

## **POLÍTICAS DE INCLUSÃO PRODUTIVA: O “ELO PERDIDO” DA PROTEÇÃO SOCIAL?<sup>1</sup>**

Sandro Pereira Silva<sup>2</sup>

### **1 APRESENTAÇÃO**

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 maneira diferenciada quando se leva em conta os distintos recortes sociais, como por gênero, etnia, idade etc. Além de ser uma realidade preocupante por si só, há evidências na literatura que expressam o fato de altos níveis de pobreza e desigualdade constituírem obstáculos significativos para o desenvolvimento sustentável dos países (Cepal, 2019b). Parte desse problema da região é explicada 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).

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 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. Estes programas são relevantes para a orientação de ações dirigidas ao pacto internacional

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps27/politicasinclusao>

2. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

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; Cepal, 2019a).

Contudo, o termo *inclusão produtiva* ainda recende de uma classificação teórica e político-pragmática mais rigorosa para ser de fato 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 com poucos canais de deliberação, comprometendo seus resultados no plano operacional agregado (Cepal, 2011; 2019a; 2019c; Evans, 2011; Silva, 2020b).

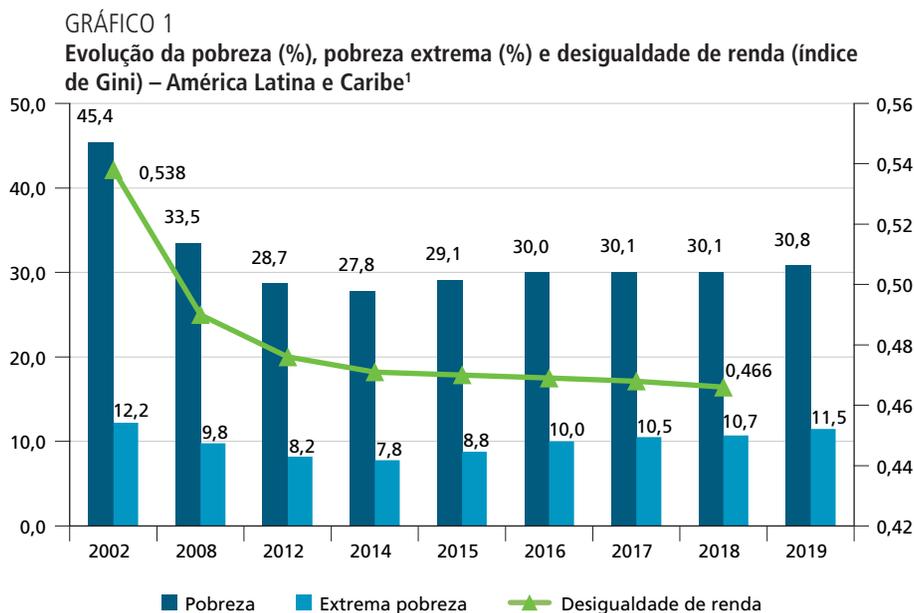
É justamente sobre essa questão que este texto visa tratar. O objetivo foi realizar um enquadramento analítico sobre o repertório recente de políticas de combate à pobreza e à desigualdade de renda, suas características mais centrais e como os programas de inclusão produtiva se inserem nessa estratégia. Para tanto, traçou-se, inicialmente, um balanço desse arranjo institucional para o contexto atual latino-americano. Em seguida, o foco recaiu sobre as experiências recentes no Brasil, destacando os principais programas que se inserem em uma estratégia de proteção social em geral, e de inclusão produtiva em particular. Por fim, são apontadas algumas considerações propositivas para a construção de uma estratégia nacional de inclusão produtiva a partir da realidade brasileira.

## 2 POLÍTICAS SOCIAIS DE 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 diante das 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, 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 da América Latina têm empreendido, nos últimos anos, diversas estratégias de políticas públicas orientadas à superação da pobreza e, por conseguinte, 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 que o período de recuperação econômica vivido em praticamente toda a região a

partir do início dos anos 2000 resultasse também em diminuição desses indicadores de pobreza e desigualdade, embora dados mais recentes já demonstrem um refluxo dessa trajetória a partir de 2015. O gráfico 1 ilustra esses números.



Fonte: Cepal (2019b).

Nota: <sup>1</sup> Conjunto de dezoito países.

