

Silva, Sandro Pereira

Working Paper

A inclusão produtiva como eixo de política de proteção social: Contexto latino-americano e questões para a realidade brasileira

Texto para Discussão, No. 2605

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Silva, Sandro Pereira (2020) : A inclusão produtiva como eixo de política de proteção social: Contexto latino-americano e questões para a realidade brasileira, Texto para Discussão, No. 2605, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, <https://doi.org/10.38116/td2605>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/240799>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

TEXTO PARA **DISCUSSÃO**

2605

**A INCLUSÃO PRODUTIVA COMO
EIXO DE POLÍTICA DE PROTEÇÃO
SOCIAL: CONTEXTO LATINO-
AMERICANO E QUESTÕES PARA
A REALIDADE BRASILEIRA**

Sandro Pereira Silva



2605

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

Brasília, outubro de 2020

A INCLUSÃO PRODUTIVA COMO EIXO DE POLÍTICA DE PROTEÇÃO SOCIAL: CONTEXTO LATINO-AMERICANO E QUESTÕES PARA A REALIDADE BRASILEIRA

Sandro Pereira Silva¹

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

Flávia de Holanda Schmidt

**Diretor de Estudos e Políticas
Macroeconômicas**

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

Nilo Luiz Saccaro Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação
e Infraestrutura**

André Tortato Rauhen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas
e Políticas Internacionais**

Ivan Tiago Machado Oliveira

**Assessor-chefe de Imprensa
e Comunicação (substituto)**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2020

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: I31; J68.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2605>

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

| | |
|--|----|
| 1 INTRODUÇÃO | 7 |
| 2 POLÍTICAS SOCIAIS E COMBATE À POBREZA E À DESIGUALDADE NA AMÉRICA LATINA | 9 |
| 3 A INCLUSÃO PRODUTIVA COMO EIXO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL | 18 |
| 4 UM PANORAMA DA PRODUÇÃO ACADÊMICA SOBRE INCLUSÃO PRODUTIVA NO BRASIL | 27 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 34 |
| REFERÊNCIAS | 37 |

SINOPSE

Este texto teve como objetivo realizar um enquadramento analítico sobre o repertório recente de políticas públicas de combate à pobreza e à desigualdade de renda, suas características mais centrais e como os programas de inclusão produtiva se inserem nessa estratégia. Para tanto, inicialmente, a seção 2 traça um balanço desse arranjo institucional para o contexto atual latino-americano. Em seguida, na seção 3, o foco recai sobre as experiências recentes no Brasil, destacando-se os principais programas que se inserem em uma estratégia de proteção social em geral, e de inclusão produtiva em particular. Para complementar a discussão, na seção 4 são expostos os resultados da pesquisa bibliométrica realizada a partir de bases de produção científica que abordam o tema “inclusão produtiva”, no intuito de averiguar a diversidade de interpretações que o termo suscita. Por fim, nas considerações finais, são apontadas algumas orientações propositivas mais generalizantes para a construção de uma estratégia nacional de inclusão produtiva no Brasil.

Palavras-chave: inclusão produtiva; política social; trabalho e renda.

ABSTRACT

This text aimed to provide an analytical framework about the recent repertoire of public policies to combat poverty and income inequality, its most central characteristics and how productive inclusion programs are part of this strategy. To this end, an overview was drawn up that characterizes this institutional arrangement in the current Latin American context. Then, the focus was on recent experiences in Brazil, highlighting the main programs that fall within a social protection strategy in general, and productive inclusion in particular. To complement the discussion, a bibliometric research was carried out on the basis of scientific production that addresses the theme “productive inclusion”, in order to ascertain the diversity of interpretations that the term elicits. Finally, in the final considerations, some general propositional guidelines are pointed out for the construction of a national strategy for productive inclusion in Brazil.

Keywords: productive inclusion; social policy; work and income.

1 INTRODUÇÃO

O conceito de política social se materializa no fato de que todas as nações, por mais simples que sejam, buscam instituir sob seus domínios territoriais certos mecanismos destinados a proteger e gerar solidariedade entre seus integrantes. À medida que a vida em sociedade se complexifica, esses mecanismos passam a demandar providências mais estruturadas, tomadas por instâncias mais ou menos especializadas e com alguma sofisticação técnica para atingir seus objetivos. Nesse sentido, uma política social pode ser vista tanto como uma atividade-fim – que visa assegurar diretamente as condições dignas de sobrevivência – quanto como uma atividade-meio, preparando a população para enfrentar os riscos inerentes à vida coletiva. Sua necessidade será maior quanto mais pobres e desiguais forem as configurações sociais sob as quais elas incidem.

Como as sociedades são dinâmicas em seus processos de reprodução e desenvolvimento, a política social não pode ser entendida como algo estanque quanto a instrumentos e métodos de intervenção, mas sim algo revestido de uma plasticidade que lhe permita oscilar conforme as necessidades e circunstâncias (sociais, políticas e econômicas) enfrentadas. Ademais, sua discussão pode ser tomada como um indicador do que seja coletivamente aceito como ideal de proteção e justiça social vigente em um determinado momento histórico, a partir de uma visão de futuro compartilhada, ainda que essa visão seja objeto constante de disputa entre atores políticos reais.

Tomando como base o contexto territorial da América Latina, é possível afirmar que sua população convive historicamente com altos índices de pobreza e desigualdade de renda, os quais se manifestam de maneira diferenciada quando se leva em conta os distintos recortes populacionais (gênero, etnia, idade etc.) em cada país. Parte desse problema da região é explicada na literatura pela heterogeneidade da estrutura produtiva de suas economias nacionais, marcada por um largo diferencial de produtividade entre setores e empresas em atividade (Infante, 2011; Nogueira, 2019) e elevada volatilidade do produto interno bruto (PIB) real (Anghion, 1999; Mattos, 2019), que, por sua vez, traduzem-se em capacidades desiguais entre os habitantes para projetar trajetórias laborais mais protegidas e estáveis.

Por se tratar de fenômenos complexos e multidimensionais, o enfrentamento dessas questões exige um repertório variado de intervenções por parte do poder público. Nessa perspectiva, os países vêm apresentando respostas programáticas diversificadas,

sobretudo a partir dos anos finais do século XX, com a abertura de novos canais de expressão das demandas populares por melhores condições de vida e cidadania. O Brasil se enquadra nesse processo.

Uma dimensão importante dessas intervenções refere-se aos programas nacionais de transferência de renda, de natureza contributiva direta ou indireta, que auxiliam no enfrentamento de problemas causados pela perda da capacidade laboral dos indivíduos e pela insuficiência de renda de algumas famílias.

Recentemente, outro eixo de atuação estatal tem ganhado espaço nas agendas de governo. Trata-se de programas voltados à inclusão produtiva de indivíduos em idade ativa, com o intuito de garantir a autonomia de renda e combater, em articulação com as demais políticas de proteção social, o ciclo geracional da pobreza (Garcia, 2011; Silva, 2011).

Esses programas são relevantes também para a orientação de ações dirigidas ao pacto internacional dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), junto à Organização das Nações Unidas (ONU), com destaque para o ODS 1, “erradicação da pobreza”; o ODS 8, “promoção do trabalho decente e desenvolvimento econômico”; e o ODS 10, “redução das desigualdades” (Ipea, 2018; 2020; CEPAL, 2019a).

Contudo, o termo “inclusão produtiva” ainda recende de uma classificação teórica e político-programática mais rigorosa para ser encarado de fato como um referencial de política pública presente na agenda governamental. As ações em curso sob a responsabilidade dos governos nacionais são baseadas em múltiplas estratégias de intervenção, espalhadas sob a gestão de estruturas burocráticas distintas, sem uma coordenação bem estruturada e com poucos canais de deliberação, comprometendo seus resultados no plano operacional agregado (CEPAL, 2011; 2019a; 2019c; Evans, 2011; Cerutti *et al.*, 2014).

É justamente sobre tal questão que este texto visa tratar. O objetivo foi realizar um enquadramento analítico sobre o repertório recente de políticas de combate à pobreza e à desigualdade de renda, suas características mais centrais e como os programas de inclusão produtiva se inserem nessa estratégia. Para tanto, inicialmente, a seção 2 traça um balanço desse arranjo institucional para o contexto atual latino-americano.

Em seguida, na seção 3, o foco recai sobre as experiências recentes no Brasil, destacando-se os principais programas que se inserem em uma estratégia de proteção social em geral, e de inclusão produtiva em particular. Para complementar a discussão, na seção 4 são expostos os resultados da pesquisa bibliométrica realizada a partir de bases de produção científica que abordam o tema “inclusão produtiva”, no intuito de averiguar a diversidade de interpretações que o termo suscita. Por fim, nas considerações finais, são apontadas algumas orientações propositivas mais generalizantes para a construção de uma estratégia nacional de inclusão produtiva no Brasil.

2 POLÍTICAS SOCIAIS E COMBATE À POBREZA E À DESIGUALDADE NA AMÉRICA LATINA

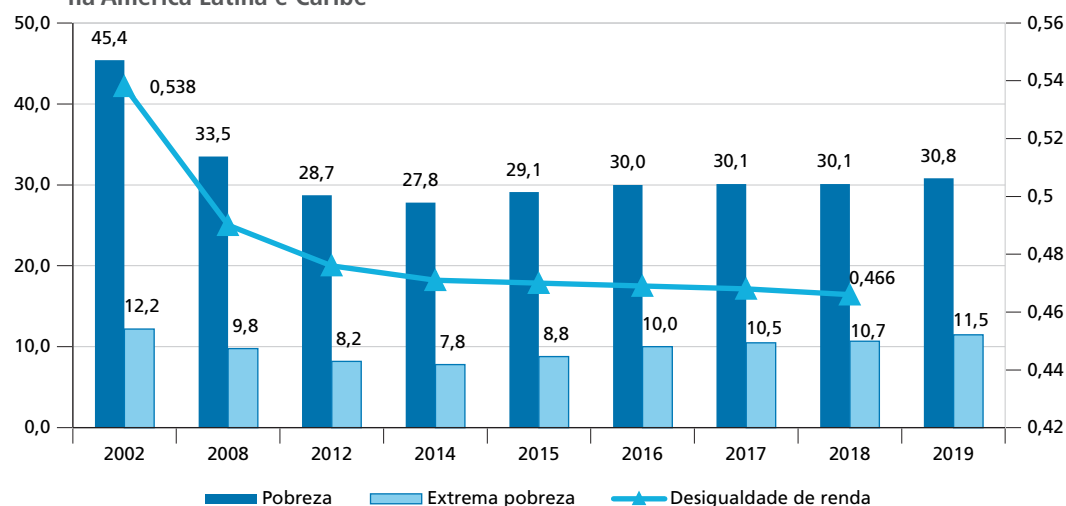
A pobreza pode ser caracterizada de maneira sintética como uma situação de fragilidade social e privação material em que o indivíduo se encontra frente às demandas básicas de sobrevivência e cidadania. Essa situação gera no indivíduo uma série de incertezas, que, por sua vez, obedecem a uma escala de necessidades. Assim, combater a pobreza significa enfrentar as principais incertezas que a caracterizam no plano social, entre as quais se encontram: a insuficiência de renda, a precariedade de serviços públicos e a falta de oportunidades de trabalho decente (Silva, 2011).

Os países latino-americanos têm empreendido, nos últimos anos, diversas estratégias de políticas públicas orientadas à superação da pobreza e, por conseguinte, à redução das desigualdades sociais. Tais ações visam não apenas contribuir para melhoria da renda de indivíduos e famílias participantes, mas também promover – direta ou indiretamente, de acordo com o tipo de programa – o acesso a serviços sociais básicos e fomentar o trabalho decente na região. Elas foram relevantes para o enfrentamento e a diminuição dos índices de pobreza e de desigualdade em praticamente toda a América Latina, desde fins dos anos 1990 (CEPAL, 2019b; 2019c).

Contudo, dados mais recentes já demonstram um refluxo a partir de 2015, muito em função da reversão de trajetória desses indicadores de países importantes para a região como Brasil e Argentina (Silva e Valadares, 2018; Mattos, 2019; C, 2019b). Entre 2014 (ano de indicadores mais baixos) e 2019, o crescimento no total de domicílios em situação de pobreza e pobreza extrema na região foi de 3,0 pontos percentuais (p.p.) e 3,7 p.p., respectivamente. Em termos absolutos, representam um total estimado de 191 milhões de pessoas em situação de pobreza e 72 milhões em pobreza extrema.

Quanto à desigualdade de renda, após uma queda acentuada observada entre 2002 e 2014, esse indicador apresentou pouca variação nos anos seguintes, o que não retira a América Latina da incômoda condição de ser uma das regiões mais desiguais do planeta, como indica edição de 2018 do *World Inequality Report* (Chancel, 2018). Verificando a variação recente entre 2014 e 2018, Bolívia, El Salvador e Paraguai tiveram reduções acumuladas de 7% ou mais. Por sua vez, o Brasil foi o país onde se registrou o maior aumento do índice de Gini, saindo de 0,514 para 0,54 no mesmo período (CEPAL, 2020). Os valores mais baixos são de Argentina, Uruguai e El Salvador, algo próximo ou inferior a 0,400. Brasil e Colômbia são os que detêm maiores valores, sendo os únicos com índices superiores a 0,520. O gráfico 1 e a tabela 1 ilustram essas informações mais agregadas para a região.

GRÁFICO 1
Evolução da desigualdade de renda (índice de Gini), pobreza (%) e pobreza extrema (%) na América Latina e Caribe¹



Fonte: CEPAL (2020).
Nota: ¹ Conjunto de dezoito países.

