TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1486

DESAFIOS PARA A INCLUSÃO PRODUTIVA DAS FAMÍLIAS VULNERÁVEIS: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA

Jorge Abrahão de Castro
Natália Sátyro
José Aparecido Ribeiro
Sergei Soares

Brasília, abril de 2010

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1486

DESAFIOS PARA A INCLUSÃO PRODUTIVA DAS FAMÍLIAS VULNERÁVEIS: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA*

Jorge Abrahão de Castro**
Natália Sátyro***
José Aparecido Ribeiro****
Sergei Soares****

Brasília, abril de 2010

** Diretor de Estudos e Políticas Sociais do Ipea.
*** Bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) junto à Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.
**** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Disoc/Ipea.

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro Samuel Pinheiro Guimarães Neto

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Fernando Ferreira

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete
Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
Daniel Castro

URL: http://www.ipea.gov.br
Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria

ISSN 1415-4765

JEL J2, J23, J24

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

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

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 POLÍTICA SOCIAL: PROTEÇÃO E PROMOÇÃO 8

3 DESAFIOS PARA A PROMOÇÃO SOCIAL MEDIANTE A INCLUSÃO PRODUTIVA 10

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS 18

REFERÊNCIAS 21

SINOPSE

As discussões sobre capacitação, qualificação profissional e inserção produtiva devem considerar a vulnerabilidade social em que se encontra parte da população brasileira. Cerca de 16 milhões de famílias atendem aos critérios do Cadastro Único do Bolsa Família. Nestas famílias vulneráveis, vivem 72 milhões de pessoas, das quais apenas 29 milhões são jovens ou adultos economicamente ativos. O objetivo deste trabalho é realizar uma análise exploratória da situação destas famílias e indivíduos no mercado de trabalho, delimitando os principais grupos relevantes e sugerindo possíveis encaminhamentos de políticas de acordo com o perfil do público. Espera-se demonstrar que o público beneficiário potencial do Bolsa Família é também beneficiário potencial de um leque expressivo de políticas públicas, que precisam atuar de modo mais integrado.

ABSTRACT[i]

Any discussion on professional training and labor market insertion must take into account the social vulnerability of the Brazilian population. Close to 16 million families fall within the criteria of Bolsa Familia's Single Registry. Seventy-two (72) million people live in these families, but only 29 million of these are economically active. The objective of this text is to begin an exploratory analysis of the labor market insertion of these individuals by grouping them into relevant categories and suggesting possible public policies for each type of profile. We hope to show that the potential beneficiaries of Bolsa Familia are also potential beneficiaries of a large set of public policies and that the Brazilian poor stand to gain if these policies work together in an integrated fashion.

i. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*
As versões em língua inglesa das sinopses (*abstracts*) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

1 INTRODUÇÃO

As discussões sobre capacitação, qualificação profissional e inserção produtiva, aconteçam elas no meio acadêmico ou nos processos de gestão pública, trazem sempre como premissa a vulnerabilidade social em que se encontra parte da população brasileira. Assistir esta população e dar-lhe oportunidades de se emancipar é uma questão que está posta nas leis brasileiras, seja na Constituição ou em pontos mais específicos da legislação. Exemplo disto é o Art. 25, Inciso V da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), que declara que projetos e programas de capacitação e inserção produtiva são formas de enfrentamento da pobreza e, portanto, conformam um investimento econômico e social voltado para os grupos populares. Ou seja, este contexto legal constitui uma espécie de subsídio financeiro e técnico para iniciativas que garantam a estes grupos mais vulneráveis os meios de superação da pobreza em que se encontram e financiem a transição destes grupos em situações de vulnerabilidade e risco para uma situação que lhes garanta condições mínimas de sobrevivência.

Nesse contexto, já se formou o consenso de que projetos de inclusão produtiva não são de natureza "pura", ou seja, eles são naturalmente intersetoriais. Portanto, para alcançar resultados sólidos, é preciso articular várias políticas setoriais e de desenvolvimento regional, e não atribuir a responsabilidade a apenas um programa ou ministério.

É forte atualmente o discurso de que caberia ao Programa Bolsa Família fazer esta ponte intersetorial e promover projetos de inclusão produtiva para seus beneficiários. Os autores deste estudo não compartilham desta tese. Atribuir responsabilidades de tal porte a um programa somente é um risco alto para os objetivos essenciais deste mesmo programa, principalmente quando se fala de projetos que são intersetoriais. Sugere-se que é no cadastro único (CadÚnico) do Programa Bolsa Família (PBF) que deve ser procurado o público-alvo preferencial para este tipo de projeto. Por isso, urge conhecer melhor o perfil das famílias do CadÚnico, inclusive das famílias beneficiárias do PBF, mas também das famílias que não são beneficiárias.

Isso impõe a reflexão sobre vários assuntos. Foca-se aqui, contudo, a necessidade de se pensar uma organização das ações voltadas para promoção social mediante a inclusão produtiva de integrantes de famílias com rendimentos insuficientes para o atendimento de necessidades básicas. Para tanto, precisa-se saber se as famílias (e pessoas) com o perfil CadÚnico estão inseridas ou não no mercado de trabalho. Se estiverem inseridas, qual é o tipo de inserção e quais são as melhores políticas para ajudá-las a enfrentar a situação de pobreza em que se encontram? O objetivo deste trabalho é realizar uma análise exploratória da situação destas famílias no mercado de trabalho, tendo em conta as principais categorias internas existentes e sugerindo possíveis encaminhamentos de políticas de acordo com o perfil do público.

Nesse sentido, e objetivando avançar na definição de uma política articulada e consistente, o presente trabalho está dividido em três seções, além desta introdução. Na seção 2 é feita uma breve recuperação da trajetória recente das políticas de proteção e promoção social. Na seção 3, realiza-se o exercício de analisar, por meio de identificação na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro

de Geografia e Estatística (PNAD/IBGE) de 2006, as famílias com perfil semelhante ao que integra o CadÚnico. Na última seção, são apresentadas algumas considerações que, embora já adiantadas ao longo do texto, merecem destaque adicional.

