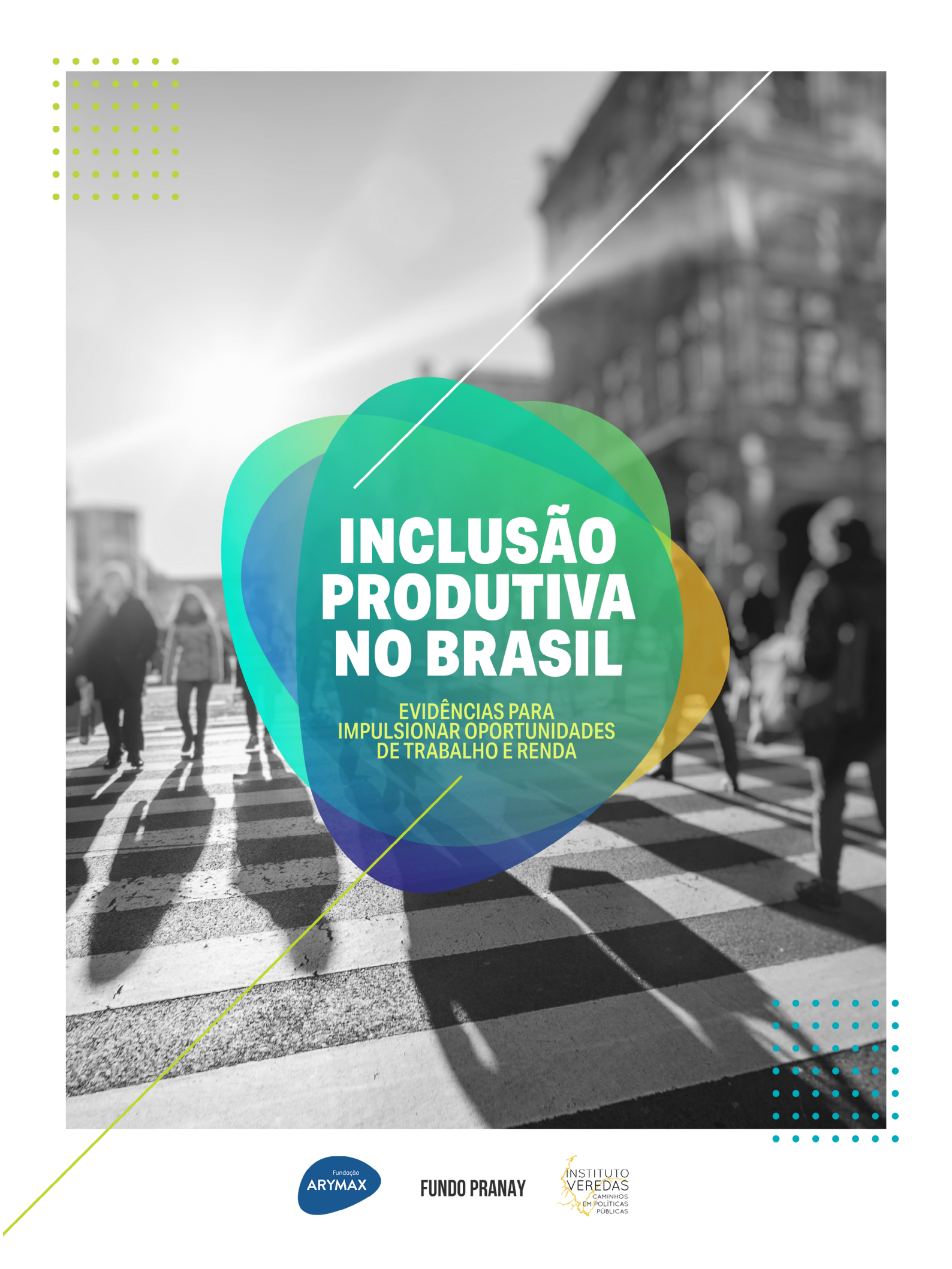




INCLUSÃO PRODUTIVA NO BRASIL

EVIDÊNCIAS PARA
IMPULSIONAR OPORTUNIDADES
DE TRABALHO E RENDA

Fundação
ARYMAX

FUNDO PRANAY

**INSTITUTO
VEREDAS**
CAMINHOS
EM POLÍTICAS
PÚBLICAS



INCLUSÃO PRODUTIVA NO BRASIL

**EVIDÊNCIAS PARA
IMPULSIONAR OPORTUNIDADES
DE TRABALHO E RENDA**

INCLUSÃO PRODUTIVA NO BRASIL: EVIDÊNCIAS PARA IMPULSIONAR OPORTUNIDADES DE TRABALHO E RENDA

Autoria

Vahid Shaikhzadeh Vahdat
Davi Mamblona Marques Romão
Danilo Severian
Pedro Gilberto Cavalcante Filho
Julia Monteath de França
Marcela Bauer

Supervisão

Arlson Favareto

Apoio técnico

Laura dos Santos Boeira
Marcel Henrique de Carvalho
Danilo Castro

Revisão

Alan Osmo

Diagramação

Pedro Joffily de Araújo
Priscila Zenari

Capa

Drica Sousa
Foto: BABAROGA/Shutterstock.com

FINANCIAMENTO DO PROJETO

Esta publicação é resultado do projeto “Inclusão Produtiva no Brasil: oportunidades de impacto”, financiado pela Fundação Arymax e pelo Fundo Pranay.