TABELA 1
Evolução da desigualdade de renda, pobreza e pobreza extrema na América Latina e Caribe – por país¹ (2014 e 2018)

| Países | Desigualdade (Índice de Gini) | | | Pobreza (%) | | | Pobreza extrema (%) | | |
|-----------|-------------------------------|-------|--------------|-------------|------|----------|---------------------|------|--------------|
| | 2014 | 2018 | Variação (%) | 2014 | 2018 | Var. (%) | 2014 | 2018 | Variação (%) |
| Argentina | 0,391 | 0,396 | 1,3 | 30,3 | 32,0 | 5,6 | 6,1 | 6,7 | 9,8 |
| Bolívia | 0,471 | 0,438 | -7,0 | 39,5 | 36,4 | -7,8 | 16,8 | 15,2 | -9,5 |
| Brasil | 0,514 | 0,54 | 5,1 | 23,7 | 26 | 9,7 | 4,9 | 6,4 | 30,6 |

(Continua)

(Continuação)

| Países | Desigualdade (Índice de Gini) | | | Pobreza (%) | | | Pobreza extrema (%) | | |
|----------------------|----------------------------------|-------|--------------|----------------|------|----------|------------------------|------|--------------|
| | 2014 | 2018 | Variação (%) | 2014 | 2018 | Var. (%) | 2014 | 2018 | Variação (%) |
| China | 0,466 | 0,454 | -2,6 | 11,7 | 8,6 | -26,5 | 3,5 | 2,3 | -34,3 |
| Colômbia | 0,54 | 0,52 | -3,7 | 27,8 | 26,9 | -3,2 | 7,9 | 7,2 | -8,9 |
| Costa Rica | 0,498 | 0,493 | -1,0 | 21,7 | 21,1 | -2,8 | 7,2 | 5,7 | -20,8 |
| Equador | 0,449 | 0,454 | 1,1 | 23,3 | 21,5 | -7,7 | 8,5 | 7,9 | -7,1 |
| El Salvador | 0,434 | 0,405 | -6,7 | 34,9 | 29,2 | -16,3 | 8,1 | 6,2 | -23,5 |
| Honduras | 0,481 | 0,481 | 0,0 | 63,8 | 61,9 | -3,0 | 40 | 40,7 | 1,8 |
| México | 0,502 | 0,475 | -5,4 | 50,6 | 48,8 | -3,6 | 17,5 | 16,8 | -4,0 |
| Panamá | 0,509 | 0,498 | -2,2 | 23 | 20,7 | -10,0 | 10,2 | 9,8 | -3,9 |
| Paraguai | 0,522 | 0,474 | -9,2 | 26,6 | 24,2 | -9,0 | 5,4 | 4,4 | -18,5 |
| Peru | 0,446 | 0,439 | -1,6 | 21,8 | 20,5 | -6,0 | 4,1 | 3,8 | -7,3 |
| República Dominicana | 0,449 | 0,444 | -1,1 | 30,8 | 22,8 | -26,0 | 6,3 | 3,8 | -39,7 |
| Uruguai | 0,392 | 0,391 | -0,3 | 9,7 | 8,1 | -16,5 | 0,3 | 0,1 | -66,7 |
| América Latina | 0,471 | 0,466 | -1,1 | 27,8 | 30,1 | 8,3 | 7,8 | 10,7 | 37,2 |

Fonte: CEPAL (2020).

Nota: ¹ Conjunto de quinze países.

Embora os indicadores de renda sejam relevantes para acompanhar as condições socioeconômicas da população em cada país, há alguns limites para a comparação entre eles. Um dos motivos é a própria abordagem metodológica das pesquisas domiciliares, que apresentam algumas especificidades. Outro fato é que os países também possuem sistemas de política social diferenciados, que impactam na condição de bem-estar das famílias para além da renda. Um indicador dessa heterogeneidade é o percentual do gasto social dos governos centrais em relação ao PIB de cada país. Enquanto países como Brasil e Uruguai apresentam índice de gasto social superior a 17% do PIB; Paraguai, Equador e países da América Central, como República Dominicana e Guatemala, gastam menos de 9% (CEPAL, 2019d). Além do total dispendido, também há diferenças na estrutura setorial das políticas (serviços de saúde, educação, cultura, assistência e previdência social etc.).

Entre as estratégias de intervenção que compõem o gasto social de cada país está o campo das políticas públicas de proteção social, que tem por referência a proteção contra riscos associados às condições de incapacidade para o exercício do trabalho e, por conseguinte, à perda da capacidade de gerar renda por meios próprios, seja por

motivos físicos (maternidade, acidente, doença, invalidez e velhice), seja por falta de oportunidades (desemprego involuntário ou “trabalho precário”¹).

Conforme destacado por Ipea (2010), há várias razões pelas quais a insuficiência de renda se manifesta na sociedade. De acordo com a combinação entre relações de trabalho e tipos de riscos que estão submetidos, os trabalhadores podem ser afetados por distintas situações cujo resultado será a condição de insuficiência de renda. Esses riscos, por sua vez, advêm das condições pelas quais os trabalhadores vendem ou usam sua força de trabalho (riscos do trabalho) ou, no caso dos trabalhadores não assalariados, das condições pelas quais a posse dos instrumentos de trabalho lhes possibilita gerar e se apropriar de valor (riscos de mercado). O quadro 1 sintetiza essas situações elencadas.

QUADRO 1
Tipos de riscos associados ao trabalho

| Relação de trabalho | Incapacidade temporária para o trabalho | Incapacidade permanente para o trabalho | Inserção precária temporária | Inserção precária permanente |
|-------------------------|--|---|--|--|
| Emprego assalariado | Riscos do trabalho: - desemprego temporário; - inatividade temporária (gravidez, acidente, doença etc.). | Riscos do trabalho: - desemprego de longa duração; - incapacidade física para o trabalho (portadores de deficiência, idosos). | Riscos do trabalho: - baixo salário em emprego temporário. | Riscos do trabalho: - baixo salário temporário; - poucas chances de mobilidade; - baixa capacidade de organização coletiva. |
| Emprego não assalariado | Riscos do trabalho: - inatividade temporária (acidente, doença etc.). Riscos de mercado: - exclusão da atividade por motivos legais ou de mercado (concorrência); - insuficiência ou perda de equipamentos e insumos por eventos fortuitos (acidentes, furtos), por apreensão pública (caso de atividades ilegais) ou por dívidas. | Riscos do trabalho - Incapacidade física para o trabalho (portadores de deficiência, idosos). | Riscos do trabalho e de mercado: - instabilidade e/ou sazonalidade dos rendimentos por flutuações de mercado. | Riscos do trabalho e de mercado: - baixos rendimentos devido à baixa produtividade e à dificuldade em se apropriar do valor gerado. |

Fonte: Ipea (2010).

Dada essa complexidade de situações, a estruturação de políticas de proteção social exige um amplo esforço de criação interna das capacidades institucionais e de articulação operacional entre as diferentes ações. Em particular, destaca-se recentemente nos países da região, sobretudo a partir dos anos 1980, a estruturação de políticas que podem ser enquadradas em três grupos de ações: *i*) os benefícios previdenciários e pensões sociais; *ii*) as transferências condicionadas de renda; e *iii*) os programas de inclusão produtiva

1. Segundo Kalleberg (2009, p. 21), o trabalho precário se refere ao “trabalho incerto, imprevisível, e no qual os riscos empregatícios são assumidos principalmente pelo trabalhador, e não pelos seus empregadores ou pelo governo”.

(CEPAL, 2011; 2019a; 2019c). Essas ações, cujo desenho institucional, resultados e impactos variam de acordo com o contexto nacional de execução, podem ser consideradas como uma espécie de “tripé” para um sistema integral de proteção social e inclusiva.²

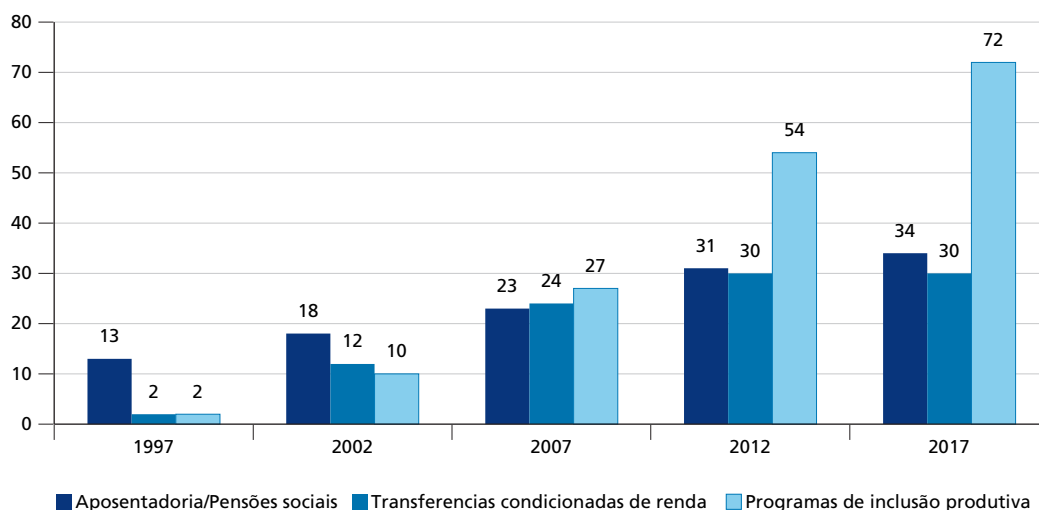
Os “benefícios de aposentadoria e pensões sociais” são constituídos por transferências monetárias, providas pelo Estado, associadas à velhice ou incapacidade física para o trabalho, visando garantir a cobertura das necessidades básicas dos indivíduos que se encontram nessas condições. Tais benefícios podem ocorrer mediante aportes de contribuições do beneficiário ao longo de sua vida laboral, ou serem direcionados a grupos populacionais que não alcançam um tempo mínimo de contribuição direta aos sistemas oficiais de seguridade. A primeira experiência nacional desse tipo de intervenção na América Latina foi no Uruguai, em 1919. No Brasil, as experiências ocorreram de forma lenta, gradual e esparsa no tempo, tendo como marco institucional a “Lei Eloy Chaves” (Decreto Legislativo nº 4.682/1923), até ganhar um patamar de universalidade com a Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Ao todo, são reconhecidos atualmente na América Latina, 34 programas com essas características em seu conjunto de países.

Os “programas de transferências condicionadas” consistem na distribuição de recursos monetários a famílias que vivem em situação de pobreza, com uma atenção especial àquelas que possuem crianças ou adolescentes residindo no domicílio. O recebimento do benefício fica associado ao cumprimento de certas condutas por parte dos beneficiários, principalmente, no campo da saúde (nutrição, controle pré-natal e calendário de vacinação) e da educação (matrícula escolar primária e secundária). Com isso, eles buscam dois objetivos de maneira simultânea: *i*) reduzir a pobreza no curto prazo, mediante o aumento do consumo das famílias, impulsionado pelas transferências monetárias; e *ii*) reduzir o componente intergeracional da pobreza, mediante o fortalecimento das capacidades de crianças, adolescentes e jovens, impulsionado pelas condicionalidades. Os beneficiários preferenciais são mulheres, mães de família, o que favorece novas dinâmica de autonomia de gênero na gestão dos recursos. Apesar de seu surgimento relativamente recente (primeiros casos em nível nacional no Brasil e no México em meados da década de 1990), tais programas se disseminaram na América Latina, com trinta experiências reconhecidas.

2. Conforme exposto por CEPAL (2019c), a noção de “proteção social inclusiva” supõe uma adequada combinação articulada entre política social de corte universal, que inclui a provisão de proteção de caráter compensatório, e uma política econômica ativa que permita incorporar distintos grupos da população e gere as capacidades para superar as situações de risco em que elas são vulneráveis, considerando assim a garantia de proteção e promoção, direitos e oportunidades.

Por outro lado, os “programas de inclusão produtiva” são dirigidos, principalmente, a indivíduos em idade laboral que vivem sob condições de vulnerabilidade social. Eles oferecem um rol extenso de serviços, tais como: formação educacional básica, capacitação técnica e profissionalizante, apoio a microempreendimentos, serviços de intermediação laboral ou, até mesmo, geração de empregos direta (via contratação por órgãos públicos) e indireta (via subsídios econômicos a empresas para a contratação de determinados segmentos sociais). Embora haja antecedentes em anos anteriores, esses programas ganharam notoriedade no final dos anos 1990 e têm apresentado um forte crescimento a partir da década de 2000, chegando a 72 experiências nos anos recentes. Desse total, trinta deles estão restritos a um único âmbito de intervenção, enquanto o restante compreende no mínimo dois tipos de ações. A maioria envolve ações de capacitação técnica e profissional, seguida por apoio a atividades autônomas de autoemprego, e se concentram na oferta de serviços que visam responder necessidades específicas de grupos sociais que enfrentam diversas barreiras de acesso ao mercado de trabalho, tais como: mulheres, populações rurais e de periferias urbanas, jovens, pessoas com deficiência, afrodescendentes, imigrantes, entre outros. O gráfico 2 apresenta informações sobre a evolução desses programas na região.³

GRÁFICO 2

Evolução do número de programas de combate à pobreza e à desigualdade na América Latina¹

Fonte: CEPAL (2019a).

Nota: ¹ A listagem completa dos programas pode ser conferida em: <<https://dds.cepal.org/bpsnc/ilp>>.