O conjunto dessas estratégias constitui o campo de política pública da proteção social, que é fundamental para a garantia dos direitos reconhecidos em diversos tratados e acordos internacionais, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas, de 1948, e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, além da recente *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Tais instrumentos normativos reconhecem como direitos o trabalho, a seguridade social e a garantia de níveis de vida adequados para os indivíduos e suas famílias. Nessa perspectiva, a ideia de proteção social está dirigida a responder não apenas a riscos sociais os mais diversos (desemprego, incapacidade laboral, velhice etc.), mas também a problemas estruturais, como a pobreza e a desigualdade, junto a outras regulações do mundo do trabalho, como o salário mínimo (Cepal, 2019c).

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: os benefícios previdenciários e pensões sociais; as transferências condicionadas de renda; e os programas de inclusão produtiva (Cepal, 2011; 2019a; 2019c). Essas ações, cujos 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.<sup>3</sup>

Os benefícios de aposentadoria e pensões sociais são constituídos por transferências monetárias providas pelo Estado associadas à velhice ou à 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.

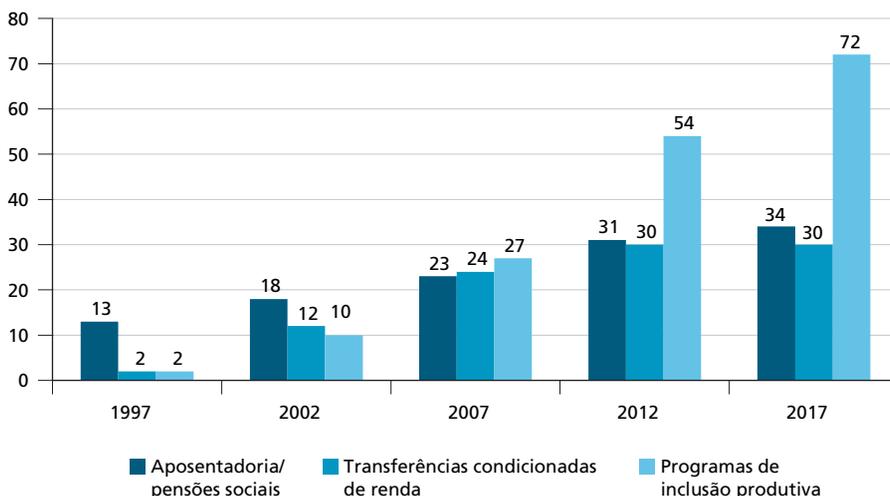
Os programas de transferências condicionadas consistem na distribuição de recursos monetários a famílias que vivem em situação de pobreza, com uma atenção especial àquelas que possuem crianças ou adolescentes residindo no domicílio. O recebimento do benefício fica associado ao cumprimento de certas condutas 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 dinâmicas 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.

---

3. 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.

Já 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 microemprendimentos, 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 (Silva, 2020b). 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. 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, por exemplo: 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.<sup>4</sup>

**GRÁFICO 2**  
**Evolução do número de programas de combate à pobreza e à desigualdade na América Latina<sup>1</sup>**



Fonte: Cepal (2019a).

Nota: <sup>1</sup> A listagem completa dos programas pode ser conferida em: <<https://bit.ly/35hr3hs>>.

4. Vale destacar que os programas considerados pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) são majoritariamente urbanos.

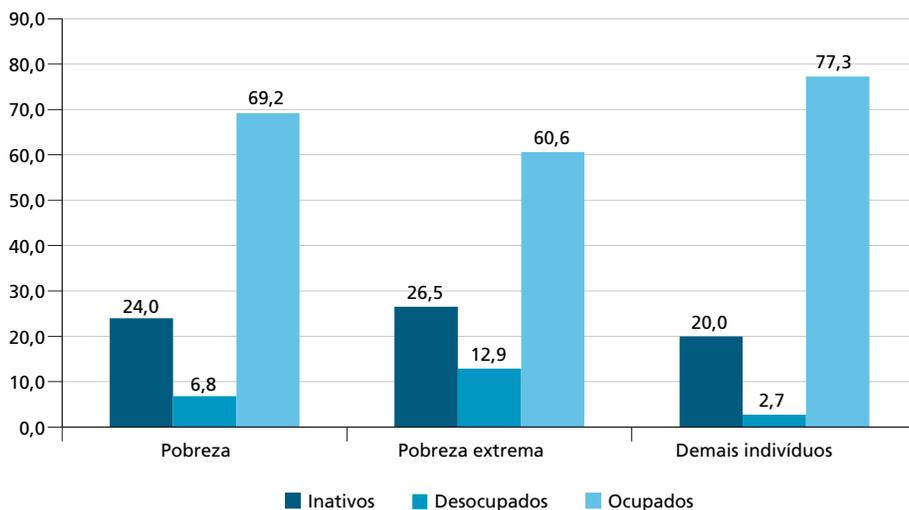
A busca da inclusão pelo trabalho parte de um entendimento de que a atividade laboral é o principal motor para a superação da pobreza e um fator decisivo para a redução das desigualdades. Ademais, há toda uma literatura no campo da economia e sociologia do trabalho que destaca sua centralidade na construção 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 mudanças 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 *deficit* de trabalho decente. Isso não apenas inviabiliza a superação da pobreza por meio das oportunidades de emprego que lhes são oferecidas, como influe em sua própria reprodução intergeracional.