FUNDAÇÃO ARYMAX

Daniel Feffer

Presidente do Conselho

Adriana Feffer Skaf

Marina Feffer

Conselheiras

Vivianne Naigeborin

Superintendente

Natália Di Ciero Leme

Gerente Executiva

Leonardo Chaim Couto

Finanças e Operações

Matheus Magalhães da Silva

Assistente de Programa

FUNDO PRANAY

Bernardo Carvalho

Fundador

Prefixo Editorial: 80899

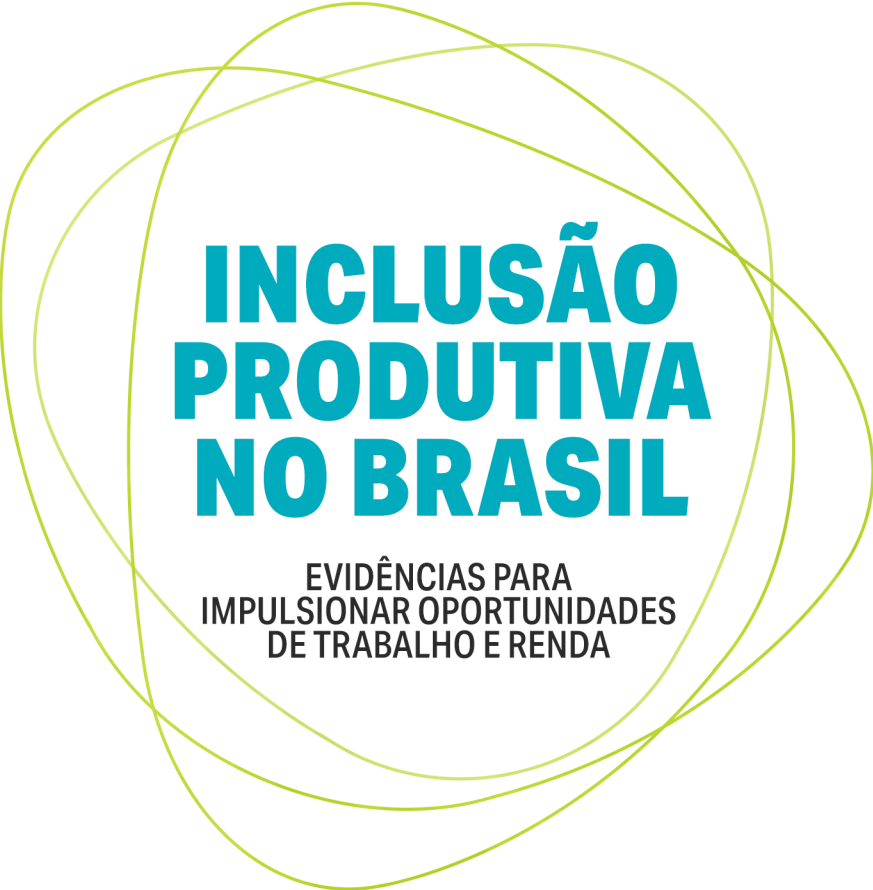
Número ISBN: 978-65-80899-03-6

Título: Inclusão Produtiva no Brasil: evidências para
impulsionar oportunidades de trabalho e renda

Tipo de Suporte: Internet



O Instituto Veredas compõe a iniciativa **Partners for Evidence-driven Rapid Learning in Social Systems**, que busca contribuir para aprendizado rápido em políticas sociais, orientada pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Esta publicação dialoga com o ODS 8 – Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos.