3. Vale destacar que os programas considerados pela CEPAL são majoritariamente urbanos.

A busca da inclusão pelo trabalho parte de um entendimento de que a atividade laboral é o principal motor para a superação da pobreza e um fator decisivo para a redução das desigualdades. Ademais, há toda uma literatura no campo da economia e da sociologia do trabalho que destaca sua centralidade na construção de autonomia, identidade, dignidade pessoal, sociabilidade e previsibilidade na vida dos indivíduos. Por isso, alterações repentinas na dinâmica do mercado de trabalho implicam mudanças abruptas na condição de vida dos indivíduos. O Brasil passou por alterações dessa natureza nos últimos anos: primeiramente, houve uma elevação significativa das oportunidades de emprego, com melhora expressiva nos indicadores de emprego entre 2004 e 2014. Posteriormente, o país passou por uma forte reversão desse quadro, com elevação acelerada do desemprego e da informalidade, a partir de 2015, resultante da crise econômica que levou a uma queda do produto nacional na ordem de 7%, entre 2015 e 2016, sem ser sucedida de uma recuperação considerável nos anos seguintes (Oliveira e Silva, 2018; Silva, 2018d; Ipea, 2019).

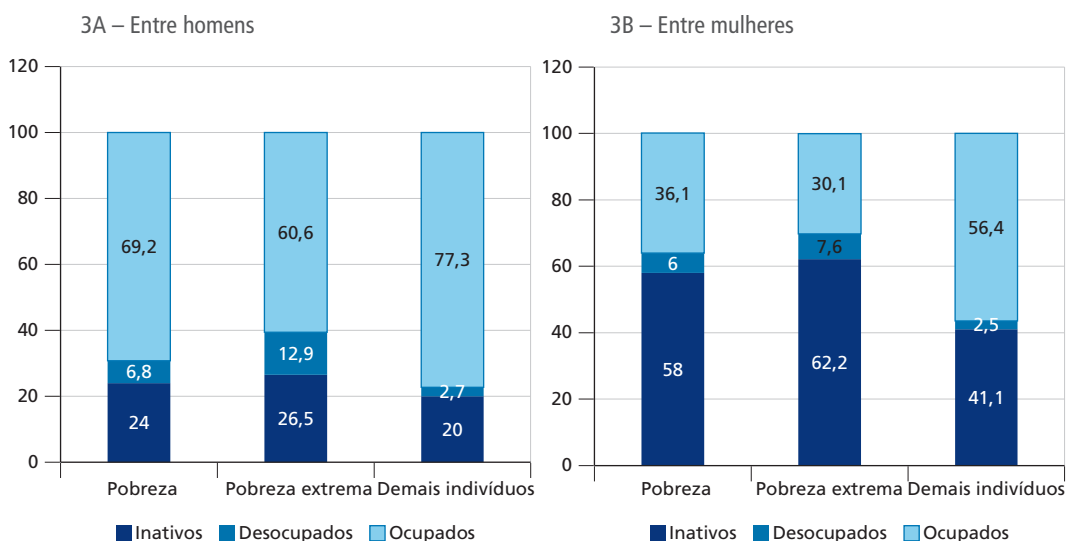
Contudo, um desafio relevante a ser considerado pelos programas de inclusão produtiva e laboral é o fato de que uma parcela significativa das pessoas adultas em situação de pobreza e pobreza extrema já exerce alguma atividade remunerada (cerca de dois terços do total), ainda que as taxas de desocupação entre esses indivíduos sejam superiores às dos demais. Essa informação contradiz uma opinião bastante comum de que as pessoas se encontram nessa condição devido à falta de esforço próprio ou por aversão ao trabalho. Ocorre, porém, que esses indivíduos estão inseridos em atividades de baixa remuneração e sem a garantia de direitos básicos de segurança e proteção social, o que Abramo (2015) classifica como *deficits* de trabalho decente. Isso não apenas inviabiliza a superação da pobreza por meio das oportunidades de emprego que lhes são oferecidas, como influi em sua própria reprodução intergeracional.⁴

Para além da inserção laboral precária, há ainda uma evidente distinção quando se observa a realidade a partir de um recorte por gênero. Enquanto 60,6% dos homens na situação de extrema pobreza exercem alguma atividade remunerada, entre as mulheres esse índice cai para 30,1%. Por outro lado, entre os indivíduos que não estão em situação de pobreza ou pobreza extrema, essa diferença é mais amena (77,8% dos homens

4. Essa situação corresponde ao que já foi denominado em documentos da Organização Internacional do Trabalho (OIT) de "pobres que trabalham" (*working poor*) (Ipea, 2010).

contra 56,4% das mulheres), conforme ilustrado no gráfico 3. Essa informação indica a existência de outros fatores que potencializam as relações de exclusão e desigualdade no mercado de trabalho, uma vez que ainda recaem majoritariamente sobre as mulheres o peso do trabalho reprodutivo e a responsabilidade do cuidado doméstico (Pinheiro *et al.*, 2019). Ou seja, a inclusão laboral dessas mulheres depende da garantia de outros serviços públicos que lhes permita a inserção em uma jornada externa de trabalho.

GRÁFICO 3
Condição de atividade de indivíduos em idade ativa, segundo sexo e situação de pobreza, para países da América Latina (2016)
 (Em %)



Nesse sentido, o enfrentamento da exclusão social de pessoas em situação de pobreza não se encerra com a geração de emprego em horas e condições suficientes para garantir a subsistência individual. Há que se planejar uma atuação integrada, que garanta os direitos de cidadania desses indivíduos, o que inclui, além da seguridade social, o acesso a serviços básicos e de infraestrutura domiciliar e urbana, reduzindo a heterogeneidade estrutural e a desigualdade de oportunidades no mercado de trabalho desses países.

Ademais, não se pode desconsiderar o fato de que o conjunto dos programas de proteção social influi de diversas maneiras na geração de emprego e no crescimento econômico, diluindo, assim, a fronteira entre o que é proteção social e o que é promoção

da atividade econômica. Tal influência ocorre a partir de canais interconectados que se manifestam nos níveis: *ii) micro* (individual e domiciliar), com melhoria nos índices de educação e saúde, bem como na capacidade de geração de pequenas oportunidades de negócio; *ii) meso* (comunidades e economias locais), com o aumento da demanda e do consumo local, adensamento de cadeias produtivas territoriais e criação de empreendimentos coletivos e redes de comercialização; e *iii) macro*, pelo efeito multiplicador na dinâmica econômica nacional via estímulo à demanda agregada, queda na desigualdade e fortalecimento do capital humano (Landim Junior, 2009; Silveira *et al.*, 2011; Alderman e Yemtsov, 2012; Jannuzzi e Pinto, 2013; Neri, Vaz e Souza, 2013; Mathers e Slater, 2014; Cardoso, Domingues e Rocha, 2016; CEPAL 2019a).

Contudo, uma particularidade dos programas de inclusão produtiva em relação aos benefícios previdenciários e às transferências condicionadas é a dificuldade em definir seu universo de beneficiários. Isso ocorre em razão da diversidade das ações específicas e dos públicos envolvidos, o que faz com que cada programa tenha seus critérios de elegibilidade e bancos de dados próprios para o acompanhamento das unidades gestoras. Outra dificuldade, derivada dessa primeira, é estimar seus impactos. Diferentemente de uma transferência de renda, na qual o impacto é imediato quanto à capacidade de consumo do beneficiário, ações dessa natureza (qualificação profissional, melhoria educacional, assistência técnica, infraestrutura e flexibilização normativa para acesso a mercados) necessitam de tempo para demonstrar resultados, que no médio e longo prazo vão depender de outros fatores, endógenos e exógenos, tais como: estrutura da instituição executora, qualidade do serviço prestado, área geográfica, integração com a dinâmica dos setores produtivos, cenário macroeconômico vigente, entre outros (Cho e Honorati, 2013; Gontero e Weller, 2015; Kluve, 2016).

Por isso, estudos de impacto são mais restritos em casos como esses, pois enfrentam desafios de validade interna e externa. As amostras possuem pouca representatividade e seus efeitos de longo prazo são difíceis de medir (Loxha e Morgandi, 2014; McKenzie, 2017). Sua avaliação exige, na maioria das vezes, desenhos experimentais de pesquisa com a utilização de grupos de controle, o que nem sempre é simples de realizar, além dos cuidados necessários com a generalização dos resultados e comparação entre os programas. Essas são razões pelas quais os programas de inclusão produtiva não são tão presentes em meios de divulgação científica, em comparação com os demais eixos de política social.

Uma tentativa de revisão de pesquisas, nos últimos anos, com esse propósito, foi realizada por CEPAL (2019c), ao analisar 37 estudos quantitativos com avaliações sobre 22 programas de inclusão produtiva na América Latina entre 1998 e 2014. Foram examinados diversos indicadores de oferta e inserção laboral dos participantes, como a probabilidade de emprego, desemprego e subemprego, as horas trabalhadas e a renda auferida. Pouco mais da metade dos 645 indicadores revisados (58%) apresentou algum grau de significação estatística. Em 73% dos casos significativos (269 indicadores), foi avaliado o impacto na inserção laboral de adultos que participaram desses programas, sendo constatados efeitos positivos para 71% deles (190 indicadores). Os 27% dos indicadores estatisticamente significativos restantes avaliaram a formalização laboral dos participantes, com efeitos positivos em 69% dos casos (70 indicadores). Ademais, 32 dos 37 estudos revisados desagregaram os efeitos por grupos populacionais específicos, visando observar as heterogeneidades nos resultados para: sexo (dezenove estudos), idade (dezesseis) e território de residência (dezenove, sendo oito em áreas exclusivamente urbanas e dois em áreas rurais).⁵

Em termos de métodos, a maioria realizou avaliações quase-experimentais (78%), e as técnicas mais utilizadas foram emparelhamento (*propensity score matching*) e diferenças em diferenças. Os estudos se baseiam em dados de *surveys* próprios (dezenove), registros administrativos (quinze), pesquisas domiciliares contínuas (treze) e censo (um). Em suma, as evidências demonstram que os efeitos nos indicadores avaliados são majoritariamente positivos, sendo que, para as mulheres, sobressaíram-se os indicadores de oferta e inserção laboral e, para os homens, os de formalização do emprego (CEPAL, 2019c).⁶

3 A INCLUSÃO PRODUTIVA COMO EIXO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL

O Brasil tem experimentado um avanço bastante significativo de sua rede de proteção social desde a CF/1988, sobretudo no tocante à diversificação e à expansão da cobertura de suas políticas públicas, distribuídas em diferentes áreas de atuação, tais como

5. Não houve, entre os estudos revisados, desagregação por raça/cor.

6. Para outros trabalhos de revisão internacional sobre avaliações em programas associados à inclusão produtiva e laboral, ver Crépon e Berg (2016) e Kluve (2016).

saúde, educação, previdência, assistência social e trabalho. Elas são fruto de uma trajetória longa de lutas e acúmulos institucionais que permitiram o delineamento dessa estrutura de seguridade ao longo do tempo.⁷

No tocante aos programas de proteção social considerados na seção 2, as ações em curso envolvem um volume considerável de recursos públicos e atendem a um expressivo contingente populacional. Por isso, elas exigem uma estrutura complexa de “capacidades estatais” (Gomide e Pires, 2014), sobretudo no que tange ao financiamento, à coordenação federativa e à gestão das atividades recorrentes.

No eixo de aposentadorias e pensões sociais, os programas se diferenciam quanto à natureza contributiva, critérios de elegibilidade e cálculo de benefícios. O principal deles, em termos de recursos empregados, é o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), cujos valores dos benefícios mensais variam de acordo com a contribuição previdenciária do indivíduo ao longo de sua vida laboral. Em 2018, o programa alcançou 20,7 milhões de beneficiários, totalizando um gasto de R\$ 468,6 bilhões.

Outros dois programas de natureza contributiva, vinculados diretamente à condição de assalariado formal, são: *i*) Programa Seguro-desemprego, que garante entre três e cinco prestações monetárias mensais a indivíduos demitidos de seus empregos de forma imotivada, sujeito às exigibilidades de acesso; e *ii*) Abono Salarial, benefício em parcela única de até um salário mínimo (SM) anual, a depender da quantidade de meses trabalhados no ano de referência, que atende trabalhadores formais com rendimento médio mensal inferior a dois SMs. Juntos, ambos atingiram mais de 20 milhões de beneficiários em 2018, com um gasto total de R\$ 53,6 bilhões.

Entre os programas sem uma relação direta com a capacidade contributiva dos indivíduos, destacam-se a Previdência Rural e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). O sistema de previdência rural foi instituído na CF/1988 como uma opção de aposentadoria especial, com regras próprias em relação ao sistema geral, para trabalhadores agrícolas em regime de economia familiar que atingem a idade de 55 anos para mulheres e 60 anos para homens. Ele alcança cerca de 10 milhões de indivíduos no

7. Para um acompanhamento anual sistemático das políticas sociais no Brasil, por eixo de intervenção, uma referência essencial são os Boletins de Política Social (disponíveis em: <<https://bit.ly/3cu4R7x>>).

Brasil, com benefício mensal no valor de um SM, e é identificado como um elemento essencial de enfrentamento da pobreza rural, sobretudo em regiões mais pobres do Norte e Nordeste do país (Valadares e Galiza, 2017; Oliveria e Aquino, 2017).

Por outro lado, o BPC, também no valor de um SM mensal, é um benefício destinado a pessoas com deficiência ou idosos a partir de 65 anos de idade que residem em situação domiciliar de pobreza.⁸ Em 2018, o programa alcançou um contingente próximo a 5 milhões de pessoas em todo o país, com um gasto na ordem de R\$ 55,2 bilhões.⁹

No eixo de transferências de renda condicionadas, o principal expoente no Brasil é o Programa Bolsa Família (PBF), criado em 2004. Em síntese, o PBF beneficia famílias em situação de pobreza e pobreza extrema, com base na definição de faixas de renda média *per capita* domiciliar,¹⁰ mediante a transferência monetária mensal, cujo valor varia em relação à quantidade de crianças e adolescentes residentes no domicílio, estabelecendo contrapartidas em termos de acesso a outros serviços públicos de educação e saúde.¹¹ Para sua operacionalização, o governo federal atua conjuntamente com governos estaduais e municipais, o que exige um amplo esforço de coordenação federativa. Atualmente, em torno de 14 milhões de famílias recebem esse benefício no Brasil, totalizando um gasto próximo a R\$ 30 bilhões. Entre as inovações resultantes do PBF está a criação de um cadastro nacional unificado – o Cadastro Único (CadÚnico) – de famílias que atendem aos requisitos para o recebimento do benefício,¹² que passou a ser utilizado também para outras ações sociais de governo, inclusive no nível subnacional, orientando procedimentos e definindo públicos prioritários. O CadÚnico fornece ainda informações para a composição do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), criado como instrumento de articulação interfederativa em torno do PBF (Paiva, Falcão e Bartholo, 2013).