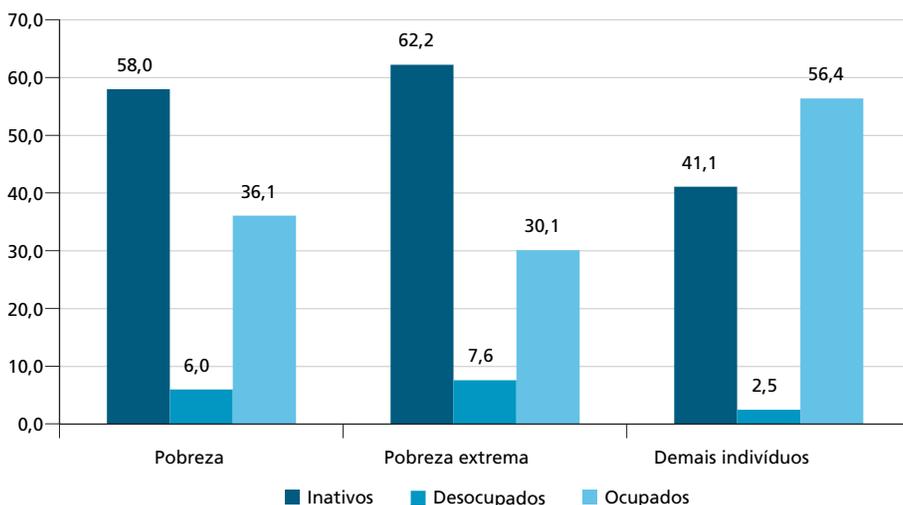
Para além da inserção laboral precária, há ainda uma evidente distinção quando se observa a realidade a partir de um recorte por gênero. Enquanto 60,6% dos homens na situação de extrema pobreza exercem alguma atividade remunerada, entre as mulheres esse índice cai para 30,1%. Já entre os indivíduos que não estão em situação de pobreza ou pobreza extrema, essa diferença é mais amena (77,8% contra 56,4%), 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 – América Latina (2016)**  
 (Em %)

3A – Entre homens



3B – Entre mulheres



Fonte: Cepal (2019a).

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: *micro* (individual e domiciliar), com melhoria nos índices de educação e saúde, bem como na capacidade de geração de pequenas oportunidades de negócio; *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 *macro*, pelo efeito multiplicador na dinâmica econômica nacional via estímulo à demanda agregada, à queda na desigualdade e ao fortalecimento do capital humano (Landim Junior, 2009; Alderman e Yemtsov, 2012; Jannuzzi e Pinto, 2013; Neri, Vaz e Souza, 2013; Mathers e Slater, 2014; Cepal 2019a).

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

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

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

No eixo de aposentadorias e pensões sociais, os programas se diferenciam quanto à natureza contributiva, aos critérios de elegibilidade e ao 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 exibilidades de acesso; e *ii*) Abono Salarial, benefício em parcela única de até um salário mínimo anual, a depender da quantidade de meses trabalhados no ano de referência, que atende a trabalhadores formais com rendimento médio mensal inferior a dois salários mínimos. Juntos, esses programas 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 mulher e 60 anos para homens. Ele alcança cerca de 10 milhões de indivíduos no Brasil, com benefício mensal no valor de um salário mínimo, e é identificado como um elemento essencial de enfrentamento da pobreza rural, sobretudo em regiões mais pobres do Norte e do Nordeste do país (Valadares e Galiza, 2017).

Já o BPC, também no valor de um salário mínimo mensal, é um benefício destinado a pessoas com deficiência ou a idosos a partir de 65 anos de idade que residem em situação domiciliar de pobreza.<sup>5</sup> Em 2018, esse programa alcançou um contingente próximo a 5 milhões de pessoas em todo o país, com um gasto na ordem de R\$ 55,2 bilhões.