2 POLÍTICA SOCIAL: PROTEÇÃO E PROMOÇÃO

A questão acerca de como as temáticas da precariedade, vulnerabilidade, pobreza e exclusão passaram para o primeiro plano do debate político – e se tornaram objeto de políticas públicas – é um tema central para as ciências sociais e objeto de ampla literatura. Apesar das diferenças nas análises das causas de sua emergência, diferentes autores convergem para o reconhecimento de que os Estados de Bem-estar, consolidados no século XX em grande número de países, podem ser definidos como organizadores de sistemas de garantias legais que objetivam viabilizar, fora da esfera privada, o acesso a bens e serviços que assegurem a proteção e promoção social dos indivíduos.

Mais recentemente, o surgimento e o aprimoramento das políticas sociais latino-americanas possibilitaram algumas importantes considerações, mais ajustadas às realidades de países em desenvolvimento. No Brasil, embora ainda haja carência de referências empíricas e teóricas, verificou-se um crescimento significativo de estudos e pesquisas relacionados ao tema nos últimos anos. Isto demonstra um aumento do interesse no debate sobre o papel do sistema de proteção social e das políticas sociais no atendimento às carências e demandas sociais mais prementes, bem como no combate à pobreza e na diminuição da desigualdade.

Um sistema de proteção social apresenta-se como uma complexa rede de distribuição e redistribuição de renda que aplica significativas parcelas do produto interno bruto (PIB) em ações e programas sociais. A política social busca: *i)* a geração de oportunidades e de resultados para indivíduos e/ou grupos sociais; e *ii)* a garantia ao indivíduo de segurança em determinadas situações de dependência ou vulnerabilidade como, por exemplo, a incapacidade de ganhar a vida por conta própria em decorrência de fatores independentes da sua vontade individual como o ciclo de vida do ser humano, o desemprego e infortúnios. Para tal tarefa, por meio de:

> (...) uma intrincada rede de tributos, transferências, provisão de bens e serviços, recursos são distribuídos e redistribuídos em múltiplos sentidos, entre ricos e pobres, jovens e idosos, famílias com e sem crianças, saudáveis e doentes. Em sua trajetória histórica, cada sociedade incorpora o reconhecimento de determinados riscos sociais e igualdades desejáveis, exigindo que o Estado assuma a responsabilidade por sua defesa e proteção (CASTRO *et al.*, 2009).

No caso brasileiro, nas últimas décadas, o país tem implementado uma ampla agenda no que se refere à ação social do Estado, resultando em grandes mudanças no sistema de proteção social.

> De fato, a Constituição de 1988 lançou as bases para uma expressiva alteração da intervenção social do Estado, alargando o arco dos direitos sociais e o campo da proteção social sob responsabilidade estatal, com impactos relevantes no que diz respeito ao desenho das políticas, à definição dos beneficiários e dos benefícios. A ampliação das situações sociais reconhecidas como objeto de garantias legais de

> proteção e submetidas à regulamentação estatal implicaram significativa expansão da responsabilidade pública em face de vários problemas cujo enfrentamento se dava, parcial ou integralmente, no espaço privado. A intervenção estatal, regulamentada pelas leis complementares que normatizaram as determinações constitucionais, passou a referir-se a um terreno mais vasto da vida social, tanto com objetivos de equalizar o acesso a oportunidades como de enfrentar condições de destituição de direitos, riscos sociais e pobreza (JACCOUD e CARDOSO JR., 2005).

Para além da expansão e consolidação das políticas públicas que visam à proteção social frente aos riscos e vulnerabilidades sociais, na linha da seguridade social clássica, o sistema inclui também ações que buscam a promoção social, agindo sempre sob o princípio da equidade, de modo a possibilitar a equalização de oportunidades e resultados. Políticas distintas podem ser entendidas sob este prisma, indo desde a educação formal e profissional, passando pelas políticas de capacitação e intermediação do sistema público de emprego, e chegando até os programas de apoio ao pequeno produtor rural e à agricultura familiar.

O conceito de *promoção social*, nesse sentido, permite construir um entendimento mais geral sobre uma miríade de políticas de geração de emprego e renda, desenvolvimento local, crédito, entre outras. O que permite também, ainda que muito preliminarmente, visualizar sinergias a serem exploradas a partir de uma visão mais integrada destas políticas.

Desta forma, a *promoção social* se desenvolve mediante dois tipos de ação política: por um lado, a promoção do desenvolvimento de capacidades e, por outro, a promoção do exercício destas capacidades. Tal diferenciação não ignora que o desenvolvimento de capacidades somente se realiza plenamente com o seu exercício, nem ignora também que o exercício de uma determinada atividade somente é pleno se ocorre a partir do desenvolvimento das potencialidades da pessoa. Pelo contrário, ela expõe os dois aspectos de um único processo, enfatizando seu vínculo intrínseco, sua dependência mútua.

De forma provavelmente tautológica, pode-se afirmar que o maior fator gerador de oportunidades de exercício qualificado das capacidades produtivas das pessoas é um processo "autêntico" de desenvolvimento econômico em âmbito nacional. Na sua ausência, ou como fator auxiliar, cabe pensar a articulação de políticas e programas capazes de criar estas oportunidades, voltados para pessoas que se encontram em situações especiais de precariedade e vulnerabilidade socioeconômica.

Essas políticas e programas, por sua vez, podem estar direcionados para o estímulo de processos gerais de desenvolvimento regional ou local, com uma atenção particular sendo dada à inclusão de trabalhadores integrantes de famílias em situação especial. Podem também, entretanto, de forma mais direta, voltar-se para o apoio de iniciativas produtivas especificamente concebidas para este tipo de público. É neste sentido que se considera o CadÚnico, constituído para a gestão do Bolsa Família, um instrumento que pode ser muito útil para apontar lacunas a serem enfrentadas por outras políticas públicas, já em vigor ou ainda a serem concebidas.