INCLUSÃO PRODUTIVA NO BRASIL

**EVIDÊNCIAS PARA
IMPULSIONAR OPORTUNIDADES
DE TRABALHO E RENDA**

São Paulo
2019

Apresentação

A inclusão produtiva é uma necessidade do nosso tempo. Apesar dos avanços observados nas políticas de redução da pobreza nas últimas décadas, ainda é um grande desafio combinar o enfrentamento da pobreza com oportunidades de trabalho que promovam as condições para vidas dignas, produtivas e autônomas. Ao mesmo tempo, em toda parte, o mundo do trabalho está se reconfigurando em meio a uma transição tecnológica, demográfica, urbana e socioambiental, colocando dúvidas sobre as soluções que historicamente foram dadas para o desemprego. O Brasil não é uma exceção nesse sentido. Somada à exclusão social que atravessa a história do país, as soluções utilizadas nas últimas décadas vêm encontrando novos limites. Além disso, os últimos anos mostraram uma crise do emprego de difícil solução.

Nesse contexto, a Fundação Arymax e o Fundo Pranay decidiram empreender o projeto de pesquisa “Inclusão Produtiva no Brasil: oportunidades de impacto”, o qual foi conduzido pelo Instituto Veredas. O projeto, desenvolvido entre os meses de fevereiro e agosto de 2019, teve como objetivos reunir as melhores evidências disponíveis sobre inclusão produtiva e identificar possíveis estratégias de atuação.

A **Fundação Arymax** é uma instituição sem fins lucrativos, criada em 1990, que mobiliza recursos privados para o desenvolvimento e fortalecimento de pessoas, iniciativas e organizações da sociedade brasileira. Ao longo de quase três décadas, a Fundação já apoiou diversas organizações, bem como projetos relacionados à liderança jovem e inovação social, contribuindo para a consolidação de várias iniciativas relevantes no Brasil. Em 2018, a Arymax iniciou um rigoroso processo de reflexão e pesquisa com base no uso de evidências para repensar sua estratégia de ação e garantir maior impacto e mais eficácia na aplicação de seus recursos. O processo contou com o apoio de especialistas brasileiros e internacionais e analisou vinte áreas de potencial impacto estrutural para a sociedade brasileira. Utilizando critérios como o de relevância e potencial de impacto, a partir de 2019, a Fundação Arymax escolheu trabalhar na causa da inclusão produtiva.

O **Fundo Pranay** é um fundo familiar, criado em 2018, que está comprometido em apoiar a resolução de alguns dos desafios mais importantes do Brasil, criando um impacto duradouro que gere mais oportunidades e justiça no país. Os três pilares do Pranay são a colaboração, o rigor e o amor (“Pranay”), pois esses são os principais ingredientes para uma transformação sustentável. Por meio de recursos privados, o Pranay financia iniciativas nos campos da inclusão produtiva e da educação socioemocional. O Fundo apoia especialmente as iniciativas que possuem o potencial de ganhar escala e desencadear mudanças de grande impacto. Para tanto, o Fundo Pranay valoriza a combinação entre os saberes locais e as melhores evidências disponíveis, de modo a se buscar impacto efetivo.

O **Instituto Veredas** é uma organização sem fins lucrativos que tem por missão construir pontes entre gestão pública, academia e sociedade civil, de forma que o conhecimento técnico e científico possa ser utilizado no aperfeiçoamento de políticas públicas e intervenções sociais. O Veredas conta com profissionais com experiência na gestão pública, na academia e no terceiro setor e está alinhado com o debate internacional de Políticas Informadas por Evidências. Por meio da aplicação de ferramentas de tradução de conhecimento, o Veredas apoia a realização de diagnósticos situacionais, o desenvolvimento de sínteses de evidências e a capacitação e mobilização de atores-chave em questões sociais relevantes. A atuação do Veredas no tema da inclusão produtiva se dá também a partir de um projeto internacional, denominado Partners for Evidence-driven Rapid Learning in Social Systems (PERLSS), que visa promover o uso de evidências no desenvolvimento de intervenções sociais em diversas áreas.