8. Para a concessão deste benefício, é exigido que a renda familiar mensal seja de até um quarto de SM por pessoa.

9. Vale ressaltar que o país passou por uma política de valorização real do SM entre 2004 e 2016, tendo impacto na renda dos beneficiários de programas constitucionais de transferência de renda, que têm o SM como “pisso”.

10. Sobre a discussão da definição de linhas de pobreza para programas de assistência social, ver Soares (2009), Falcão e Costa (2014) e Tronco e Ramos (2017).

11. As principais condicionalidades sobre as quais estão sujeitos os beneficiários são: na área de educação, a condicionalidade é a manutenção dos filhos na escola, com frequência mínima mensal de 85%, para a faixa etária de até 15 anos, e de 75%, para os que se encontram entre 16 e 17 anos; na saúde, o acompanhamento do calendário de vacinação das crianças menores de 7 anos e a realização do pré-natal de mulheres entre 14 e 44 anos.

12. A unificação e aperfeiçoamento normativo do CadÚnico se deu com o Decreto nº 6.135/2007.

A tabela 2 apresenta uma síntese em termos de números de beneficiários e total de recursos orçamentários anuais gastos com esses dois eixos de programas no Brasil.

TABELA 2
Total de beneficiários e gasto orçamentário dos principais programas sociais de transferência de renda no Brasil (2017 e 2018)

| Programas | 2017 | | 2018 | |
|---------------------------------------|------------------------|--------------------|------------------------|--------------------|
| | Beneficiários (milhão) | Gasto (R\$ bilhão) | Beneficiários (milhão) | Gasto (R\$ bilhão) |
| RGPS (urbano) | 20,3 | 455,7 | 20,7 | 468,6 |
| | 7,4 | 38,0 | 6,6 | 36,3 |
| Seguro-desemprego | 22,7 | 16,2 | 23,0 | 17,3 |
| | 9,5 | 125,1 | 9,5 | 125,3 |
| | 4,7 | 53,2 | 4,8 | 55,2 |
| Aposentadorias e pensões sociais | 13,8 | 27,8 | 14,1 | 29,4 |
| Transferências de renda condicionadas | | | | |
| PBF | | | | |

Fonte: Resultados da Previdência Social (disponível em: <<https://bit.ly/3iYJORO>>).

Para o eixo dos programas de inclusão produtiva, o propósito básico de seus desenhos operacionais não se refere à transferência direta de renda, mas sim à geração de oportunidades de trabalho e renda a jovens e adultos em idade ativa com alguma dificuldade de inserção no mercado de trabalho. A busca por essa inserção ocorre tanto pela via do trabalho assalariado quanto pela geração de negócios autônomos individuais e coletivos, ou seja, enfrentam-se os riscos relacionados ao trabalho e ao mercado, conforme exposto no quadro 1. Para isso, existe um amplo repertório de intervenções na forma de políticas públicas, com perfis operacionais e de financiamento distintos, que guardam entre si elementos de complementaridade, sobreposição e até de contradição – como é possível observar a partir da experiência brasileira recente.

Pela via do trabalho assalariado, os instrumentos de intervenção mais comuns são os serviços de: *i*) qualificação profissional, que visa preparar os indivíduos para um perfil esperado de demanda; e *ii*) intermediação entre oferta e demanda por força de trabalho, que visa incidir sobre situações de desemprego friccional. Esses instrumentos estão previstos no conceito de “sistema público de emprego”, desenvolvido pela OIT ao longo do século XX (Cacciamali, 2018; Silva, 2020). O Brasil, como signatário das principais resoluções da OIT que tratam sobre parâmetros básicos de um sistema público de emprego, criou sua primeira estrutura burocrática para desempenhar e acompanhar tais programas em 1975, com a elaboração do Sistema Nacional de Emprego

(Sine). Com a CF/1988 e a Lei nº 7.998/1990, foi criado o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), com a função de mobilizar recursos para a manutenção e a expansão das políticas de emprego no país, tendo estados e municípios como responsáveis pela implementação dos serviços em convênio com o governo federal. No entanto, uma série de decisões de política fiscal, aliada a mudanças na dinâmica do próprio mercado de trabalho brasileiro, afetaram a capacidade do FAT em financiar serviços de emprego. Como se trata de gastos de natureza discricionária, os programas de qualificação e intermediação sofreram seguidos cortes e contingenciamentos orçamentários, restringindo fortemente sua capacidade de cobertura no território nacional (Silva, 2018b).

Além das ações financiadas pelo FAT, o governo federal lançou o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), por meio da Lei nº 12.513/2011, sob a gestão do Ministério da Educação (MEC).¹³ Ele surgiu com o objetivo de democratizar o acesso da população brasileira à educação profissional e tecnológica. Para isso, foram disponibilizados cursos básicos e seriados, fazendo uso tanto da rede de Institutos Federais de Educação, que experimentaram um amplo crescimento e interiorização a partir da década anterior, quanto de escolas do Sistema S (Cassiolato e Garcia, 2014).¹⁴

Outra ação de qualificação profissional no âmbito do governo federal é o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem).¹⁵ Ele surgiu com um duplo objetivo, formação inicial para o trabalho e elevação da escolaridade de jovens entre 15 e 29 anos, mediante participação em cursos integrados com o sistema fundamental de ensino, com duração de 18 meses. Conforme seu desenho inicial, cada jovem integrante receberia uma bolsa no valor de R\$ 100,00 como estímulo à sua permanência nas atividades. O Projovem possui gestão compartilhada entre os governos estaduais e municipais mediante convênios (Friedrich, Benite e Benite, 2012). Embora o programa não tenha sido encerrado oficialmente, os recursos para sua execução foram se esgotando, sobretudo após o lançamento do Pronatec, sendo, atualmente, praticamente inoperante, com exceção de algumas iniciativas estaduais pontuais.

13. Entre 2011 e 2014, foram oferecidos mais de seiscentos cursos (entre cursos técnicos e cursos de formação inicial e continuada), nos quais se matricularam aproximadamente 8,1 milhões de pessoas em mais de 4.300 municípios (CEPAL, 2019a).

14. Para uma avaliação dos impactos do Pronatec junto a seus beneficiários, ver Sousa, Silva e Jannuzzi (2015), Araújo e Gomes (2016) e Quintana e Cravo (2019).

15. Decreto nº 5.557, de 05 de outubro de 2005.

Em termos de estímulo à geração de trabalho e renda pela via da formação de empreendimentos autônomos, o sistema público de emprego no Brasil também previu ações para a oferta de microcrédito voltadas para o fomento de negócios, tanto no meio urbano quanto no rural. Duas delas valem ser destacadas. Primeiro, por meio das disponibilidades financeiras de caixa do FAT, foram criados programas com linhas de crédito para unidades produtivas e comerciais via bancos públicos nacionais. Um deles é o Programa Nacional de Geração de Trabalho e Renda (Proger), com linhas de crédito subsidiadas para a viabilização de empreendimentos de pequeno porte (individual ou cooperativo) em todo o país. A segunda trata-se do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), criado pela Lei nº 11.110/2005, que, além de dispor de recursos do FAT, conta com a destinação de 2% dos depósitos à vista dos bancos comerciais para a aplicação em operações de microcrédito para diferentes atividades econômicas. Porém, conforme explicado em Silva (2018b), os recursos para programas de microcrédito também foram reduzidos significativamente na última década, com a progressiva asfixia orçamentária do FAT.

Além de linhas de microcrédito, há a disponibilização de apoio técnico a pequenos empreendedores através de algumas agências, como o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae). Trata-se de uma organização paraestatal que tanto desenvolve ações próprias quanto faz a mediação junto a governos (federal e locais) em programas voltados ao fortalecimento de micro e pequenas empresas (Nogueira, 2019). O Sebrae monitora a operacionalização do programa Microempresário Individual (MEI), que possui dois objetivos: simplificar a formalização de pequenos empreendimentos; e proporcionar um vínculo básico ao sistema de seguridade social a esses microempresários.

Outra linha relativamente recente de atuação governamental sob o eixo de inclusão produtiva é a “economia solidária”. Trata-se de um referencial utilizado por movimentos sociais e organizações de trabalhadores, a partir dos anos 1990, para a valorização de estratégias coletivas (urbanas e rurais) de trabalho e desenvolvimento local. À medida que o termo foi ganhando maior densidade mobilizatória junto a organizações sociais, adentrando inclusive às fronteiras da academia,¹⁶ alguns governos subnacionais começaram a lançar programas próprios para apoiar

16. Para uma síntese bibliométrica dos estudos científicos sobre economia solidária no Brasil, ver (Silva, 2018e).

iniciativas de produção e comercialização com esse perfil. O tema emergiu à agenda federal de governo em 2003, com a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), que ficou responsável por uma série de programas ao longo dos quatro Planos Plurianuais (PPAs) subsequentes (Silva, 2011; 2018a).

A partir de 2011, o paradigma da economia solidária foi incorporado pela iniciativa de articulação de políticas sociais lançada naquele ano pelo governo federal – o Programa Brasil Sem Miséria (PBSM),¹⁷ para o PPA 2012-2015. Na prática, o PBSM representou uma ampliação de uma agenda amadurecida ao longo dos anos de implementação de programas sociais entre governos federal, estaduais e municipais, baseada em três frentes de intervenção: *i*) garantia de renda, com expansão do público beneficiário do PBF e criação de novos benefícios para públicos específicos, como o Bolsa Verde, para agricultores familiares; *ii*) acesso a serviços públicos, para além do acompanhamento básico das condicionalidades em educação e saúde, incluindo uma linha específica do Pronatec para o público do CadÚnico;¹⁸ e *iii*) inclusão produtiva, com a introdução de novas ações que impactassem direta e indiretamente na geração de trabalho e renda para populações em situação de vulnerabilidade (Silva, 2011; Paiva, Falcão e Bartholo, 2013). Com o PBSM, pode-se dizer que, pela primeira vez, o termo inclusão produtiva foi inserido como eixo estratégico de articulação de políticas públicas no país, tendo a economia solidária como uma referência operacional.¹⁹

Entre as ações previstas estava o apoio aos catadores de material reciclável, que compõem um grupo bastante disperso nos cenários urbanos do país e são sujeitos a condições de vida e trabalho bastante precárias. A ideia era que diferentes instâncias burocráticas de governo, coordenadas pelo Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis (CIISC), pudessem fomentar a organização desses trabalhadores em cooperativas e associações autônomas,

17. Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011.

18. Até julho de 2013 já haviam sido realizadas mais de 600 mil matrículas direcionadas à população do CadÚnico (com renda média per capita de até meio SM), em sua maioria, mulheres (dois terços das matrículas) e jovens de até 29 anos. Os cursos possuíam duração mínima de 160 horas (Paiva, Falcão e Bartholo, 2013).

19. Vale ressaltar que o termo já havia sido referido pelo Decreto nº 6.393/2008 (art. 2º), que estabelecia as bases para o Compromisso Nacional pelo Desenvolvimento Social, a ser firmado entre a União, os Estados e o Distrito Federal. A partir dele, foi criada a Secretaria de Articulação para a Inclusão Produtiva (SAIP), do então Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). A SAIP deixou de existir em 2011, sendo substituída pela Secretaria Extraordinária de Combate à Extrema Pobreza.

a ponto de negociar em melhores condições a comercialização de seus produtos ao longo da cadeia produtiva da reciclagem. Vale ressaltar que a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) – Lei nº 12.305/2010 – estabeleceu parâmetros para programas de coleta seletiva nos municípios com a inclusão de catadores no processo, inclusive com a possibilidade de contratação de seus empreendimentos coletivos para realizarem parte dos serviços (Silva, Goes e Alvarez, 2013; Cherfem, 2015).

Como demonstrou Silva (2018a), houve um significativo aporte orçamentário para ações de apoio a esse público, que representou uma elevação de quase 50% do orçamento da Senaes, entre 2011 e 2012. Entretanto, uma série de estrangulamentos institucionais e administrativos dificultou a execução desses recursos no território nacional. A própria política de economia solidária foi perdendo espaço na agenda de governo, até sua extinção no início de 2019, com as funções sendo absorvidas pelo recém-criado Ministério da Cidadania.

No âmbito rural, o Brasil também tem experimentado uma série de ações voltadas para o público da agricultura familiar. O marco institucional mais importante na delimitação desse referencial de política pública foi a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), em 1996, fornecendo linhas de crédito mais favoráveis para produtores historicamente excluídos dos sistemas tradicionais de financiamento agrícola no país. Como as unidades de agricultura familiar são responsáveis por um percentual significativo da ocupação no meio rural, o Pronaf assume uma função estratégica de propiciar as condições econômicas para a manutenção dessas famílias com dignidade em suas propriedades.