3 DESAFIOS PARA A PROMOÇÃO SOCIAL MEDIANTE A INCLUSÃO PRODUTIVA

Para o sucesso da ação pública de intervenção no espaço econômico e social que pretenda realizar a promoção social mediante inclusão produtiva para populações vulneráveis, deve-se em princípio tentar delimitar quem seriam os futuros beneficiários e quais são suas principais características. O conhecimento destes quesitos permitirá a montagem de uma estratégia de intervenção estatal, assim como a delimitação dos recursos que serão demandados.

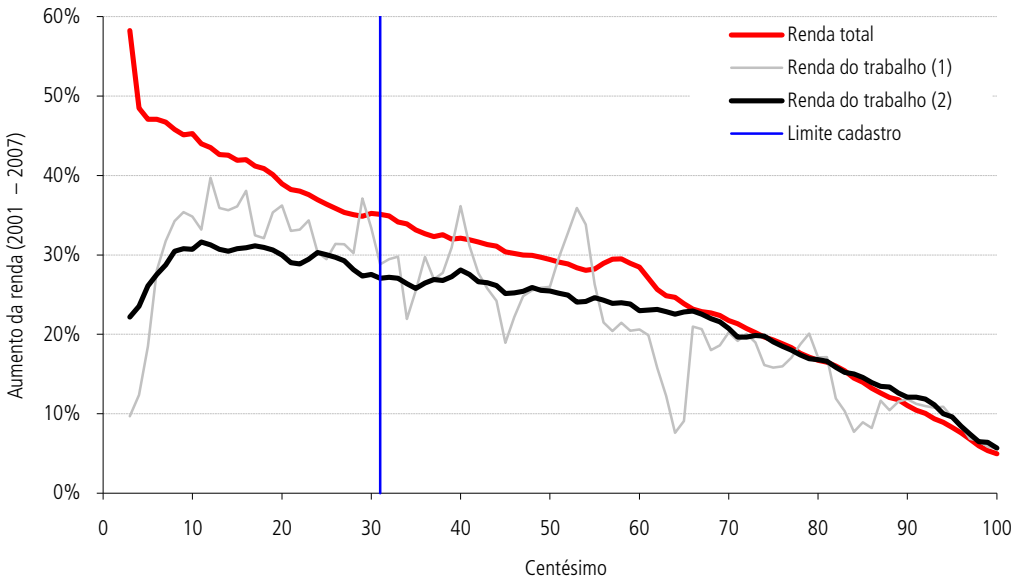
Para tanto, primeiro é importante a delimitação das famílias que podem ser consideradas em situação de vulnerabilidade. Ressalte-se que a vulnerabilidade se concretiza de variadas formas, e as carências a serem combatidas pelas políticas públicas, neste sentido, também são complexas e diversas. Para os objetivos deste estudo, se considerará especificamente a insuficiência de renda como o problema a ser combatido. Deste modo, será analisado aqui o conjunto formado pelas famílias que têm renda domiciliar *per capita* menor que meio salário mínimo (SM). A hipótese aqui é que estes rendimentos são insuficientes para o atendimento de suas necessidades básicas, o que torna os membros destas famílias criticamente vulneráveis. Cabe lembrar que este também é o critério para a inclusão de famílias no Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal – o CadÚnico. Antes de esta tarefa ser iniciada, serão tecidos alguns comentários a respeito do PBF, tendo em vista a importância atual do programa no combate à vulnerabilidade social, principalmente à pobreza, no país.

Antes disso, contudo salienta-se que, embora o Bolsa Família não seja, nunca tenha sido e, na opinião dos autores deste estudo, não deva ser um programa de geração de oportunidades, às vezes ele é entendido como tal. No entanto, deve-se reconhecer que existem alguns instrumentos utilizados na implementação do PBF – como o cadastro único e os programas complementares[1] associados ao Bolsa Família – que possibilitam, sim, uma sinergia entre a proteção social oferecida pelo programa e a promoção social mediante a inclusão produtiva que estes programas complementares permitem.

1. *Programas complementares* consistem na integração das ações regulares, ofertadas pelas três esferas de governo – União, estados e municípios – e pela sociedade civil, voltadas ao desenvolvimento das capacidades das famílias cadastradas no cadastro único. O objetivo destas ações é complementar e potencializar os impactos proporcionados pelas transferências condicionadas de renda. Os programas federais que fazem parte do componente de *programas complementares* são, por enquanto, o Programa Brasil Alfabetizado, Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), Projeto de Promoção do Desenvolvimento Local e Economia Solidária (PPDLES), Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), programas de microcrédito do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Programa Nacional Biodiesel e Programa Luz para Todos.

GRÁFICO 1

Aumento de renda real entre 2001 e 2007 para a renda total e renda do trabalho



Fonte: Elaboração dos autores com base nas PNADs de 2001 e 2007.

Outra consideração relevante diz respeito à grande importância das transferências monetárias do PBF no que diz respeito ao fluxo de rendimentos da população, o qual pode ser visualizado no gráfico 1. Nele são mostrados, no eixo horizontal, os centésimos de renda, do mais pobre para o mais rico. No eixo vertical, o gráfico mostra a variação percentual da renda real daquele centésimo, ocorrida entre 2001 e 2007. A linha vermelha[2] representa a variação da renda total, e a linha cinza leve representa a variação da renda do trabalho ordenada pela renda total.[3] A linha preta pesada, por sua vez, representa os ganhos na renda do trabalho dos centésimos ordenados pela renda do trabalho. A reta vertical azul representa o limite de renda do CadÚnico.