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, 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.<sup>6</sup> Para sua operacionalização, o governo federal atua junto aos governos estaduais e municipais, o que exige um amplo esforço de coordenação federativa. Em torno de 14 milhões de famílias recebem esse benefício atualmente no Brasil, totalizando um gasto próximo a R\$ 30 bilhões anuais. Entre as inovações resultantes do PBF está a criação de um cadastro nacional unificado – o Cadastro Único – de famílias que atendem aos requisitos para o recebimento do

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

6. Sobre a discussão da definição de linhas de pobreza para programas de assistência social, ver Soares (2009).

benefício, que passou a ser utilizado também para outras ações sociais de governo, inclusive no nível subnacional, orientando procedimentos e definindo públicos prioritários. O Cadastro Único 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).

A tabela 1 apresenta uma síntese em termos de números de beneficiários e o total de recursos orçamentários anuais gastos com esses dois eixos de programas no Brasil.

TABELA 1  
Total de beneficiários e gasto orçamentário dos principais programas sociais de transferência de renda – Brasil (2017 e 2018)

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

Fonte: Secretaria de Previdência/Ministério da Economia. Disponível em: <<https://bit.ly/2Yh0Ooh>>.

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. Para isso, existe um amplo repertório de intervenções governamentais, 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 (Silva, 2020b).

Pela via do trabalho assalariado, os instrumentos de intervenção mais comuns são os serviços de: *i*) qualificação profissional, que visam 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 Organização Internacional do Trabalho (OIT) ao longo do século XX (Silva, 2020a).

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 criação 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 expansão das políticas de emprego no país, tendo os 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, afetou 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).<sup>7</sup> 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 (IFEs), que experimentaram um amplo crescimento e interiorização a partir da década anterior, quanto de escolas do Sistema S (Cassiolato e Garcia, 2014).<sup>8</sup>

Outra ação de qualificação profissional no âmbito do governo federal é o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem).<sup>9</sup> Ele surgiu com um duplo objetivo: a formação inicial para o trabalho e a elevação da escolaridade de jovens entre 15 e 29 anos, mediante participação em cursos integrados com o sistema fundamental de ensino, com duração de dezoito 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 programa possui gestão compartilhada entre os governos estaduais e municipais mediante convênios (Friedrich, Benite e Benite, 2012). Contudo, embora não tenha sido encerrado oficialmente, os recursos para a execução do programa foram se escasseando, sobretudo após o lançamento do Pronatec, e atualmente ele é praticamente inoperante, com excessão de algumas iniciativas estaduais pontuais.

7. 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).

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

9. Decreto nº 5.557, de 5 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 para o fomento de negócios, tanto no meio urbano quanto no rural. Duas delas valem ser destacadas. Primeiramente, 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 Microempreendedor 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 nos 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 as fronteiras da academia,<sup>10</sup> alguns governos subnacionais começaram a lançar programas próprios para apoiar iniciativas de produção e comercialização com esse perfil. O tema emergiu na 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 de quatro planos plurianuais (PPAs) subsequentes (Silva, 2011; 2018a).

---

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

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 Plano Brasil Sem Miséria (PBSM),<sup>11</sup> 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, com alguma coordenação 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 Cadastro Único;<sup>12</sup> 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,<sup>13</sup> tendo a economia solidária como uma referência operacional.<sup>14</sup>

Entre as ações previstas estava o apoio aos catadores de material reciclável, que compõem um grupo bastante disperso nos cenários urbanos do país e 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, 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).

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

12. Até julho de 2013 já haviam sido realizadas mais de 600 mil matrículas direcionadas à população do Cadastro Único (com renda média *per capita* de até meio salário mínimo), 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).

13. Vale ressaltar que o termo já havia sido referido pelo Decreto nº 6.393/2008 (art. 2), 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.

14. Para uma análise das diversas ações previstas no PBSM, ver Campello e Neri (2013). Ressalta-se também que, antes do PBSM, ocorreram outras tentativas de coordenação de políticas sociais a partir de uma estratégia no plano do Executivo federal, tais como o Programa Comunidade Solidária, em 1995, o Programa Fome Zero, em 2003 (Silva, 2014), e o Programa Territórios da Cidadania, em 2008 (Silva, 2013).

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 constrangimentos 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 a 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 com 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).

Como esse conjunto de intervenções listadas possui características bastante diversas, uma categorização sintética delas pode se basear em distintas dimensões analíticas. O quadro 1 expõe um exercício de categorização com base na divisão apresentada pela Cepal (2019a; 2019c), cujos programas são agrupados de acordo com sua orientação à demanda, à oferta de força de trabalho ou a ambos.

