

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

**Sandro Pereira Silva**

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

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

A população da América Latina e do Caribe convive historicamente com altos índices de pobreza e desigualdade de renda em seus países, os quais se manifestam de diferentes modos nos segmentos sociais, como gênero, etnia, idade etc. Além de ser uma realidade preocupante por si só, há evidências na literatura que expressam o fato de os altos níveis de pobreza e desigualdade constituírem obstáculos significativos para o desenvolvimento sustentável dos países. Parte desse problema da região é explicado pela heterogeneidade da estrutura produtiva de suas economias nacionais, marcada por um largo diferencial de produtividade entre setores e empresas em atividade.

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 algumas respostas estratégicas diversificadas em termos de políticas públicas contra a pobreza e a desigualdade de renda, sobretudo a partir dos anos finais do século XX, quando a consolidação de regimes democráticos abriu espaço para uma maior expressão das demandas populares por melhores condições de vida e cidadania.

Uma dimensão importante dessas políticas refere-se aos programas de transferência de renda, de natureza contributiva ou não contributiva, que funcionam como uma injeção direta contra os males mais imediatos causados pela insuficiência de renda das 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.

O Brasil se enquadra nesse processo. Além das políticas de transferência de renda que permitiram uma expansão considerável da rede de proteção social no país, outros programas de inclusão produtiva surgiram

com o intuito de servir como uma espécie de “porta de saída” para a dependência de benefícios assistenciais, como popularmente tem sido tratada a questão na opinião pública. 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”.

Contudo, o termo “inclusão produtiva” ainda recende de uma classificação teórica e político-pragmática mais rigorosa para que possa de fato ser encarado 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 que, às vezes, sobrepõem-se, comprometendo seus resultados no plano operacional agregado.

É justamente sobre essa questão que esse 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. Partiu-se do preceito de que a experiência brasileira recente contém parâmetros relevantes 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. Nessa perspectiva, o esforço deveria ser direcionado no sentido de uma articulação concreta entre programas e unidades burocráticas responsáveis, visando criar sinergias entre a proteção social não contributiva e a inclusão produtiva frente a seu duplo desafio: superar a pobreza e reduzir a desigualdade.

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, são apontadas algumas considerações propositivas mais generalizantes para a construção de uma estratégia nacional de inclusão produtiva a partir da realidade brasileira.

## SUMÁRIO EXECUTIVO