O gráfico mostra de forma bastante clara que todos os centésimos no perfil de renda do CadÚnico obtiveram fortes ganhos tanto na renda total como na renda do trabalho. Ressalte-se, entretanto, que os ganhos na renda total foram sempre maiores e que a distância entre o crescimento da renda do trabalho e o crescimento da renda total é tanto mais importante quanto pior for a posição dos centésimos de renda. Isto atesta a relevância fundamental que as transferências públicas tiveram no aumento da renda dos mais pobres. Em outras palavras, o crescimento da renda nos percentis mais pobres teria sido consideravelmente menor se ao desempenho da renda obtida por meio do trabalho não tivesse sido agregada a renda de transferências das políticas públicas.

Por último, cabe observar que, por um lado, a "garantia de renda" que caracteriza os programas de transferências é, na maior parte dos casos, insuficiente para gerar efeitos dinamizadores que permitiriam às famílias sair da pobreza; por outro lado, não há evidência de que este tipo de programa gere dependência no

2. Para visualização em cores, acesse a seção *O trabalho do Ipea*, subseção *Publicações*, no site: <http://www.ipea.gov.br>.

3. Os centésimos nas linhas cinza e vermelha são os mesmos (os centésimo ordenados pela renda total). A única diferença é que a linha vermelha representa os ganhos nesta mesma renda total, e a linha cinza, os ganhos na renda do trabalho.

sentido de diminuir a oferta de trabalho dos membros adultos de domicílios beneficiários. Além disso, muitas vezes o próprio valor da transferência não é suficiente sequer para elevá-las acima da linha da pobreza.

Após esses comentários sobre o PBF, e para se avançar na compreensão de possíveis linhas de ação para a inclusão produtiva, cabe analisar algumas características do público com perfil CadÚnico a partir da utilização dos dados da PNAD 2006. Cabe ressaltar que o uso da PNAD de 2006, e não da PNAD de 2007 ou de 2008, se dá em função da possibilidade de identificação das famílias beneficiárias de programas governamentais de transferência de renda, permitida pelos dados tal como coletados em 2006. Assim, pode-se trabalhar com a renda das famílias identificando-se e excluindo-se os valores recebidos dos programas assistenciais (fundamentalmente PBF e Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social – BPC/Loas), ou seja, permite-se calcular qual seria a situação financeira destas famílias caso elas não recebessem estas transferências. Como já foi explicitado, o critério para inclusão no CadÚnico é justamente a renda sem estas transferências.

Em tese,[4] o CadÚnico deveria ser um cadastro de todas as pessoas no Brasil com renda familiar *per capita* inferior a meio SM. Devido a este recorte, ele acaba dando uma ideia a respeito de diversas características do contingente das famílias mais pobres do país. É relativamente simples, metodologicamente, identificar as pessoas com este perfil na PNAD – os resultados encontram-se na tabela 1. A base utilizada foi a PNAD de 2006, e o valor do SM usado como referência foi o vigente em setembro daquele ano (R$ 350).

TABELA 1

Famílias, população e população economicamente ativa (PEA) com o perfil do CadÚnico em 2006

Renda domiciliar *per capita*	Localização			
	Urbano não metropolitano	Urbano metropolitano	Rural	Total
Famílias				
Até 1/4 SM	5.915.054	1.968.547	3.426.089	11.309.690
De 1/4 a 1/2 SM	2.823.504	1.588.642	1.112.206	5.524.352
Total	**8.738.558**	**3.557.189**	**4.538.295**	**16.834.042**
População				
Até 1/4 SM	26.914.762	8.778.499	16.348.804	52.042.065
De 1/4 a 1/2 SM	10.548.292	6.121.251	4.160.901	20.830.444
Total	**37.463.054**	**14.899.750**	**20.509.705**	**72.872.509**
PEA				
Até 1/4 SM	10.282.835	3.286.825	7.199.807	20.769.467
De 1/4 a 1/2 SM	4.129.854	2.470.113	2.059.603	8.659.570
Total	**14.412.689**	**5.756.938**	**9.259.410**	**29.429.037**

Fonte: Elaboração dos autores com base na PNAD (2006).

4. É importante lembrar que o CadÚnico "real" é o resultado da consolidação e ampliação de diversos outros cadastros. Portanto, certamente constam registros no CadÚnico que não necessariamente atendem aos critérios vigentes hoje para cadastramento, mas que atendiam a critérios de programas anteriores. Neste sentido, o exercício realizado neste estudo trabalha com um CadÚnico "virtual", tal como ele se apresentaria se tivesse sido constituído de uma única vez, já com o referido critério de renda domiciliar *per capita* menor que meio SM.

Os dados apresentados na tabela 1 revelam algumas características importantes dessa população. Das quase 17 milhões de famílias com renda domiciliar *per capita* inferior a meio SM, algo em torno de dois terços têm renda *per capita* inferior a um quarto de SM. Ou seja, as famílias mais pobres entre as mais pobres representam dois terços da população que atende aos critérios do cadastro único. Estas famílias também são 73% urbanas, o que mostra que, apesar da forte pobreza rural no Brasil, a pobreza urbana atinge contingentes ainda maiores.

A condição de atividade no mercado de trabalho é apresentada na tabela 2, que deixa claro que um dos problemas das pessoas vivendo em famílias com renda *per capita* inferior a meio SM é a alta taxa de dependência. Apenas 43% dos indivíduos no perfil CadÚnico são economicamente ativos, formando a população economicamente ativa (PEA) deste segmento. E, mesmo entre estes, parcela importante de indivíduos está desempregada ou em ocupações marginais, como o trabalho não remunerado.

TABELA 2

Condição de atividade das pessoas em famílias no perfil do CadÚnico

Idade	Ocupado	Desocupado	Inativo	Total
0 a 14 anos	1.471.872	122.889	26.403.719	27.998.480
	5,26	0,44	94,3	100
15 anos	457.980	96.235	1.201.010	1.755.225
	26,09	5,48	68,42	100
16 e 17 anos	1.202.771	384.638	1.723.726	3.311.135
	36,33	11,62	52,06	100
18 a 29 anos	8.221.311	1.969.315	4.297.049	14.487.675
	56,75	13,59	29,66	100
30 a 59 anos	15.059.320	1.485.851	5.522.675	22.067.846
	68,24	6,73	25,03	100
60 anos ou mais	1.060.421	45.410	2.146.317	3.252.148
	32,61	1,4	66	100
Total – perfil CadÚnico	**27.473.675**	**4.104.338**	**41.294.496**	**72.872.509**
	37,7	**5,63**	**56,67**	**100**

Fonte: Elaboração dos autores com base na PNAD (2006).