**QUADRO 1**  
**Categorização dos principais 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). Pronatec. Projovem.
Apoio à oferta e à demanda	Serviços de intermediação	Sine/FAT.
Apoio à demanda e estabilização de renda	Microcrédito	Proger. PNMPO. Pronaf.
	Mercados institucionais	PAA. PNAE. Participação de organizações de catadores em programas municipais de coleta seletiva.
	Apoio ao trabalho autônomo (individual e coletivo)	Sebrae. Programa Microempreendedor Rural (MEI). 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 1 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 do novo coronavírus, cuja extensão de seus impactos nas dinâmicas econômicas nacionais ainda é imprevisível.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS E PROPOSITIVAS

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 competência 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, esses programas mantêm-se fragmentados, com operacionalidade difusa, financiamento instável e com dificuldade de 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 para uma articulação concreta entre programas e unidades burocráticas responsáveis, gerando sinergias diante de 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. Esse esforço pode ser estruturado, como ponto de partida, sob três óticas complementares.

Primeiramente, 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.<sup>15</sup> 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,

---

15. 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.

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 inclusão produtiva.<sup>16</sup> 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 que é o Cadastro Único, que, aliado a outros bancos de dados dos diferentes domínios de política social (trabalho, assistência e previdência social, saúde, educação, cultura etc.), 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 já passou por algumas experiências nesse sentido, como foi com o Programa Oportunidade Solidária, o Programa Fome Zero, o Programa Territórios da Cidadania e o PBSM, 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.

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

---

16. 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).

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 (OMS) 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: Banco Mundial, 2012. (Working Paper, n. 1203).
- ARAÚJO, F.; GOMES, J. Análise de impacto do Pronatec em beneficiários, Brasil Sem Miséria: resultados, institucionalidades e desafios. **Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, n. 25, 2016.
- CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.). **Programa Bolsa Família**. Brasília: Ipea, 2013.
- CASSIOLATO, M. M.; GARCIA, R. C. Pronatec: um exemplo de organização de novos arranjos institucionais para ampliar o acesso à educação profissional. *In*: OLIVEIRA, M. P. P. O. *et al.* (Orgs.). **Rede de pesquisa, formação e mercado de trabalho**. Brasília: Ipea, 2014.
- 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.
- EVANS, P. **The capability enhancing developmental state**: concepts and national trajectories. Niterói: UFF, 2011. (Texto para Discussão, n. 63).
- 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.
- GOMIDE, A.; PIRES, R. R. **Capacidades estatais e democracia**. Brasília: Ipea, 2014.

INFANTE, R. **America 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. **Agenda 2030 – ODS**. Brasília: Ipea, 2018.

\_\_\_\_\_. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**. Brasília, n. 26, 2019.

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

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

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

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

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**. 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.

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.

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*: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.). **Programa Bolsa Família**. Brasília: Ipea, 2013.

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

SILVA, S. P. A economia solidária na estratégia de erradicação da pobreza extrema no Brasil. **Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise**, Brasília, Ipea, n. 47, 2011.

\_\_\_\_\_. A abordagem territorial no planejamento de políticas públicas e os desafios para uma nova relação entre estado e sociedade no Brasil. *In*: BOUERI, R.; COSTA, M. A. **Brasil em desenvolvimento 2013: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2013. v. 1.

\_\_\_\_\_. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional:** projetos, discontinuidades e consolidação. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1953).

\_\_\_\_\_. **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. *In:* CORSEUIL, C. H. L. (Ed.). **Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise**, Brasília, Ipea, n. 64, 2018d.

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

\_\_\_\_\_. **Trajетória 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, 2020a. (Texto para Discussão). No prelo.

\_\_\_\_\_. Dimensões analíticas do conceito de inclusão produtiva para fins de política social: uma revisão bibliométrica. *In:* CORSEUIL, C. H. L. (Ed.). **Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise**, Brasília, Ipea, n. 68, 2020b.

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

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. *In:* MONTAGNER, P.; MULLER, L. H. (Orgs.). **Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, v. 24, 2015.

VALADARES, A. A.; GALIZA, M. Reforma da previdência, agricultura familiar e os riscos de desproteção social. *In*: CORSEUIL, C. H. L. (Ed.). **Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise**, Brasília, Ipea, n. 62, 2017.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA. **Institucionalidad social en América Latina y el Caribe**. Santiago: Cepal, 2019.

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

\_\_\_\_\_. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**. Brasília, n. 27, 2020.

SILVA, S. P.; VALADARES, A. A. Segurança alimentar e nutricional. *In*: LOZARDO, E. *et al.* (Coord.). **Desafios da nação**. Brasília: Ipea, 2018. v. 2.

# **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

Herlyson 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](mailto: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** Institute for Applied  
Economic Research

MINISTRY OF  
ECONOMY



PÁTRIA AMADA  
**BRASIL**  
BRAZILIAN GOVERNMENT