Outras ações de desenvolvimento rural são destinadas ao acesso a mercados institucionais, à assistência técnica e à infraestrutura. No primeiro caso, destaca-se o lançamento do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003, com o objetivo de adquirir produtos diretamente de agricultores familiares para a rede de assistência social nos municípios, mediante simplificação de processos licitatórios. Posteriormente, com a reforma do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) – via Lei nº 11.947/2009 –, o mesmo mecanismo foi adotado com a obrigação, por parte dos municípios, de gastarem pelo menos 30% dos recursos transferidos pelo governo federal para a alimentação escolar (Silva, 2014; 2019). Tais programas representam uma demanda importante para esses produtores e suas organizações cooperativas, garantindo a geração de renda e a manutenção de suas atividades no meio rural. No segundo caso,

destaca-se o lançamento da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), em 2003, quando se declarou a agricultura familiar como público prioritário das ações de assistência técnica rural no Brasil. Programas de investimento em infraestrutura, sobretudo de eletrificação, como o Programa Luz Para Todos, e a criação de cisternas em propriedades rurais com vulnerabilidade hídrica, como o Programa Um Milhão de Cisternas, também tiveram sua relevância no favorecimento a esse segmento socioproductivo (Mello, 2018; Mattos, 2018).

Como esse conjunto de intervenções listadas possui características bastante diversas, uma categorização sintética delas pode se basear em distintas dimensões analíticas. O quadro 2 expõe um exercício de categorização com base na divisão apresentada por CEPAL (2019a; 2019c), cujos programas são agrupados de acordo com sua orientação à demanda, à oferta de força de trabalho ou a ambos.

QUADRO 2

Categorização dos principais de programas de inclusão produtiva no Brasil

| Dimensão de apoio quanto à força de trabalho | Tipo de programas | Programas |
|--|--|--|
| Apoio à oferta | Capacitação técnica e profissional | - Programas de Qualificação Profissional (FAT) - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) - Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem) |
| Apoio à oferta e à demanda | Intermediação | - Sistema Nacional de Emprego (Sine/FAT) |
| Apoio à demanda e à estabilização de renda | Microcrédito | - Programa Nacional de Geração de Trabalho e Renda (Proger) - Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) |
| | Mercados institucionais | - Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) - Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) - Participação de organizações de catadores em programas municipais de coleta seletiva |
| | Apoio ao trabalho autônomo (individual e coletivo) | - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) - Programa Microempreendedor Rural (MEI Rural) - Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) - Economia Solidária |
| | Infraestrutura rural | - Programas específicos de eletrificação, estrutura hídrica, agroindustrialização, turismo rural e habitação. |

Elaboração do autor.

Esse relato de experiências político-programáticas, relativamente recentes no Brasil, associadas ao referencial de inclusão produtiva não visa esgotar as possibilidades de abordagem sobre o tema. Pelo contrário, trata-se de um exercício inicial de delimitação, uma espécie de “inventário” de programas, que carregam consigo suas particularidades e disponibilizam uma carga poderosa de orientações para aperfeiçoamento nos rumos da intervenção estatal, visando ao enfrentamento de fenômenos complexos como pobreza e desigualdade.

Nesse sentido, os programas listados no quadro 2 abarcam as linhas mestras em direção a um modelo de proteção social inclusiva, que tem sua relevância aprofundada no contexto atual de crise global, em decorrência da pandemia da Covid-19, cuja extensão de seus impactos nas dinâmicas econômicas nacionais ainda é imprevisível.

No entanto, como já ressaltado anteriormente, a abrangência semântica do termo inclusão produtiva envolve um campo de práticas bastante amplo, cuja definição ainda rescinde de maior rigor conceitual. Por isso, no intuito de compreender melhor as situações nas quais o termo é evocado e, assim, obter ao menos uma aproximação dos desafios e da realidade operacional que os programas de inclusão produtiva estão sujeitos, optou-se então por realizar uma busca em bases de produção bibliográfica sobre estudos que abordem essa temática para a realidade brasileira. A seção a 4 traz essa discussão.

4 UM PANORAMA DA PRODUÇÃO ACADÊMICA SOBRE INCLUSÃO PRODUTIVA NO BRASIL

O uso do termo “inclusão produtiva” como referência de intervenção governamental no campo da proteção social é relativamente recente, e seus contornos conceituais e instrumentais ainda são imprecisos. Um esforço inicial de síntese das experiências recentes para uma melhor estruturação analítica da temática foi realizado pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – CEPAL (CEPAL, 2019a; 2019c; 2019d). No restante da literatura internacional, não há um termo que aglutine de forma mais ampla esses programas. O que se encontra mais comumente são termos como: *active labor market policies* (Grubb e Puymoyen, 2008; Crépon e Berg, 2016; Kluve, 2016), que se refere basicamente a ações associadas ao conceito de sistema público de emprego da OIT;²⁰ *labor inclusion* (Sainsbury, 2012; Brite, Nunes e Souza, 2015; Wagner, 2018; Rogers, 2018; OIT, 2018), com foco maior sobre políticas de inclusão de migrantes (especialmente no contexto europeu) e pessoas com deficiência no mercado de trabalho; e *policies for working poor* (McNichol e Springer, 2004; EC, 2014; 2019; Marchal, Marx e Verbist, 2017; OIT, 2019), que engloba um conjunto de programas locais voltados à inclusão de públicos sob distintas situações de vulnerabilidade social.²¹ Evidentemente, há sobreposições entre os objetos de análise dessas diferentes terminologias.

20. Sobre o conceito de sistema público de emprego da OIT, ver (Silva, 2020b).

21. Para mais informações sobre debates e proposições de políticas nessa ótica na Europa, ver: <<https://bit.ly/3hTaRYA>>.

Em busca de novas orientações sobre essa questão, realizou-se um levantamento bibliométrico sobre a produção científica que aborda a temática no Brasil em periódicos indexados nos portais de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), do Scientific Periodicals Eletronic Library (Spell), do Scientific Electronic Library Online (SciELO) e do Ipea.²² Foram selecionados somente os artigos que continham o termo “inclusão produtiva” no assunto (título, palavras-chave ou resumo), em periódicos revisados por pares, independentemente da área de conhecimento.²³ Estipulou-se uma abrangência temporal de dez anos de produção científica para a busca, compreendendo o período entre 2010 e 2019. Segue resumo dos critérios de busca utilizados.

QUADRO 3
Critérios de busca para pesquisa bibliométrica

| Critério | Descrição |
|--|--|
| Elemento de busca Tipo de publicação Inserção da busca Abrangência temporal | “Inclusão produtiva” Periódico indexado, revisado por pares Título; resumo; palavras-chave De 2010 a 2019 |

Elaboração do autor.

Foram identificados 61 artigos completos, já descontadas as duplicidades e outras publicações na forma de ensaios e resenhas, o que resulta em uma média de 6,1 publicações por ano. Os anos de 2018 e 2019 registraram as maiores quantidades, com dez publicações cada. Os artigos foram identificados em 44 periódicos diferentes, com destaque para a Revista de Administração Pública, com quatro publicações. Um ponto digno de nota é o caráter multidisciplinar das publicações, com periódicos indexados nas áreas de administração, sociologia, psicologia, economia, ciência política, turismo, antropologia, engenharia, extensão rural, saúde pública, políticas públicas e desenvolvimento, entre outras. Todos os textos identificados são citados na seção *Referências* deste texto.²⁴

22. O estudo de caráter bibliométrico baseia-se no mapeamento da produção bibliográfica de uma determinada área ou campo científico, durante um determinado período de tempo, para a realização de categorizações e análises particulares no intuito de identificar perfis e tendências gerais referentes a essa produção (Singleton e Straits, 1999).

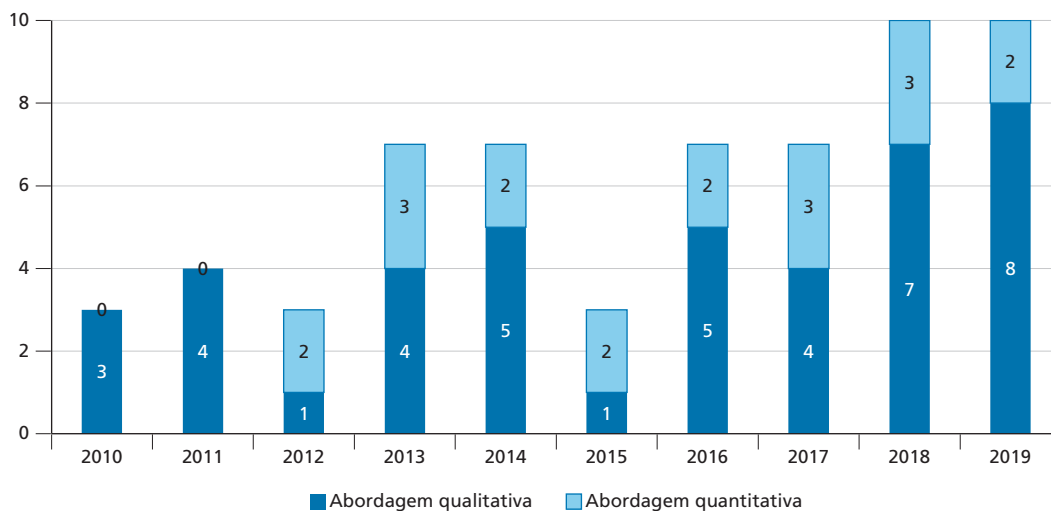
23. Dessa forma, não foram considerados outros conceitos similares, tais como inclusão social, inclusão socioproductiva, inclusão laboral, entre outros.

24. Optou-se por não expandir a análise para outras formas de divulgação científica, como teses e dissertações, e também análises de congressos, por entender que esses trabalhos geralmente seguem como destino a publicação em periódicos científicos, o que poderia levar a sobreposições e duplas contagens.

Para a análise conjunta dos artigos identificados, buscou-se caracterizá-los, inicialmente, de acordo com as abordagens metodológicas adotadas por seus autores, em duas etapas: *i)* se o artigo se refere a um ensaio teórico ou uma pesquisa empírica; e *ii)* no caso de pesquisa empírica, se trata de uma abordagem qualitativa ou quantitativa.

Como resultado, verificou-se que todos os textos identificados se referem a pesquisas empíricas, ou seja, nenhum deles parte de uma análise teórico-conceitual em torno do tema inclusão produtiva. Quanto às abordagens metodológicas utilizadas, a maioria delas partiu de análises de natureza qualitativa, 42 (68,8% do total), enquanto 19 (31,2%) optaram pela abordagem quantitativa.²⁵ Tal resultado corrobora a observação feita anteriormente sobre as dificuldades de desenhos quantitativos de pesquisa em programas de inclusão produtiva. O gráfico 4 demonstra a evolução dessas publicações ao longo do tempo.

GRÁFICO 4
Evolução da produção bibliográfica identificada com o termo “inclusão produtiva” – por tipo de abordagem metodológica (2010-2019)



Fonte: Banco de dados da pesquisa.
Elaboração do autor.

25. Algumas pesquisas bibliométricas, ao analisarem as abordagens utilizadas, incluem também uma categoria *mista*, entre a qualitativa e a quantitativa. Contudo, decidiu-se por classificar cada artigo apenas com essas duas possibilidades, de acordo com a abordagem predominante utilizada pelos autores.

Entre os artigos com abordagem qualitativa, os métodos mais utilizados foram estudo de caso e análise institucional,²⁶ com dezessete publicações cada. Outras estratégias metodológicas encontradas foram triangulação de métodos (cinco), análise comparativa (dois) e pesquisa etnográfica (um).

Dos artigos com abordagem quantitativa, o destaque ficou por conta da utilização de estatísticas descritivas, com nove publicações. Essas pesquisas envolveram tabulação de dados secundários, cujas principais bases utilizadas foram de dados orçamentários do PPA e dados administrativos de programas específicos, especialmente em estudos de caso. Outros seis textos foram elaborados com pesquisa tipo *survey*, envolvendo aplicação de questionário e tabulação de dados primários. Houve ainda mais cinco artigos que utilizaram distintos métodos de regressões estatísticas (quadro 4). Um detalhe digno de nota é que nenhuma das publicações utilizou técnicas de estatística experimental para avaliação de impactos de programas. Isso não implica dizer que não há pesquisas desse tipo para políticas relacionadas com a temática da inclusão produtiva, mas para detectá-las nas bases seria necessário expandir os termos de busca, e isso não era o interesse, nesse momento, para o propósito deste texto.

QUADRO 4
Estratégias metodológicas e técnicas para coleta de dados

| Abordagem | Estratégias metodológicas | Número |
|--------------|--|--------|
| Qualitativa | Estudo de caso | 17 |
| | Análise institucional | 17 |
| | Triangulação de métodos | 5 |
| | Análise comparativa | 2 |
| | Pesquisa etnográfica | 1 |
| Quantitativa | Estatística descritiva (Tabulação de dados secundários) | 8 |
| | <i>Survey</i> (Tabulação de dados primários) | 6 |
| | Regressão logística | 3 |
| | Regressão múltipla | 1 |
| | Estatística multivariada | 1 |

Fonte: Banco de dados da pesquisa.
Elaboração do autor.

26. Caracterizou-se, neste texto, como *análise institucional* os artigos que analisaram o escopo normativo de políticas públicas específicas em seu caráter mais geral, não se tratando, portanto, de uma realidade empírica específica de formulação ou implementação.

Por fim, no intuito de se obter uma visão mais detalhada da multiplicidade de fatores debatidos, procurou-se classificar os principais objetos de análise nos artigos em um exercício de categorização. Para isso, foi definido um assunto central como categoria temática para cada um deles.²⁷ A leitura dos textos permitiu sua identificação e agrupamento em doze categorias temáticas, conforme demonstrado na tabela 4, com suas respectivas referências.