Nos inativos, observa-se que 67% são crianças e adolescentes menores de 16 anos. São meninos e meninas que, pela lei brasileira, não deveriam trabalhar. Há relativamente poucos idosos, porque o Brasil conta com cobertura previdenciária quase universal – que previne a situação de pobreza para este grupo. Há também um grupo relativamente grande de adultos inativos.

Antes de se discutir o perfil dos 40% ativos, cabem algumas palavras sobre dois tipos de domicílios para os quais a inserção no mercado de trabalho não é – ou, ao menos, não deveria ser – uma prioridade. Do ponto de vista da promoção social mediante inclusão produtiva, o primeiro passo é destacar, no cadastro, aquelas famílias para as quais esta opção não deveria ser aplicável.

Por exemplo, existem cerca de 407 mil famílias que não possuem um único membro em idade ativa, ou seja, todos os seus membros são ou apenas idosos, ou idosos e

crianças. Não é uma grande parcela – 2,4% das famílias no perfil cadastro único –, mas ela reduz um pouco o universo potencial de programas de inclusão produtiva.

Um segundo grupo, mais importante do ponto de vista quantitativo e muito mais importante do ponto de vista da vulnerabilidade, são as famílias monoparentais com filhos pequenos – de 5 anos ou menos. Estas são quase totalmente constituídas de mães com filhos pequenos, que se veem diante de uma "escolha de Sofia", na qual devem optar entre trabalhar – deixando seus filhos malcuidados e expostos, seja nas ruas, seja trancados dentro de casa – ou cuidar dos filhos – ficando sem fonte de renda para o atendimento das necessidades mais básicas de sua família, comida inclusive. A este grupo pertencem 1,4 milhão de famílias, cerca de 8,3% das famílias no perfil cadastro único. Porém, menos de um terço destas têm acesso a creche. As demais famílias (1,02 milhão) não têm acesso à educação infantil. Claramente, para tais famílias, o verdadeiro programa de promoção social é a expansão do sistema público de educação infantil.[5] Isto permitiria escolhas menos drásticas a estas mães no que concerne à sua participação no mercado de trabalho – o que faria uma grande diferença para cerca de 6% das famílias do perfil cadastro único.

Com estas ressalvas em mente, pode-se iniciar a análise da PEA no âmbito da população com perfil cadastro único. Este grupo é formado por cerca de 29 milhões de pessoas, que correspondem a 40% do total dos membros destas famílias. São estes milhões de indivíduos, trabalhadores ou trabalhadores em potencial, ocupados ou não, que constituem o público potencial para as ações de promoção social mediante inclusão produtiva.

A inserção ocupacional deste grupo é apresentada na tabela 3. Como diferentes inserções levam a diferentes estratégias de promoção social da inclusão produtiva, este mapeamento é importante para que se possa avançar na compatibilização das potencialidades e necessidades reais das pessoas, com um leque de políticas públicas que possam ser implementadas.

TABELA 3
Inserção ocupacional da PEA com perfil cadastro único

Inserção no mercado de trabalho	Jovens de 16 a 29 anos		Adultos de 30 anos ou mais		Todos	
Empregado com carteira, exceto trabalhadores domésticos	2.012.138	17%	3.583.900	20%	5.596.038	19%
Agricultura familiar	2.023.023	17%	4.383.705	25%	6.406.728	22%
Trabalhador agrícola sem carteira	936.584	8%	1.147.032	6%	2.083.616	7%
Trabalhador doméstico, com e sem carteira	1.008.255	9%	1.759.766	10%	2.768.021	9%
Empregado urbano sem carteira	2.117.624	18%	1.716.424	10%	3.834.048	13%
Conta - própria	1.038.065	9%	3.290.225	19%	4.328.290	15%
Desempregado e inserção marginal	2.642.346	22%	1.769.950	10%	4.412.296	15%
Total da população ativa	**11.778.035**	**100%**	**17.651.002**	**100%**	**29.429.037**	**100%**

Fonte: Elaboração dos autores com base na PNAD 2006.

5. Na realidade, a importância da educação infantil vai muito além deste milhão de famílias, uma vez que muitas mulheres, mesmo em famílias com os dois pais presentes no domicílio, tampouco podem trabalhar para aumentar a renda do domicílio. Desnecessário também ressaltar a importância da expansão da educação infantil pelos motivos estritamente educacionais e cognitivos, fundamentais para a trajetória escolar das crianças.

Há um grupo inicial de 5,6 milhões de trabalhadores, ou 19% da PEA que possui o perfil cadastro único, que são empregados com carteira ou outros trabalhadores formais. Este grupo está bem espalhado nos diversos setores de atividades, como pode ser visto na tabela 4. O setor de maior concentração é a indústria de transformação, seguido do comércio e reparação, e das atividades agrícolas. Existe também uma parcela razoável na administração pública, na educação, na saúde e em outros serviços sociais.

