratificar processos excludentes.

Compreende-se que a insuficiência das políticas atuais não é apenas programática. Existe uma problemática conceitual. Assim, neste artigo, quando se fala em políticas para a economia popular e solidária, também se incluem os trabalhadores da economia dos setores populares nos espaços urbanos.

Somando-se os trabalhadores por conta própria dessa economia popular urbana aos desempregados nos espaços urbanos, tem-se um total de 26,5 milhões de trabalhadores. Não se trata de um contingente que será engatado ao emprego regular assalariado como um resultado linear do crescimento econômico. Também não existem evidências de que essas pessoas venham a se organizar majoritariamente em empreendimentos econômicos associativos. Nessa perspectiva, é interessante conferir qual o total de trabalhadores que integram os empreendimentos associativos nos espaços urbanos e quanto eles representam em relação a esse contingente de 26,5 milhões de trabalhadores. Não é difícil fazer essa estimativa.

Dadas as condições atuais, as pessoas que integram os empreendimentos associativos nos espaços urbanos não são as assalariadas do setor privado ou os funcionários públicos, mas aquelas que, em geral, tiram o seu sustento com o trabalho que realizam de forma individual ou familiar. Convém lembrar, também, que os clientes dos bancos comunitários e outros

8. Existem importantes políticas públicas federais voltadas para a agricultura familiar. Destacam-se: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf); o benefício Garantia-Safra; o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) etc. Sobre esses programas, ver Sambaichi e Silva (2023).

empreendimentos de finanças solidárias são trabalhadores dessa economia popular urbana.⁹ Se isso é verdade, as políticas de apoio e fomento à economia solidária não podem desconsiderar a dinâmica peculiar dos setores populares, tal como existe concretamente nos espaços urbanos.

4 ECONOMIA POPULAR E SOLIDÁRIA E INCLUSÃO SOCIOPRODUTIVA NOS CENTROS URBANOS

Em uma realidade como a brasileira, pensar a inserção social pelo trabalho no âmbito da economia solidária é pensar o popular, abrangendo simultaneamente, em uma mesma política, os empreendimentos associativos e os trabalhadores da economia popular urbana. No meio rural, essa relação é facilmente percebida pela vinculação entre a produção feita por agricultores familiares e o trabalho associativo. Existem, por exemplo, as feiras da agricultura familiar e economia solidária. Uma das fragilidades e limitações das políticas em apoio à economia solidária consiste, exatamente, nessa disjunção entre os empreendimentos associativos e os trabalhadores da economia popular urbana.

Da mesma forma que os agricultores familiares, os trabalhadores da economia popular urbana são potencialmente integrantes das diferentes modalidades ou tipologias de empreendimentos associativos ou ações em redes, sem que a produção dos diferentes bens e serviços deixe de ser individual ou familiar. A proposição aqui contida é que políticas de inserção que promovam uma mudança de qualidade da economia dos setores populares em sua feição urbana não se contrapõem, mas favorecem o desenvolvimento dos empreendimentos associativos populares.

Urge então uma política estruturante de afirmação da cidadania por meio do trabalho, de caráter nacional, com inclusão socioproductiva que apoie essas 19 milhões de pessoas, que nos espaços urbanos periféricos sobrevivem do seu próprio trabalho.

Um conjunto de importantes iniciativas e diretrizes já foi sistematizado no Plano Nacional de Economia Solidária para promover o direito de produzir e viver de forma associativa e sustentável (2015-2019), conforme evidenciado na Reunião do Conselho Nacional de Economia Solidária, realizada entre os dias 14 e 16 de maio de 2024, em Brasília, no Palácio do Planalto. No entanto, faz-se necessária a materialização de uma política territorial urbana que represente uma intervenção qualitativamente distinta em apoio à economia popular e solidária.

A partir da experiência exitosa de vários estados¹⁰ e municípios da federação na execução de políticas públicas de apoio à economia popular e solidária, propõe-se uma política nacional de implantação de CPEPS nos centros urbanos. Os CPEPS são espaços multifuncionais, de abrangência territorial definida, com o objetivo de promover a inclusão socioproductiva nos seus respectivos territórios. Esses centros terão como missão a promoção e o desenvolvimento dos empreendimentos da economia popular e solidária, por meio

9. Sobre finanças solidárias e os principais tipos de empreendimentos que compõem esse segmento de organização coletiva, ver Silva (2020a).