A presente publicação, que está dividida em três partes, é uma forma de compartilhar alguns dos principais resultados alcançados pelo projeto de pesquisa empreendido. Na primeira parte, é apresentada uma cartografia da inclusão produtiva considerando o cenário global, e são sintetizadas as evidências de maior rigor disponíveis na literatura internacional. Na segunda parte, é dada atenção ao Brasil, passando primeiramente por um diagnóstico do país, considerando a sua heterogeneidade, e em seguida identificando áreas de oportunidade para a atuação. Na terceira parte, é dada atenção a três áreas selecionadas, identificando algumas das suas principais oportunidades, desafios e aprendizados.

Ainda que inicialmente não era a intenção tornar o conteúdo gerado uma publicação, a relevância do material preparado nos mobilizou a compartilhá-lo com todas as pessoas e organizações interessadas. O conteúdo aqui apresentado não espera esgotar a discussão de inclusão produtiva. Na realidade, é um convite para que outras organizações e pessoas possam se unir à discussão e completar ou melhorar o esforço que realizamos até o momento.

Este trabalho só foi possível graças ao generoso apoio de mais de 30 parceiros engajados na construção de um Brasil diferente. Agradecemos a todas e todos que dedicaram seu tempo e compartilharam conosco informações preciosas para nossa compreensão da inclusão produtiva no Brasil.

Sumário

INTRODUÇÃO	7
PARTE 1 ABORDAGENS PARA A INCLUSÃO PRODUTIVA	
<i>Capítulo 1</i> Cartografia da Inclusão Produtiva	13
<i>Capítulo 2</i> Inclusão Produtiva: evidências de impacto	49
PARTE 2 INCLUSÃO PRODUTIVA NO BRASIL: NECESSIDADES E OPORTUNIDADES	
<i>Capítulo 3</i> Brasil e a exclusão produtiva estrutural	73
<i>Capítulo 4</i> Os vários “Brasis”	89
<i>Capítulo 5</i> Áreas de oportunidade no país	109
PARTE 3 ESTRATÉGIAS DE ATUAÇÃO	
<i>Capítulo 6</i> Promoção de empreendedorismo	131
<i>Capítulo 7</i> Inclusão pela via do emprego	147
<i>Capítulo 8</i> Cadeias de valor rurais	163
CONCLUSÃO	177
REFERÊNCIAS	179
CRÉDITOS DAS IMAGENS	190
ANEXO I – MÉTODO	191

INTRODUÇÃO: EM BUSCA DE EVIDÊNCIAS PARA A INCLUSÃO PRODUTIVA

Um dos maiores desafios para a transformação social é a inclusão de pessoas no mundo de trabalho e renda. Frente à nossa realidade social extremamente complexa, frequentemente intervenções que nos parecem intuitivas e bem estruturadas falham em alcançar impacto para a inclusão produtiva de brasileiras e brasileiros. Mas por que isso ocorre?

Uma das explicações é que nossa compreensão sobre as causas e consequências dos problemas enfrentados ainda é limitada, impulsionando-nos a adotar estratégias de intervenção falhas. É muito comum, no cotidiano do terceiro setor ou da gestão pública, que intervenções sociais sejam desenhadas e implantadas sem que antes seja feito um bom diagnóstico do problema e sem que sejam levantados quais são os aprendizados que já existem sobre o tema. Desperdiçamos, dessa forma, variados recursos repetindo erros do passado ou ignorando soluções promissoras, não raro produzindo efeitos negativos para a população.

Para evitar esses riscos, antes de intervir sobre um problema, é necessário estarmos munidos de bons aprendizados a respeito. Se formos capazes de entender bem o que está em jogo no problema que estamos enfrentando, e se pudermos aprender com tentativas anteriores de lidar com ele, certamente teremos muito mais chance de sucesso.