TABELA 4

Setor de atividade – empregados com carteira, exceto trabalho doméstico

Setor de atividade	Jovens de 16 a 29 anos		Adultos com 30 anos ou mais		Todos	
Trabalhador agrícola	276.412	14%	496.444	14%	772.856	14%
Outras atividades industriais	25.397	1%	48.049	1%	73.446	1%
Indústria de transformação	509.397	25%	699.583	20%	1.208.980	22%
Construção	144.622	7%	299.898	8%	444.520	8%
Comércio e reparação	451.720	22%	465.548	13%	917.268	16%
Alojamento e alimentação	94.773	5%	140.575	4%	235.348	4%
Transporte, armazenagem e comunicação	81.744	4%	210.930	6%	292.674	5%
Administração pública	103.956	5%	316.660	9%	420.616	8%
Educação, saúde e serviços sociais	118.469	6%	447.993	13%	566.462	10%
Outros serviços	41.292	0%	111.304	0%	152.596	0%
Outras atividades	163.662	8%	346.916	10%	510.578	9%
Atividades mal definidas	694	0%		0%	694	0%
Total	**2.012.138**	**100%**	**3.583.900**	**100%**	**5.596.038**	**100%**

Fonte: Elaboração dos autores com base na PNAD (2006).

Portanto, esses são indivíduos que ganham pelo menos um SM e possuem as proteções sociais previstas em lei: estão no CadÚnico simplesmente porque têm famílias numerosas e sua renda não é suficiente para a superação da pobreza. Não levando em consideração a renda que ganham, não há nada de particularmente errado com a sua inserção específica no mercado de trabalho – estes trabalhadores serão impactados por quaisquer avanços na trajetória do mercado de trabalho e nas políticas do Sistema Público de Emprego. Estas pessoas provavelmente serão beneficiadas também com o aumento de demanda por trabalho – advindo das ações do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e de outros bancos oficiais – e com a melhoria da infraestrutura e do crescimento econômico geral. Contudo, embora importantes como parte de uma estratégia de desenvolvimento econômico, estas iniciativas não constituem um conjunto de ações de promoção social voltadas especificamente para pessoas de baixa renda.

O maior grupo atua na agricultura familiar, representando cerca de 6,4 milhões de trabalhadores, ou 22% da PEA com o perfil cadastro único. Incluem-se aqui todos os indivíduos pertencentes a famílias deste perfil que se reportam como empregadores, trabalhadores por conta própria ou não remunerados em atividades agrícolas. É possível que a definição leve a alguma sobrestimativa, mas esta não deve ser muito grande. Ou seja, um quinto da PEA presente no perfil CadÚnico se enquadra em uma categoria – agricultura familiar – para a qual há um leque

considerável de programas, já com trajetória de experiências e resultados. Avaliar se o tamanho e o escopo dos atuais programas estão adequados ou não às necessidades e desafios deste público-alvo é a questão relevante, na visão dos autores deste estudo, para que eles sejam reformulados, ampliados e/ou ajustados. Em outras palavras, políticas públicas melhores para este setor gerariam melhores oportunidades para um quinto dos beneficiários potenciais do Bolsa Família. É na agricultura familiar que se encontra o maior contingente da população madura do perfil CadÚnico – um quarto dos maiores de 30 anos. Mas a concentração de jovens também é importante: 17%.

O próximo grupo são os cerca de 2,0 milhões de trabalhadores agrícolas sem carteira – 7% dos trabalhadores presentes nas famílias com o perfil CadÚnico. Estes são majoritariamente trabalhadores altamente desprotegidos, muitas vezes ganhando muito menos que um SM, trabalhando sazonalmente, vivendo sob grande incerteza, e estando frequentemente condenados a uma vida de pobreza. Uma vez que não estão inscritos na seguridade, qualquer acidente de trabalho ou problema de saúde pode ser ruinoso para eles ou suas famílias. Se seus empregadores podem pagar-lhes um salário melhor e não o fazem por traços culturais atrasados ou por deficiência da fiscalização, ou se seus empregadores não são suficientemente produtivos para pagar-lhes um SM com direitos trabalhistas são perguntas para as quais não há respostas fáceis. Não há dúvida, contudo, que expandir a fiscalização do trabalho em atividades agrícolas constitui um necessário desafio. De qualquer modo, este grupo não somente é altamente vulnerável como também pouco abordado pelas políticas públicas. Urge conhecerem-se melhor suas carências, bem como os desafios por eles enfrentados, para que melhor se orientem as políticas públicas em sua direção.

Os trabalhadores domésticos formam o grupo seguinte, que corresponde a 9% da PEA com perfil CadÚnico. São mais de 2 milhões de trabalhadores, 83% dos quais não têm carteira assinada. Mais correto seria se falar de *trabalhadoras domésticas*, pois cerca de 93% dos trabalhadores ocupados no grupo são mulheres.[6] Este é um grupo para o qual existe um razoável conjunto de conhecimentos acumulados, mostrando como e por que eles são trabalhadores vulneráveis. Apesar da heterogeneidade das condições de trabalho que encontram – há desde casos nos quais os seus direitos trabalhistas são respeitados, passando por situações de jornadas de trabalho claramente abusivas, até chegar a casos de terrível exploração, inclusive sexual –, são trabalhadores que não têm sindicatos fortes, cuja informalidade lhes é danosa e para quem não existem muitas políticas públicas específicas.

Os empregados sem carteira em atividades não agrícolas são 13% (3,8 milhões) da PEA com perfil CadÚnico. De acordo com a tabela 5, eles se concentram especialmente nas áreas de comércio e reparação, construção civil e indústria da transformação. Dado que estão já inseridos em algum setor, a política óbvia para este grupo, a despeito do longo histórico de fracassos que a marca no Brasil, é a política pública de qualificação profissional – restando compatibilizar esta qualificação com o dinamismo de médio e longo prazo do respectivo setor. Em outras palavras, há que se qualificar o trabalhador em novas funções do mesmo setor para que ele possa ser incorporado em postos de melhor qualidade; ou qualificá-lo para mudar para outro setor mais dinâmico, que possa incorporá-lo de forma sustentável. Logicamente,

6. Para um breve e atualizado diagnóstico acerca das questões que se referem ao trabalho doméstico, ver Ipea (2009).

as possibilidades de mudança na trajetória profissional deste trabalhador são, em algum grau, determinadas pela sua escolaridade e idade – sendo consideravelmente mais difícil redirecionar a trajetória de trabalhadores com idade já madura e/ou com baixa escolaridade. Nesse sentido, a relativa juventude deste grupo pode constituir uma oportunidade: mais da metade dos trabalhadores nesta situação no âmbito do perfil CadÚnico têm de 16 a 29 anos.