QUADRO 5
Assuntos principais de pesquisa e suas referências

| Categorias | Referências | Total |
|---------------------------------------|---|-------|
| Desenvolvimento rural e meio ambiente | Cintrão, Santos e Schottz (2014); Carneiro e Santos (2016); Rodrigues (2016); Silva (2018); Gonçalves Junior (2010); Pereira, Freitas e Freitas (2013); Demelo e Scopinho (2018); Nunes <i>et al.</i> (2015); Sangalli, Schindwein e Sturza (2017); Lopes e Langbecker (2018); Cazella <i>et al.</i> (2016); Jerônimo <i>et al.</i> (2016); Zambra, Souza e Costa (2018); Andrade <i>et al.</i> (2019). | 15 |
| Intersetorialidade | Bichir (2016); Jaccoud, Bichir e Mesquita (2017); Santana e Dourado (2018); Hillesheim e Lasta (2018); Kilduff (2019); Guerra (2012); Petarly <i>et al.</i> (2015); Cavalcante e Ribeiro (2012). | 7 |
| Micro e pequenas empresas | Gussi <i>et al.</i> (2013); Premoli e Cirino (2014); Gonazalez, Righetti e Serio (2014); Aoki e Badalotti (2014); Vasconcelos, Ferreira e Nobrega (2017). | 6 |
| Turismo | Paula e Moesch (2013); Silva, Jesus e Fonseca (2011); Almeida e Silva (2019); Froehlich <i>et al.</i> (2019); Moraes, Mendonça e Pinheiro (2017) | 5 |
| Resíduos sólidos | Santos (2018); Capeletti e Sehnem (2017); Castilhos Junior <i>et al.</i> (2013); Silva, S. P. (2017); Pereira e Teixeira (2011). | 5 |
| Públicos específicos | Natividade (2010); Panarir-Antunes <i>et al.</i> (2016); Ortácio e Saraiva (2016); Carvalho e Gumbowsky (2019); Reis (2019). | 5 |
| Participação e gestão social | Iizuka, Gonçalves-Dias e Aguerre (2011); Vieira <i>et al.</i> (2014); Veiga e Bronzo (2014); Carlos, Silva e Almeida (2018). | 4 |
| Coordenação de políticas públicas | Lício, Mesquita e Currelero (2011); Grisa e Niederle (2019); Nagem e Silva (2013); Borges, Borges e Maturino (2019) | 4 |
| Planejamento urbano | Martins e Leite (2013); Terzi (2018); Silveira (2019). | 3 |
| Educação profissional | Linhares <i>et al.</i> (2015); Folgado <i>et al.</i> (2014); Fischer e Waiandt (2012). | 3 |
| Arranjos produtivos locais | Marion Filho e Sonaglio (2010); Lustosa <i>et al.</i> (2018). | 2 |
| Desenvolvimento local | Colbari (2013); Silva, M. C. (2017). | 2 |

Fonte: Banco de dados da pesquisa.
Elaboração do autor.

Como se pode notar no quadro 5, a maior parte dos textos teve como assunto principal os temas “desenvolvimento rural e meio ambiente”, com quinze publicações. Tais estudos destacaram diversos aspectos das potencialidades de inclusão produtiva segundo as particularidades do universo rural. Entre eles, constam: *i*) articulação de

27. Em alguns textos, foi difícil definir um assunto específico. Nesses casos, o esforço foi no sentido de classificá-los dentro do tema que mais se enquadrava, de acordo com os objetivos desta pesquisa.

programas de fomento e assistência técnica rural com outros programas de desenvolvimento e combate à pobreza (Rodrigues, 2016; Cazella *et al.*, 2016; Zambra, Souza e Costa, 2018); *ii*) ações de assistência técnica com foco em indígenas, quilombolas e pescadores artesanais (Carneiro e Santos, 2016; Silva, A. R., 2018); *iii*) relevância de programas de compras públicas na segurança alimentar e no fortalecimento de cadeias produtivas agroindustriais (Gonçalves Junior, 2010); *iv*) organização social e retorno financeiro da pesca e da aquicultura familiar (Pereira, Freitas e Freitas, 2013; Jerônimo *et al.*, 2016); *v*) cooperativismo, agroecologia e reforma agrária (Demelo e Scopinho, 2018; Sangalli, Schlindwein e Sturza, 2017); *vi*) papel da agricultura familiar na dinamização econômica de territórios rurais (Nunes *et al.*, 2015; Andrade *et al.*, 2019; Petarly *et al.*, 2015); e *vii*) potencial do protagonismo feminino na pecuária familiar (Lopes e Langbecker, 2018).

A questão da intersetorialidade das políticas de combate à pobreza, sobretudo no tocante à relação entre transferência de renda e inclusão produtiva, também foi um assunto recorrente, com oito publicações. De modo geral, as publicações tratam dos processos de interação possíveis entre esses dois eixos de intervenção governamental, enfocando eventuais efeitos sinérgicos de complementação ou pontos de desconexão que comprometem a eficiência de tais programas na prática. Os textos trazem reflexões como: *i*) capacidades estatais e instrumentos de políticas públicas construídos para a implementação da agenda de combate à pobreza, considerando o período histórico recente (Bichir, 2016; Jaccoud, Bichir e Mesquita, 2017; Cavalcante e Ribeiro, 2012); *ii*) problematizações sobre a inclusão precarizada de beneficiários do PBF (Santana e Dourado, 2018); *iii*) articulação entre as políticas públicas de assistência social e a educação (Hillesheim e Lasta, 2018); *iv*) tensões entre o aparato assistencial e a criminalização da questão social no Brasil (Kilduff, 2019); e *v*) experiências locais de políticas públicas de inclusão produtiva, como no caso da cidade de Osasco, em São Paulo (Guerra, 2012).

O tema das micro e pequenas empresas, bastante apontado na literatura quanto à sua importância na geração de emprego e renda no Brasil, obteve seis registros, nos quais predominam as abordagens quantitativas de pesquisa. Entre os artigos identificados, cinco deles buscaram avaliar experiências específicas de microcrédito no território brasileiro: Gussi *et al.* (2013) avaliaram dois programas geridos pelo Banco do Nordeste do Brasil; Premoli e Cirino (2014) investigaram os determinantes da eficácia operacional das agências do Programa de Microcrédito do estado do Espírito Santo (Programa Nossocrédito); Gonzalez, Righetti e Serio (2014) avaliaram o impacto de

um programa de microcrédito do Banco Real; e Rodrigues, Ferreira Júnior e Souza (2019) estimaram o impacto de um programa do governo federal sobre a taxa de penetração do microcrédito produtivo orientado em Alagoas. Por outro lado, Vasconcelos, Ferreira e Nóbrega (2017) verificaram quais os determinantes para que os microempresários informais decidissem não colaborar para a previdência social.

Outro assunto de destaque, que possui uma interface forte com muitas das demais categorias temáticas, é o turismo, com cinco publicações. De fato, dada a vasta extensão territorial e a heterogeneidade histórico-cultural e paisagística do país, o turismo desponta naturalmente como uma frente relevante de geração de renda, tanto no cenário urbano quanto no rural. Dos textos identificados, quatro deles referem-se a estudos de caso sobre projetos locais de fomento ao turismo de base comunitária (Moraes, Mendonça e Pinheiro, 2017; Froehlich *et al.*, 2019; Almeida e Silva, 2019; Silva, Jesus e Fonseca, 2011). Completa esse grupo um estudo que aborda o turismo como elemento de articulação entre políticas sociais e a inclusão produtiva, tendo como base analítica o Plano Nacional de Turismo 2007-2010 (Paula e Moesch, 2013).

A cadeia produtiva da reciclagem também obteve cinco publicações. Quatro destes textos analisam os desafios da gestão de resíduos sólidos com inclusão de catadores de material reciclável em diferentes escalas federativas (Pereira e Teixeira, 2011; Castilhos Junior *et al.*, 2013; Silva, 2017; Santos, 2018), e o último trata de um projeto específico de reutilização de resíduos para a promoção de artesanato em moda e decoração, em parceria com o Centro de Referência e Assistência Social (Cras) da cidade de Águas Frias, em Santa Catarina (Capeletti e Sehnem, 2017).

Também com cinco estudos identificados está o assunto que envolve projetos com públicos específicos. Eles abordaram a temática do empreendedorismo feminino (Zouain, Barone e Natividade, 2010; Panarir-Antunes *et al.*, 2016), da capacitação de jovens (Ortácio e Saraiva, 2016) e da inclusão de pessoas com deficiência (Carvalho e Gumbowsky, 2019; Reis, 2019), ressaltando as particularidades inerentes cada um dos públicos considerados.

As demais categorias temáticas, conforme mostrado no quadro 4, também abordam sobre questões relevantes para o planejamento de um programa nacional de inclusão produtiva: participação e gestão social, coordenação de políticas públicas, planejamento urbano, educação profissional, arranjos produtivos locais e desenvolvimento local.

Portanto, os resultados da pesquisa bibliométrica aqui apresentados evidenciam o alargamento semântico no qual o termo inclusão produtiva vem sendo abordado em diferentes ramos do conhecimento, ainda sem um maior rigor conceitual, o que suscita uma grande variedade de enquadramentos temáticos e uma diversidade de possibilidades de análise, dada a multidimensionalidade que o tema abrange. Verificou-se a predominância da adoção de abordagens qualitativas, com um perfil metodológico bastante variado e a coexistência de múltiplos instrumentos. Por sua vez, os registros de estudos com abordagem quantitativa também fizeram uso de técnicas diversas, com a utilização de dados primários e secundários. Nesse sentido, embora a quantidade de estudos identificados não permita uma categorização mais consistente sobre linhas gerais de cada um desses assuntos para serem tomadas como parâmetro para um programa nacional, a diversidade temática encontrada demonstra o quão complexo é o tema da inclusão produtiva, o que demanda a estruturação de um repertório variado de instrumentos e capacidades de intervenção para o caso de torná-lo, de fato, um referencial relevante na agenda governamental.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão empreendida neste texto demonstra que a formulação de políticas contra a pobreza e a desigualdade nos países da América Latina e, particularmente, no Brasil sob a ótica da proteção social inclusiva, consiste em um complexo desafio institucional, sobretudo em função do perfil do público a ser beneficiado. De maneira geral, são pessoas com baixa escolaridade, poucas habilidades profissionais consolidadas, que não residem próximo a centros dinâmicos e possuem capacidade praticamente nula de investimento em sua capacitação técnica ou em alguma atividade produtiva própria. Portanto, sua inclusão no mundo do trabalho, sob a ótica do trabalho decente, conforme apregoado pela OIT e incorporado nos ODS, requer uma ação articulada sob múltiplas dimensões.

No caso específico dos programas de inclusão produtiva, o desafio passa também pelo fato de ser um tema que ainda não se consolidou como um referencial agregador de projetos e ações na agenda governamental. Embora tenham crescido significativamente, nos últimos anos, em toda América Latina, eles mantêm-se fragmentados, com operacionalidade difusa, financiamento instável e com dificuldade de se estabelecer informações agregadas que permitam avaliações e acompanhamentos mais sistemáticos de seus resultados.

A análise da experiência brasileira possibilita a proposição de parâmetros para o aperfeiçoamento das estratégias de intervenção, para que os programas de inclusão produtiva não figurem como o “elo perdido” das políticas de proteção social. O esforço deveria ser direcionado no sentido de uma articulação concreta entre programas e unidades burocráticas responsáveis, visando criar sinergias frente a seu duplo desafio: superar a pobreza e reduzir a desigualdade. Trata-se de fomentar um círculo virtuoso da proteção social, conectando transferência de renda e inclusão laboral, tendo como orientador o conceito de trabalho decente. Esse esforço pode ser estruturado, como ponto de partida, sob três óticas complementares.

Em primeiro, uma *articulação horizontal* no plano administrativo federal. Uma proposta prática para isso seria a criação de uma instituição de deliberação participativa – IDP (Silva, 2018c) específica, como um conselho gestor, ligada a um ministério da área social ou ao próprio gabinete da Presidência da República, com a tarefa de estabelecer metas de ação conjunta dos programas de geração de emprego e renda previstos no PPA 2020-2023. A IDP proposta poderia englobar atribuições antes destinadas a conselhos recém-extintos ou que se encontram praticamente sem operação.²⁸ O intuito de uma instância dessa natureza seria fortalecer o potencial técnico e político do Estado na negociação de seus objetivos em termos de melhoria dos indicadores sociais.

Em segundo lugar, uma *articulação vertical*, levando-se em conta o federalismo brasileiro. Nessa perspectiva, deve-se estimular o envolvimento das unidades subnacionais, que já realizam, muitas vezes em parceria com organizações da sociedade civil, uma série de programas que dialogam com os objetivos possíveis de uma estratégia nacional de inclusão produtiva. Embora tais experiências sejam restritas ao plano local, elas podem acrescentar bastante em termos de aprendizado operacional e de soluções a serem compartilhadas, e seu acompanhamento pode ser realizado por meio de um sistema de monitoramento participativo e integrado, com a definição de conselhos gestores também nos níveis subnacionais. Uma ação complementar relativamente simples é o lançamento de um evento nacional anual para o reconhecimento de iniciativas de

28. Entre os conselhos nessa situação estão: Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea); Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES); Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condrap); Conselho Nacional de Juventude (Conjuve), entre outros.

inclusão produtiva.²⁹ Essa seria uma forma de publicizar experiências diversas no território brasileiro, propiciando a formação e o compartilhamento de um banco nacional de boas práticas de inclusão produtiva no Brasil.