No contexto da produção científica, chama-se esses aprendizados de evidências. Evidências são informações relevantes para entender a realidade e apoiar processos de tomada de decisão. Ao desenhar uma intervenção social, o ideal é que possamos contar com as melhores evidências disponíveis sobre a área.

Esta publicação tenta traçar um panorama sobre o tema da inclusão produtiva, abordando o que ela é, quem está atuando nesse campo e de que formas, quais estratégias são mais efetivas para promovê-la, quais fatores são importantes para pensarmos esse desafio a partir da realidade brasileira e quais são as áreas de atuação promissoras em nosso país.

A diversidade de perguntas exploradas implica uma pluralidade de métodos necessários para respondê-las. No entanto, uma pergunta norteadora esteve presente em todos os momentos: qual a melhor evidência disponível sobre cada uma das questões?

Assim, este trabalho está alinhado com o movimento global das Políticas Informadas por Evidências (Evidence-Informed Policymaking), que aplica ferramentas de Tradução de Conhecimento (Knowledge Translation), buscando produzir e utilizar evidências de alta qualidade para aperfeiçoar nosso entendimento sobre problemas sociais complexos e suas possíveis soluções.

A tradução de conhecimento consiste exatamente no processo de permitir que o conhecimento, principalmente o acadêmico, possa ser compreendido e utilizado por aqueles que estão atuando na

prática. Tal tarefa não é simples, visto que, geralmente, as evidências estão dispersas, desorganizadas e escondidas em uma diversidade de fontes, além de “criptografadas” em uma linguagem acadêmica, árida para os não iniciados.

A tradução de conhecimento visa, assim, construir pontes entre o saber técnico e científico e os processos concretos de tomada de decisão. Nesta publicação, almejamos sintetizar de modo acessível diferentes evidências, desejando que os atores que promovem a inclusão produtiva, no Brasil, possam utilizar os recursos aqui disponíveis para informar suas ações, construir redes colaborativas e aperfeiçoar suas estratégias na busca pela efetiva transformação social.

Vale ressaltar que não foi encontrado na literatura nenhum trabalho, seja pesquisa primária ou revisão, que respondesse diretamente às perguntas colocadas neste projeto, apesar da importância delas. Dessa forma, até onde sabemos, este é um trabalho de caráter inaugural para o campo da inclusão produtiva, o que reforça a sua relevância social.

É importante dizer, por fim, que nós não esperamos, de modo algum, que esta publicação responda de forma completa e final às perguntas que foram levantadas. Pelo contrário, esperamos que ela sirva como mais um passo no aprofundamento do debate coletivo sobre inclusão produtiva, e que logo outros atores possam complementá-la, aprofundá-la ou mesmo corrigi-la, quando for o caso. Deixamos, assim, o convite para pensarmos juntos esse problema, pois é apenas com o esforço coletivo que os desafios realmente importantes podem ser enfrentados.

ESTRUTURA DO TEXTO

Este trabalho tem por principal objetivo identificar áreas de atuação promissoras no Brasil para a inclusão produtiva. Para tanto, buscamos nos aproximar dessa questão de forma gradual. Na Parte 1, traçamos um panorama global sobre o tema, de modo a nos situar no debate e a fortalecer nossa capacidade de pensar sobre o Brasil. Na Parte 2, voltamos para o Brasil, refletindo sobre o país a partir de diferentes perspectivas e delimitando algumas áreas de atuação possíveis. Na Parte 3, por fim, discutimos com mais detalhes três áreas de atuação, identificando suas principais necessidades e oportunidades.