TABELA 5

Setor de atividade – empregados sem carteira em atividades não agrícolas

Setor de atividade	Jovens de 16 a 29 anos		Adultos de 30 anos ou mais		Todos	
Outras atividades industriais	20.044	1%	25.105	1%	45.149	1%
Indústria de transformação	387.673	18%	268.289	16%	655.962	17%
Construção	364.975	17%	372.871	22%	737.846	19%
Comércio e reparação	566.014	27%	313.746	18%	879.760	23%
Alojamento e alimentação	155.619	7%	96.259	6%	251.878	7%
Transporte, armazenagem e comunicação	86.103	4%	98.213	6%	184.316	5%
Administração pública	93.995	4%	130.976	8%	224.971	6%
Educação, saúde e serviços sociais	168.277	8%	176.721	10%	344.998	9%
Outros serviços	169.377	0%	144.162	0%	313.539	0%
Outras atividades	103.474	5%	89.638	5%	193.112	5%
Atividades mal definidas	2.073	0%	444	0%	2.517	0%
Total	**2.117.624**	**100%**	**1.716.424**	**100%**	**3.834.048**	**100%**

Fonte: Elaboração dos autores com base na PNAD (2006).

Os trabalhadores por conta própria e empregadores representam cerca de 15% da PEA do perfil CadÚnico. De acordo com a tabela 6, em termos de idade, a situação se inverte com relação aos sem carteira: 76% têm 30 anos ou mais. Alguns destes são de fato empregados que são empurrados para contratos no mercado de bens, e não no mercado de fatores. Por exemplo, um empregado da indústria de calçados que passa a produzir em casa, vendendo toda a sua produção para o antigo empregador, é formalmente um trabalhador por conta própria, mas, na realidade, é um empregado disfarçado. Infelizmente, ao contrário da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), a PNAD não permite distinguir trabalhadores por conta própria de acordo com o número de clientes que têm. Em todo caso, este grupo é o público-alvo por definição das políticas voltadas à expansão do acesso ao crédito e à qualificação profissional.

TABELA 6

Setor de atividade – trabalhadores por conta própria e empregadores

Setor de atividade	Jovens de 16 a 29 anos		Adultos de 30 anos ou mais		Todos	
Outras atividades industriais	5.430	1%	13.678	0%	19.108	0%
Indústria de transformação	158.706	15%	567.303	17%	726.009	17%
Construção	190.030	18%	781.601	24%	971.631	22%
Comércio e reparação	324.919	31%	1.093.009	33%	1.417.928	33%
Alojamento e alimentação	29.107	3%	252.093	8%	281.200	6%
Transporte, armazenagem e comunicação	108.780	10%	192.560	6%	301.340	7%
Educação, saúde e serviços sociais	28.785	3%	30.195	1%	58.980	1%
Outros serviços coletivos, sociais e pessoais	127.211	12%	228.730	7%	355.941	8%
Outras atividades	24.236	0%	55.784	0%	80.020	0%
Atividades mal definidas ou não declaradas	40.861	4%	75.272	2%	116.133	3%
Total	**1.038.065**	**100%**	**3.290.225**	**100%**	**4.328.290**	**100%**

Fonte: Elaboração dos autores com base na PNAD (2006).

Finalmente, outros 15% da PEA presente em famílias de perfil CadÚnico estão desempregados ou inseridos marginalmente no mercado de trabalho – ocupados em postos sem remuneração em atividades não agrícolas. Como pode ser observado na tabela 7, este grupo tem cerca de 4,4 milhões de pessoas, sendo que quase 60% são jovens. Destes jovens, 52% sequer terminaram o segundo ciclo do ensino fundamental, e boa parte encontra-se em situação de analfabetismo funcional. Ou seja, a política de promoção social para a maior parte destes jovens desempregados ainda é a educação básica e a educação de jovens e adultos. Há uma dívida educacional considerável a ser resgatada junto a estes cidadãos.

Completam esse grupo de jovens desempregados ou mal inseridos um grande contingente, que possui 9 ou mais anos de estudo. Sua escolaridade pode até ser considerada alta para os padrões da mão de obra brasileira, mas ainda assim – ou talvez justamente por isto – também constitui público-alvo para qualificação profissional, intermediação de mão de obra e todas as outras ações que o Sistema Público de Emprego pode oferecer.

TABELA 7

Nível de instrução – desempregados ou marginalmente ocupados

Nível de instrução	Jovens de 16 a 29 anos		Adultos de 30 anos ou mais		Todos	
Sem instrução	79.736	3%	217.833	12%	297.569	7%
1 a 3 anos	164.148	6%	290.842	16%	454.990	10%
4 a 8 anos	1.163.113	44%	816.271	46%	1.979.384	45%
9 a 12 anos	1.171.238	44%	391.529	22%	1.562.767	35%
12 anos ou mais	64.111	2%	53.475	3%	117.586	3%
Total	**2.642.346**	**100%**	**1.769.950**	**100%**	**4.412.296**	**100%**

Fonte: Elaboração dos autores com base na PNAD (2006).

Entre os adultos com mais de 30 anos, o perfil educacional é muito pior: 28% podem ser considerados analfabetos funcionais, e 74% não terminaram o ensino fundamental. No entanto, a educação de adultos mais velhos apresenta dificuldades consideráveis, e as taxas de sucesso no Brasil com iniciativas deste tipo têm sido relativamente baixas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O esforço de delimitação e revelação de características de possíveis beneficiários de uma estratégia de intervenção estatal que vise à inclusão produtiva permite que se tenha maior clareza acerca dos problemas que devem ser enfrentados por algumas destas estratégias. Dentro do leque de políticas públicas hoje em vigor – seja no campo mais tradicional da proteção social, seja na promoção social –, várias poderiam ter impactos virtuosos sobre esta população de mais de 16 milhões de famílias, nas quais vivem mais de 72 milhões de pessoas e das quais apenas 29 milhões são jovens ou adultos economicamente ativos. No âmbito do perfil cadastro único (CadÚnico), destacaram-se neste trabalho os itens a seguir.