10. Ver importante experiência dos centros públicos de economia solidária da Bahia em Prata (2022). Ver também sobre o Programa Vida Melhor Urbano do governo estadual da Bahia, que presta um serviço inovador de assistência técnica aos trabalhadores por conta própria da economia popular urbana, em Flem (2014).

da oferta de assistência técnica regular e apropriada à dinâmica peculiar dessa economia, prestada por equipes locais, voltadas a prover tecnologias de gestão; microcrédito assistido; apoio à comercialização; qualificação técnica para melhor desenvolvimento da atividade econômica; distribuição de insumos e equipamentos para os empreendimentos; estímulo às atividades em rede; e articulação com as demais políticas de proteção e promoção social, por meio de um processo estruturado de formação continuada.

O serviço de assistência técnica prestada pelos CPEPS aos empreendimentos associativos, aos trabalhadores da economia popular urbana e às redes de economia solidária e comércio justo e solidário ocorre por meio de uma organização lógica de dimensões necessárias para o desenvolvimento e busca pela sustentabilidade dos empreendimentos e redes atendidas, considerando: i) os territórios, suas potencialidades, vocações socioeconômicas e políticas públicas de desenvolvimento existentes; ii) a gestão dos empreendimentos, condições de autogestão e democracia interna, capacidade produtiva e seu plano de ação; iii) o produto, sua tecnologia, seu beneficiamento e agregação de valor; iv) o mercado, as condições de logística, *marketing* e comunicação e oportunidades de negócios; e v) a articulação dos empreendimentos econômicos solidários e populares para o crédito, nas redes de comercialização, em lojas coletivas e cooperativas.

Os CPEPS devem acolher e desenvolver as experiências das melhores práticas de comercialização de produtos e serviços: realização de estudo de viabilidade econômica com metodologia apropriada à realidade dos empreendimentos; inserção de produtos nos mercados convencionais, lojas, *shoppings*; vendas institucionais; criação e apoio em redes sociais; plano de *marketing*; ações de apoio ao crédito; fundos rotativos para a aquisição de embalagens, insumos e bens permanentes para os empreendimentos; apoio às cadeias produtivas territoriais; apoio às ações de reciclagem por cooperativas de catadores; ações de assistência na área de gestão, contábil, jurídica e realização de ações promocionais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A inserção social pelo trabalho no âmbito da economia popular e solidária não depende apenas do empenho dos seus trabalhadores, como se a resolução de problemas particulares de cada um resultasse em uma mudança de qualidade do todo, mas pressupõe uma *ambiência* que incida no alívio ou superação das principais fontes de privação, que marcam as condições de existência desses empreendimentos.

Essa *ambiência* – entendida como um espaço social, político e institucionalmente construído – envolve, simultaneamente, as condições internas ao bom funcionamento de cada empreendimento e o acesso efetivo de seus trabalhadores e trabalhadoras aos direitos econômicos e sociais. É na criação dessa *ambiência* favorável, especialmente nos espaços urbanos, que incidem os serviços prestados pelos CPEPS.

Em uma realidade como a brasileira, uma política de inserção social pelo trabalho, efetivada por meio da economia popular solidária, deve se deixar interpelar pelas condições de existência desses(as) 19 milhões de trabalhadores(as) da economia popular urbana. É no enfrentamento desse desafio que se justifica a proposta consubstanciada na criação dos CPEPS.

REFERÊNCIAS

- CASTEL, R. **A metamorfose da questão social**. Petrópolis: Vozes, 1998.
- CORAGGIO, J. L. **Economia urbana**: la perspectiva popular. Quito: Propuestas, 1998.
- FLEM – FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES. **Programa Vida Melhor Urbano** – Manual de orientação metodológica: pressupostos conceituais e procedimentos práticos. Salvador: Flem, 2014.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Análise do mercado de trabalho. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 77, p. 11-39, abr. 2024.
- KRAYCHETE, G. **Economia dos setores populares**: o trabalho para além da norma salarial. São Leopoldo: Oikos, 2021. Disponível em: <https://oikoseditora.com.br/new/obra/index/id/1159>.
- KRAYCHETE, G.; GONÇALVES, V. Economia dos setores populares: trabalho, inserção social e cidadania. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 75, p. 187-204, abr. 2023.
- PRATA, V. **Economia solidária na Bahia**: a grande virada. Salvador: Studio Nagô, 2022.
- SAMBUICHI, R. H.; SILVA, S. P. (Org.). **Vinte anos de compras da agricultura familiar**: um marco para as políticas públicas de desenvolvimento rural e segurança alimentar e nutricional no Brasil. Brasília: Ipea, 2023.
- SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil**: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020a.
- SILVA, S. P. **A inclusão produtiva como eixo de política de proteção social**: contexto latino-americano e questões para a realidade brasileira. Brasília: Ipea, out. 2020b. (Texto para Discussão, n. 2605).
- SINGER, P. Apresentação. In: ABRAMOVAY, R. **Laços financeiros na luta contra a pobreza**. São Paulo: Annablume, 2004. p. 13-20.