Em terceiro lugar, uma *articulação informacional*. Trata-se do estabelecimento de um sistema dinâmico de informações, com alimentação periódica de dados e flexibilidade de manipulação para fins específicos dos diferentes programas inseridos em uma estratégia nacional. Para isso, já existe uma estrutura inicial bastante relevante: o CadÚnico. Aliado a outros bancos de dados dos diferentes domínios de política social (trabalho, assistência e previdência social, saúde, educação, cultura etc.), tal estabelecimento garantiria os insumos para a geração de um sistema robusto de informações a ser utilizado por gestores públicos e pesquisadores em geral. Sua manutenção demandaria uma equipe responsável por elaborar o desenho geral e para sua operacionalização (que poderia ser associada à própria secretaria-executiva da IDP proposta).

Vale ressaltar, porém, que o esforço de coordenação de políticas sociais não representa um caminho simples de ser pavimentado. O Brasil passou por algumas experiências nesse sentido, como foi com o Programa Oportunidade Solidária, o Programa Fome Zero, o Programa Territórios da Cidadania e o Programa Brasil Sem Miséria, apenas para citar os mais importantes ocorridos desde os anos 1990. Por isso, as linhas de ação aqui propostas têm como intenção lançar bases operacionais mínimas para uma estratégia dessa natureza, que dependerá das capacidades de construção dos consensos necessários para sua viabilização, levando-se em conta as distintas dimensões institucionais a serem envolvidas.

Por sua vez, tais proposições não descartam a necessidade de uma orientação macroeconômica para o desenvolvimento que, por um lado, não subverta as decisões de política social em nome de um excessivo controle fiscal e monetário; e, por outro, mantenha os incentivos necessários para a geração de empregos de qualidade e o adensamento das cadeias produtivas nacionais, sem o qual dificilmente um sistema nacional de proteção social se viabiliza. Na prática, ambas as estratégias se complementam e se reforçam mutuamente.

29. Já existe no país alguns eventos com uma sistemática parecida, como no caso do Concurso de Inovação no Setor Público, que ocorre há mais de duas décadas, e do Prêmio Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, com apoio técnico do Ipea e da Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

Portanto, sem nenhuma pretensão de esgotar as possibilidades de problematização e prescrições para o desenho estratégico de uma política nacional de inclusão produtiva, este estudo buscou lançar alguns pontos iniciais de reflexão para qualificar uma discussão mais ampla em torno do tema. As recentes inflexões em diversos indicadores socioeconômicos, em especial o aumento substancial do desemprego e da informalidade do trabalho, e o cenário atual de crise global decorrente da pandemia declarada pela Organização Mundial de Saúde, apontam a urgente necessidade de respostas por parte do poder público à sociedade para seu enfrentamento.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, L. **Uma década de promoção do trabalho decente no Brasil**: uma estratégia de ação baseada no diálogo social. Brasília: OIT, 2015.
- ALDERMAN, H.; YEMTSOV, R. **Productive role of safety nets**: background paper for the World Bank 2012-2022 Social Protection and Labor Strategy. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2012. (Discussion Paper, n. 1203).
- ALMEIDA, A. R. B.; SILVA, R. F. C. A base comunitária, os conflitos e o turismo na comunidade de Forte Velho, Santa Rita (PB). **Caderno Virtual de Turismo**, v. 19, n. 1, 2019.
- ANDRADE, A. X. *et al.* Políticas públicas e agricultura familiar: um estudo de caso no território rural São Mateus em Minas Gerais. **Desenvolvimento em Questão**, v. 17, n. 46, 2019.
- AOKI, V. C.; BADALOTTI, R. M. Dificuldades e perspectivas no acesso de micro e pequenas empresas a linhas de crédito públicas: o caso de Chapeco. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 5, 2014.
- ARAÚJO, F.; GOMES, J. Análise de impacto do Pronatec em beneficiários, Brasil Sem Miséria: resultados, institucionalidades e desafios. **Desenvolvimento Social em Debate**, n. 25, 2016.
- BICHIR, R. Novas agendas, novos desafios: reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. **Revista Novos Estudos**, v. 10435, n. 1, p. 111-136, 2016.
- BORGES, A. V.; BORGES, C. H.; MATURINO, N. E. Efetividade da política pública de assistência técnica e inclusão socioprodutiva na Bahia. **Revista Bahia Análise e Dados**, v. 29, n.1, 2019.
- BRITE, R.; NUNES, F.; SOUZA, D. Labor inclusion of individuals with disabilities. **Work**, v. 50, n. 4, 2015.

CACCIAMALI, M. C. Novos tempos e o sistema público de emprego. *In*: MORETTO, A. J. *et al.* (Orgs.). **As transformações no mundo do trabalho e o sistema público de emprego como instrumento de inclusão social**. Fortaleza: IDT, 2018.

CAPELETTI, S. D. S. K.; SEHNEM, S. A gestão dos resíduos sólidos na arte da moda como diferencial competitivo. **Amazônia, Organizações e Sustentabilidade**, v. 6, n. 1, p. 89-113, 2017.

CARDOSO, D. F.; DOMINGUES, E. P.; ROCHA, G. B. Impactos do Programa Bolsa Família na economia brasileira. *In*: SEMINÁRIO DE ECONOMIA MINEIRA, XVII., Diamantina, Minas Gerais. **Anais...** Dimantina: UFMG, 2016.

CARLOS, E.; SILVA, R.; ALMEIDA, C. Participação e política pública: efetividade dos conselhos de assistência social na gestão da política. **Revista de Sociologia e Política**, v. 26, n. 67, p. 67-90, set. 2018.

CARNEIRO, C.; SANTOS, C. N. A importância do programa de fomento às atividades produtivas rurais para a inclusão produtiva de povos e comunidades tradicionais. **Revista Barú**, v. 2, n. 2, p. 164-175, jul./dez. 2016.

CARVALHO, M. A.; GUMBOWSKY, A. Políticas públicas e desenvolvimento regional: a inclusão da pessoa com deficiência no mercado de trabalho. **Revista Barú**, v. 5, n. 1, p. 114-134, jan./jun. 2019.

CASSIOLATO, M. M.; GARCIA, R. C. Pronatec: um exemplo de organização de novos arranjos institucionais para ampliar o acesso à educação profissional. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Rede de pesquisa, formação e mercado de trabalho**. Brasília: Ipea, 2014.

CASTILHOS JUNIOR, A. B. *et al.* Catadores de materiais recicláveis: análise das condições de trabalho e infraestrutura operacional no Sul, Sudeste e Nordeste do Brasil. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, n. 11, p. 3115-3124, 2013.

CAVALCANTE, P.; RIBEIRO, B. B. O Sistema Único de Assistência Social: resultados da implementação da política nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 6, p. 1459-1477, 2012.

CAZELLA, A. *et al.* Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil: o dilema entre inclusão produtiva e assistência social. **Revista Política & Sociedade**, v. 15, 2016.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA. **Protección social inclusiva en América Latina**. Santiago: CEPAL, 2011.

_____. **Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral**. Santiago: CEPAL, 2019a.

_____. **Panorama Social de América Latina, 2018**. Santiago: CEPAL, 2019b.

_____. **Protección social universal en América Latina y el Caribe**. Santiago: CEPAL, 2019c.

_____. **Institucionalidad social en América Latina y el Caribe**. Santiago: CEPAL, 2019d.

CERUTTI, P. *et al.* **Social assistance and labor market programs in Latin America**. Washington, D.C.: World Bank, 2014. (Social Protection and Labor Discussion Paper, n. 1401).

CHANCEL, L. (Coord.). **World inequality report 2018**. [s.l.]: World Inequality Lab, 2018.

CHERFEM, C. O. **Boas práticas de gestão de resíduos sólidos urbanos e de logística reversa com a inclusão de catadores e de catadoras de materiais recicláveis**. Brasília: Ipea, 2015. (Relatório de Pesquisa).

CHO, Y.; HONARATI, M. **Entrepreneurship programs in developing countries: a meta regression analysis**. Washington, D.C.: World Bank, 2013. (Social Protection and Labor Discussion Paper, n. 1302).

CINTRÃO, R. P.; SANTOS, R. M.; SCHOTTZ, V. Convergências entre a Política Nacional de SAN e a construção de normas sanitárias para produtos da agricultura familiar. **Vigilância Sanitária em Debate**, v. 2, n. 4, 2014.

COLBARI, A. Estratégias institucionais e construções discursivas no campo do desenvolvimento local. **Revista Política & Sociedade**, v. 12, n. 25, 2013.

EC – EUROPEAN COMMUNITY. **The working poor in Europe**. Bruxelles: Report of the Social Protection Committee, 2014.

_____. **In-work poverty in Europe: a study of national policies**. European Social Policy Network (ESPN), 2019.

CRÉPON, B.; BERG, G. J. Active labor market policies. **Annual Review of Economics**, v. 8, p. 521-546, 2016.

DEMELO, T. G.; SCOPINHO, R. A. Políticas públicas para os assentamentos rurais e cooperativismo. **Revista Sociedade e Estado**, v. 33, n. 1, 2018.

EVANS, P. **The capability enhancing developmental state: concepts and national trajectories**. Niterói: UFF, 2011. (Texto para Discussão, n. 63).

FALCÃO, T.; COSTA, P. V. A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil Sem Miséria. In: CAMPELLO, Tereza *et al.* (Org.). **O Brasil Sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014.

FISCHER, T.; WAIANDT, C. A educação profissional e os desafios do desenvolvimento Brasileiro. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, v. 9, n. 16, abr. 2012.

FOLGADO, R. *et al.* Interdisciplinaridade, interculturalidade e intersetorialidade: princípios e aplicação no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). **Revista Holos**, v. 430, n. 304, 2014.

FRIEDRICH, M.; BENITE, C. M.; BENITE, A. C. Projovem: uma análise entre a proposta oficial e a experiência vivida em Goiânia. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas de Educação**, v. 20, n. 74, 2012.

FROEHLICH, J. M. *et al.* Do NETED à incubação: trajetória das ações de extensão universitária no âmbito da abordagem territorial do desenvolvimento. **Revista Conexão UEPG**, v. 15, n. 2, 2019.

GARCIA, R. C. **Efetivação de direitos, novas institucionalidades e exigências de coordenação**: o caso da inclusão produtiva. Brasília: Ipea, 2011. (Boletim de Análise Político-Institucional, n. 1).

GONÇALVES JUNIOR, O. Práticas de mercado e reestruturação de laços sociais: uma combinação possível? **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 15, n. 57, 2010.

GOMIDE, A.; PIRES, R. R. **Capacidades estatais e democracia**. Brasília: Ipea, 2014.

GONTERO, S.; WELLER, J. **¿Estudias o trabajas?** El largo camino hacia la independencia económica de los jóvenes de América Latina. Santiago/Chile: CEPAL, 2015. (Série Macroeconomía del Desarrollo, n. 169).

GONAZALEZ, L.; RIGHETTI, C.; SERIO, L. C. Microcrédito e impacto sobre a geração de renda. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 18, n. 3, 2014.

GRISA, C.; NIEDERLE, P. Transferência, convergência e tradução de políticas públicas: a experiência da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 62, n. 2, 2019.

GRUBB, D.; PUYSMOYEN, A. **Long time series for public expenditure on labour market programmes**. Paris: OECD, 2008. (Working Paper, n. 73).

GUERRA, A. L. Será possível articular programas de transferência de renda com políticas de inclusão produtiva? **Pensamento & Realidade**, v. 27, n. 1, 2012.

GUSSI, A. F. *et al.* Avaliação de Programas de Microcrédito do Banco do Nordeste. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, n. 6, 2013.

HILLESHEIM, B.; LASTA, L. L. A política de assistência social e a educacionalização do social. **Revista Polis e Psique**, v. 8, n. 3, 2018.

IIZUKA, E. S.; GONCALVES-DIAS, S. L.; AGUERRE, P. Gestão social e cidadania deliberativa: a experiência de Ilha Comprida-SP. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 9, n. 3, 2011.

INFANTE, R. **América Latina en el Umbral del Desarrollo**: un ejercicio de convergencia productiva. Santiago: CEPAL, 2011. (Documento de Trabajo, n. 14).

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Perspectivas da política social no Brasil**. Brasília: Ipea, 2010.

_____. **Agenda 2030 – ODS**. Brasília: Ipea, 2018.

_____. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, 2019. v. 26.

_____. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, 2020. v. 27.

JACCOUD, L.; BICHIR, R.; MESQUITA, A. O SUAS na proteção social brasileira: transformações recentes e perspectivas. **Revista Novos Estudos**, v. 36, n. 2, p. 37-53108, 2017.

JANNUZZI, P. M.; PINTO, A. R. Bolsa Família e seus impactos nas condições de vida da população brasileira. *In*: Ipea. **Programa Bolsa Família**. Brasília: Ipea, 2013.

JERÔNIMO, M. K. *et al.* Perspectivas de viabilidade econômica e ambiental: Integração entre a piscicultura e fruticultura irrigada em São João do Piauí (PI). **Revista Verde de Agroecologia e Desenvolvimento Sustentável**, v. 11, n. 5, 2016.

KILDUFF, F. Tensões da política social brasileira: entre o aparato assistencial e a criminalização da questão social no Brasil. **Revista Katálysis**, v. 22, n. 3, 2019.

KLUVE, J. **A review of the effectiveness of active labour market programmes with a focus on Latin America and the Caribbean**. Genebra: OIT, 2016. (Research Department Working Paper, n. 9).

LANDIM JUNIOR, P. **Os efeitos do programa Bolsa Família sobre a economia dos municípios brasileiros** – Relatório final. São Paulo: Insper, 2009.

LICIO, E. C.; MESQUITA, C. S.; CURRALERO, C. R. Desafios para a coordenação inter-governamental do Programa Bolsa Família. **RAE**, v. 51, n. 5, p. 458-470, 2011.

LINHARES, S. B. *et al.* Não se deve dar o peixe, deve-se ensinar a pescar: as vias de acesso ao mundo do trabalho sob a ótica dos profissionais do Acesso Trabalho do município de Sobral-Ceará. **Revista Emancipação**, v. 15, n. 1, 2015.