1. Quase 1 milhão e meio de famílias são monoparentais, com filhos menores de 5 anos. São mães que, caso queiram disputar postos no mercado de trabalho, precisam delegar o cuidado destas crianças a outrem durante sua jornada de trabalho. Entretanto, dois terços destas famílias não têm acesso a creche, o que constitui um claro desafio para a política de educação infantil – expandir o acesso junto às famílias mais carentes.
2. Dos 29 milhões de trabalhadores no perfil CadÚnico, nada menos que 5 milhões e meio são trabalhadores com carteira assinada – trabalhadores que já estão no mercado formal de trabalho, e que portanto já teriam atravessado com louvor a tal "porta de saída" –, mas que ainda se encontram em situação de vulnerabilidade de renda. As políticas clássicas do Sistema Público de Emprego (intermediação, qualificação e seguro-desemprego) e a defesa do SM, além da manutenção de um ambiente de crescimento econômico com estabilidade, são fundamentais para que este grupo melhore sua situação.
3. Mais de 6 milhões de trabalhadores atuam na agricultura familiar. São, portanto, público-alvo por definição das políticas de fomento e crédito voltadas para este setor, em sua maior parte sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).
4. Outros 2 milhões são trabalhadores rurais precários, sem carteira assinada, que necessitam do olhar não apenas do MDA e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, mas também do Ministério do Trabalho e Emprego, e até do Ministério Público, em certas situações.
5. Os mais de 2 milhões de trabalhadores domésticos também podem ser considerados um grupo com uma agenda específica no sentido do reconhecimento de direitos trabalhistas, regulação da jornada de trabalho, combate à informalidade, promoção da inclusão previdenciária, entre outras questões.
6. Quase 4 milhões são trabalhadores sem carteira em atividades não agrícolas, com destaque para os setores de comércio, construção e indústria de transformação. Para estes trabalhadores, que em sua maioria são jovens de 16 a 29 anos, a continuidade do processo global de formalização do mercado de trabalho é fundamental, à qual devem ser adicionadas políticas mais efetivas de qualificação profissional.
7. Mais de 4 milhões são trabalhadores por conta própria ou empregadores. Além das políticas de qualificação, neste caso seria indicada a ampliação das políticas de acesso ao crédito. Ressalte-se que este grupo é constituído majoritariamente por trabalhadores maduros – três quartos têm mais de 30 anos de idade.
8. Por fim, quase 4 milhões e meio de trabalhadores estão desempregados ou encontram-se em ocupações precárias tais como o trabalho não remunerado e/ou de carga horária incipiente. Destes, cerca de 1 milhão e meio possuem escolaridade relativamente alta para os padrões brasileiros – ensino médio incompleto ou mais –, constituindo um grupo para o qual serão oportunas tanto ações de qualificação profissional como de educação de jovens e adultos,

> que permitam a estas pessoas completar mais um ciclo escolar. Quanto aos outros 3 milhões de trabalhadores, ações de educação de jovens e adultos, inclusive de erradicação do analfabetismo, permanecem necessárias e urgentes. Neste grupo, mais uma vez predominam os jovens de 16 a 29 anos.[7]

O desafio de melhorar a inclusão produtiva das famílias brasileiras de menor renda é portanto uma tarefa que se coloca para um conjunto amplo de políticas públicas. E não apenas para políticas tipicamente entendidas como sociais: é necessário também que uma série de políticas de fomento – ao crédito, ao investimento etc. – incorpore como seu o objetivo de atingir também esta população. Certamente, este é um desafio que não será adequadamente superado por um único programa – por maior que possa ser a importância do PBF e do CadÚnico enquanto instrumentos de uma estratégia mais ampla.

Os esforços no sentido de integrar as várias ações e programas em uma coesa política de promoção social mediante inclusão produtiva estão apenas no seu início – é fundamental que se tornem cada vez mais fortes. Conhecer melhor estas políticas, avaliá-las, aprofundá-las, readequá-las se preciso for, é uma agenda que transcende a ação de um único ente federado, sendo necessária a preocupação e a responsabilização do conjunto das ações do Estado como um todo.

7. Para análises mais aprofundadas acerca dos desafios e oportunidades que este grupo etário coloca para as políticas públicas, ver Castro, Aquino e Andrade (2009).

REFERÊNCIAS

CASTRO, J. *et al.* A CF/88 e as políticas sociais brasileiras. *In*: CARDOSO JR., J. C. (Org.). **A Constituição Brasileira de 1988 Revisitada**. Brasília: Ipea, 2009.

CASTRO, J. A.; AQUINO, L.; ANDRADE, C. (Orgs.). **Juventude e políticas sociais no Brasil**. Brasília: Ipea, 2009.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **PNAD 2008**: primeiras análises – educação, gênero e migração. Comunicado da Presidência n. 32. Brasília: Ipea, 2009.

JACCOUD, L.; CARDOSO JR., J. C. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. *In:* JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2010

EDITORIAL

Coordenação
Iranilde Rego

Revisão
Cláudio Passos de Oliveira
Luciana Dias Jabbour
Marco Aurélio Dias Pires
Reginaldo da Silva Domingos
Leonardo Moreira de Souza (estagiário)
Maria Angela de Jesus Silva (estagiária)

Editoração
Bernar José Vieira
Cláudia Mattosinhos Cordeiro
Everson da Silva Moura
Renato Rodrigues Bueno
Eudes Nascimento Lins (estagiário)
Helenne Schroeder Sanderson (estagiária)

Livraria do Ipea
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, 9º andar 70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br
Tiragem: 130 exemplares