LOPES, M. J.; LANGBECKER, T. B. Inclusão produtiva, pecuária familiar e situação das mulheres rurais do Programa Brasil Sem Miséria em um município do RS. **Revista Redes**, v. 23, n. 1, jan./abr. 2018.

LOXHA, A.; MORGANDI, M. **Profiling the unemployed**: a review of OECD experiences and implications for emerging economies. Washington, D.C.: World Bank, 2014. (Social Protection and Labor Discussion Paper, n. 1424).

LUSTOSA, J. *et al.* Arranjos produtivos locais como política de inclusão produtiva no nordeste brasileiro. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, v. 39, n. 134, 2018.

MARCHAL, S.; MARX, I.; VERBIST, G. **Income support policies for the working poor**. Bonn: IZA, 2017. (Discussion Paper Series, n. 10.665).

MARION FILHO, P. J.; SONAGLIO, C. M. Inovações tecnológicas na indústria de móveis: uma avaliação a partir da concentração produtiva de Bento Gonçalves (RS). **Revista Brasileira de Inovação**, v. 9, n. 1, p. 93-118, jan./jun. 2010.

MARTINS, L. T.; LEITE, N. P. Urbanização, accountability e inclusão social em perspectiva comparada: Brasil x China. **Future Studies Research Journal**, v. 5, n. 1, p. 63-95, 2013.

MATHERS, N.; SLATER, R. **Social protection and growth**. Sidney: Australian Government, 2014.

MATTOS, F. M. Distribuição de renda na América Latina em perspectiva histórica. **Revista Brasileira de Economia Social e do Trabalho**, v.1, n.1, 2019.

MATTOS, L. M. Desestruturação das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar brasileira. *In*: ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. (Orgs.). **Economia para poucos**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

McKENZIE, D. **How effective are active labor market policies in developing countries?** Washington, D.C.: World Bank Group, 2017. (Policy Research Working Paper, n. 8011).

MCNICHOL, L.; SPRINGER, J. **State policies to assist working-poor families**. Washington, D.C.: Center on Budget and Policy Priorities, 2004.

MELLO, J. **Estratégias de superação da pobreza no Brasil recente e impacto sobre o meio rural**. Brasília: Ipea, 2018.

MORAES, E. A.; MENDONÇA, T. C.; PINHEIRO, C. V. Trilhando o turismo de base comunitária em MG. **Revista de Cultura e Turismo**, v. 11, n. 1, fev. 2017.

NAGEM, F. A.; SILVA, S. P. Institucionalização e execução das políticas públicas de economia solidária no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 46, p. 159-177, 2013.

NATIVIDADE, D. R. Empreendedorismo feminino no Brasil: políticas públicas sob análise. *In*: ZOUAIN, D. M.; BARONE, F. M.; NATIVIDADE, D. R. *Small business* através do pan-optico. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 1, 2010.

NERI, M.; VAZ, F. M.; SOUZA, P. H. F. Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família. *In*: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

NOGUEIRA, M. O. **Um pirilampo no porão: um pouco de luz nos dilemas da produtividade das pequenas empresas e da informalidade no Brasil**. Brasília: Ipea, 2019.

NUNES, E. M. *et. al.* Dinamização econômica e agricultura familiar: limites e desafios do apoio a Projetos de Infraestrutura (Proinf) em territórios rurais do Nordeste. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 53, n. 3, 2015.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Labour market inclusion of people with disabilities**. Paper presented at the 1st Meeting of the G20 Employment Working Group, 2018.

_____. **The working poor or how a job is no guarantee of decent living conditions**. **Genève, Switzerland: ILOSTAT**, 2019. n. 6. Disponível em: <<http://bit.ly/2W6xSQu>>.

OLIVEIRA, R. P.; AQUINO, J. R. A previdência rural e sua importância para as famílias pobres no Nordeste: resultados de um estudo de caso no RN. **Revista de Economia do Nordeste**, v. 48, n. 1, 2017.

OLIVEIRA, T.; SILVA, S. P. Regulação e dinâmica do mercado de trabalho. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **A Constituição golpeada**. São Paulo: FPA, 2018.

ORTÁCIO, D.; SARAIVA, K. Projeto Pescar como estratégia educacional de inclusão produtiva. **Pedagogía y Saberes**, v. 45, n. 1, p. 31-40, 2016.

PAIVA, L. H.; FALCÃO, T.; BARTHOLO, L. Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Programa Bolsa Família**. Brasília: Ipea, 2013.

PANARIR-ANTUNES, R. *et al.* Análise do Programa Mulheres Mil no IFPR, Campus Paranavaí: a transformação social de mulheres em busca da igualdade de gênero **Revista Holos**, v. 321, n. 1, p. 153-160, 2016.

PAULA, A. T.; MOESCH, M. M. Pela transversalidade da questão social nas políticas públicas setoriais: um ensaio sobre as políticas públicas de turismo. **Caderno Virtual de Turismo**, v. 13, n. 2, 2013.

PEREIRA, E. A.; FREITAS, A. F.; FREITAS, A. F. O papel da Coopeixe no desenvolvimento do território da pesca e aqüicultura do Médio São Francisco, Minas Gerais. **Desenvolvimento em Questão**, v. 11, n. 24, set./dez. 2013.

PEREIRA, M. C.; TEIXEIRA, M. A. A inclusão de catadores em programas de coleta seletiva: da agenda local a nacional. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 9, n. 3, p. 895-913, 2011.

PETARLY, R. R. *et al.* As possibilidades e desafios do território rural do Médio Araguaia para a inclusão produtiva. **Revista Desenvolvimento Regional em Debate**, v. 6, n. 3, 2015.

PINHEIRO, L. *et al.* **Os desafios do passado no trabalho doméstico do século XXI**. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para discussão, n. 2528).

PREMOLI, M. V.; CIRINO, J. F. Avaliação de Processo em Políticas e Programas Públicos: o caso do Programa de Microcrédito Nossocrédito – ES. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n. 42, 2014.

QUINTANA, R.; CRAVO, T. **Qualificação por demanda e rotatividade**: os efeitos do pronatec/mdic em nível da firma e do trabalhador. Brasília: Ipea, 2019. (Mercado de Trabalho: conjuntura e análise, v. 66).

REIS, M. C. A prática participativa do Fórum Pró-trabalho: promoção da lei de cotas e da inclusão produtiva das pessoas com deficiência. **Revista Relações Sociais**, v. 2, n. 1, p. 51-61, 2019.

RODRIGUES, L. N. Plano Brasil sem Miséria: a inclusão produtiva rural para pescadores do sertão do São Francisco. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 1, n. 2, 2016.

RODRIGUES, G. L. V.; FERREIRA JÚNIOR, R. R.; SOUZA, N. O. O Programa Crescer de microcrédito produtivo e seus reflexos na inclusão financeira produtiva de Alagoas e no contexto regional. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n. 52, 2019.

ROGERS, R. **Guests come to stay**: the effects of european labor inclusion on sending and receiving countries. New York: Routledge, 2018.

SAINSBURY, D. **Welfare states and immigrant rights**: the politics of inclusion and exclusion. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2012.

SANGALLI, A. R.; SCHLINDWEIN, M. M.; STURZA, J. A. Ações de pesquisa e extensão como perspectiva de mudança da paisagem no assentamento rural Lagoa Grande, em Dourados/MS. **RAEGA**, v. 39, 2017.

SANTANA, L. K.; DOURADO, D. C. A criação dos programas de transferência de renda e a precarização do trabalho no século XXI: a emancipação dos beneficiários do Programa Bolsa Família é possível? **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 3, n. 12, 2018.

SAINSBURY, D. **Welfare states and immigrant rights**: the politics of inclusion and exclusion. Oxford University Press, 2012.

SANTOS, T. F. Reflexões sobre as políticas públicas voltadas aos (às) catadores (as) de materiais recicláveis no estado da Paraíba. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 3, n. 1, p. 206-229, 2018.

SILVA, A. R. Políticas públicas para comunidades quilombolas: uma luta em construção. **Revista Política & Trabalho**, n. 48, 2018.

SILVA, M. C. Notas etnográficas sobre o empreendedorismo em favelas cariocas. **Revista Etnográfica**, v. 21, n. 3, 2017.

SILVA, S. P. A economia solidária na estratégia de erradicação da pobreza extrema no Brasil. Brasília: Ipea, 2011. **Boletim Mercado de Trabalho**: conjuntura e análise, v. 47.

_____. A abordagem territorial no planejamento de políticas públicas e os desafios para uma nova relação entre estado e sociedade no Brasil. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento 2013**. Brasília: Ipea, 2013. v. 1.

_____. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional**: projetos, descontinuidades e consolidação. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para discussão, n. 1953).

_____. Reciclagem e economia solidária: análise das dimensões estruturais dos empreendimentos coletivos de catadores no Brasil. **Política & Trabalho - Revista de Ciências Sociais**, n. 46, 2017.

_____. **A política de economia solidária no ciclo orçamentário nacional (2004-2018)**: inserção, expansão e crise de paradigma. Brasília: Ipea, 2018a. (Texto para Discussão, n. 2434).

_____. **Arranjos institucionais de financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil**: uma análise a partir da trajetória do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Brasília: Ipea, 2018b. (Texto para Discussão, n. 2437).

_____. **Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa**. Brasília: Ipea, 2018c. (Texto para Discussão, n. 2358).

_____. O panorama laboral brasileiro no contexto recente da economia latino-americana. **Mercado de Trabalho**: conjuntura e análise, v. 64. Brasília: Ipea, 2018d.

_____. **O campo de pesquisa da economia solidária no Brasil**: abordagens metodológicas e dimensões analíticas. Brasília: Ipea, 2018e. (Texto para Discussão, n. 2361).

_____. **Trajetória e padrões de mudança institucional no Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2529).

_____. **O paradigma de sistema público de emprego da OIT e sua construção histórica no Brasil**. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2562).

SILVA, S. P.; VALADARES, A. A. Segurança alimentar e nutricional. *In*: Ipea. **Desafios da nação**. Brasília: Ipea, 2018. v.2.

SILVA, S. P.; GOES, F. L.; ALVAREZ, A. **Situação social das catadoras e dos catadores de material reciclável**. Brasília: Ipea, 2013.

SILVA, J. P.; JESUS, P.; FONSECA, J. M. Turismo, economia solidária e inclusão social em Porto de Galinhas, PE. **Caderno Virtual de Turismo**, v. 11, n. 3, p. 325-340, dez. 2011.

SILVEIRA, D. C. O planejamento de quatro áreas do Programa Vila Viva na cidade de Belo Horizonte, Brasil: uma análise documental. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, v.24, n.3, 2019.

SILVEIRA, F. G. *et al.* Qual o impacto da tributação e dos gastos públicos sociais na distribuição de renda do Brasil? *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Progressividade da tributação e desoneração da folha de pagamentos**. Brasília: Ipea, 2011.

SINGLETON, R. A.; STRAITS, B. C. **Approaches to social research**. New York: Oxford University Press, 1999.

SOARES, S. **Metodologias para estabelecer a linha de pobreza**: objetivas, subjetivas, relativas, multidimensionais. Brasília: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1381).

SOUSA, M.; SILVA, Y.; JANNUZZI, P. Contribuição do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego. **Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate**, n. 24, 2015.

TERCI, E. T. Processos urbanos e gestão local: os casos de Ribeirão Preto e Piracicaba entre o empresariamento urbano e o estatuto da cidade. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 16, n. 3, 2018.

TRONCO, G. B.; RAMOS, M. P. Linhas de pobreza no Plano Brasil Sem Miséria: análise crítica e proposta de alternativas para a medição da pobreza conforme metodologia de Sonia Rocha. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 2, 2017.

VALADARES, A. A.; GALIZA, M. Reforma da previdência, agricultura familiar e os riscos de desproteção social. Brasília: Ipea, 2017. **Mercado de Trabalho**: conjuntura e análise, v. 62.

VASCONCELOS, K. S.; FERREIRA, M. O.; NOBREGA, C. B. Microempresário informal: determinantes da evasão fiscal na previdência social. **Acta Scientiarum**, v. 39, n. 1, p. 19-31, 2017.

VEIGA, L.; BRONZO, C. Estratégias intersetoriais de gestão municipal de serviços de proteção social: a experiência de Belo Horizonte. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 3, maio/jun. 2014.

VIEIRA, N. D. S. *et al.* Coopacto: caminhos para um recomeço. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n. 2, p. 101-108, 2014.

WAGNER, L. Migration and inclusion in rural regions. *In*: PFALLER-ROTT, M.; GÓMEZ-HERNÁNDEZ, E.; SOUNDARI, H. (Eds.). **Soziale Vielfalt**. Wiesbaden: Springer VS, Wiesbaden, 2018.

ZAMBRA, E.; SOUZA, P.; COSTA, S. O capital social e suas implicações na política de assistência técnica e extensão rural em Mato Grosso. **Revista Holos**, v. 34, n. 1, p. 271-287, 2018.

ZOUAIN, D. M.; BARONE, F. M.; NATIVIDADE, D. R. Small business através do pan-optico: empreendedorismo feminino no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 1, p. 231-256, 2010.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AGHION, P. A. Inequality and economic growth. *In*: AGHION, P. A.; WILLIAMSON, J. G. (Eds.). **Growth, inequality and globalization: theory, history and policy**. Cambridge, UK; Cambridge University Press, 1998.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies**. United States of America: Addison-Wesley Longman. 1995.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

Assistente de Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Revisão

Amanda Ramos Marques

Ana Clara Escórcio Xavier

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Hellen Pereira de Oliveira Fonseca (estagiária)

Ingrid Verena Sampaio Cerqueira Sodré (estagiária)

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herllyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



ISSN 1415-4765