A seguir, é apresentada uma breve descrição de cada um dos capítulos da publicação, indicando também a metodologia utilizada em cada caso e alguns dos principais resultados alcançados. Com relação à metodologia empregada, vale destacar que, além de utilizar a literatura disponível sobre o tema, o projeto também contou com a colaboração de diferentes organizações e pessoas que ofereceram o seu apoio por meio de entrevistas, a quem somos muito agradecidos. No total, foram realizadas 34 entrevistas ao longo do projeto. As organizações e pessoas entrevistadas foram: Aliança Empreendedora, Artemisia, Feira Preta, Fundação Iochpe - Programa Formare, Fundação Grupo Esquel Brasil - Vencer Juntos, Garupa, Generation, Instituto Banco Palmas, Instituto de Cidadania Empresarial (ICE), Instituto Coca-Cola, Instituto Conexões Sustentáveis (Conexsus), Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (Imaflora), Instituto de Socioeconomia Solidária (ISES), Instituto Humanize, Instituto Ibirapitanga, Instituto PROA, J-Pal, Laboratoria, Potencia Ventures, Projeto Bahia Produtiva, Rede Design Possível, Sebrae-SP, Senai-SP, Sitawi, Taqe, e os professores Alfredo Homma (Embrapa), Antônio Márcio Buainain (Unicamp), Francisco de Assis Costa (UFPA), Jair do Amaral Filho (UFC), João Polícarpo (UFPE), Ladislau Dowbor (PUC-SP), Marcelo Neri (FGV), Mônica Schroder (UFABC) e Ricardo Paes de Barros (Insper).

A Parte 1 está dividida em dois capítulos.

No capítulo 1, **Cartografia da Inclusão Produtiva**, endereçamos uma série de perguntas sobre como e por quem o debate sobre o tema está sendo feito. Mais especificamente, tentamos responder (1) como o tema da inclusão produtiva cresceu nos últimos anos, (2) como “inclusão produtiva” pode ser definida, (3) quais os principais problemas que compõem a temática, (4) como grandes tendências sociais podem afetar o campo, (5) quais as principais lideranças globais na área e as perspectivas em que elas se inserem, e (6) quais as principais abordagens que têm sido utilizadas para promover a inclusão produtiva. Para tanto, nos valem da literatura disponível sobre o assunto, especialmente da literatura acadêmica e da produção das organizações relevantes na área. A partir desse esforço, é possível observar que o tema da inclusão produtiva tem ganhado força nas últimas duas décadas, mas ainda está desarticulado e apresenta lacunas importantes que precisam ser superadas.

O capítulo 2, **Síntese das evidências de impacto de intervenções em inclusão produtiva**, tem por objetivo identificar estratégias de inclusão produtiva que tenham efetividade comprovada. Partindo do conjunto de abordagens identificadas no capítulo anterior, é utilizada a literatura acadêmica de impacto, de modo a sistematizar as melhores evidências mundiais disponíveis a respeito do efeito de diferentes intervenções. Por meio da análise realizada, identifica-se que, para algumas intervenções, há evidências quanto à sua efetividade; para outras, há resultados conflitantes; e, para um terceiro grupo, as evidências existentes são insuficientes. A discussão do capítulo também indica que as intervenções efetivas, de maneira geral, são uma combinação de intervenções.

A Parte 2, em que voltamos-nos para o Brasil, está dividida em três capítulos.

No capítulo 3, **Brasil e a exclusão produtiva estrutural**, discutimos processos históricos e econômicos que afetaram o passado, marcam o presente e devem vir a influenciar o futuro da exclusão econômica. Baseamos a análise nas obras de autores de referência da literatura acadêmica. A partir da discussão apresentada, é possível refletir sobre os processos estruturais e conjunturais que impactam o país nessa área, bem como sobre os limites dos esforços empreendidos até aqui.

No capítulo 4, **Os vários “Brasis”**, apresentamos uma proposta de tipologia para caracterizar os diferentes espaços e territórios existentes no país. Essa tipologia foi construída por meio da realização de uma análise de clusters com as microrregiões geográficas do país, formando grupos relativamente homogêneos dessas microrregiões em meio à heterogeneidade do país. Assim, foi possível descrever cinco tipos diferentes de territórios, cada um com características e desafios próprios, que oferecem um panorama da diversidade existente no Brasil.

Já no capítulo 5, **Áreas de oportunidade no país**, buscamos descrever e refletir sobre possíveis áreas de atuação no campo da inclusão produtiva. Combinando os insumos provenientes dos capítulos anteriores com informações oriundas de entrevistas com especialistas foi possível identificar sete áreas. Estas são descritas considerando sua importância, o potencial de impacto das intervenções disponíveis e os esforços que já foram realizados. A análise feita indica que há uma diversidade de esforços em curso no país e que algumas áreas têm recebido mais atenção que outras. Além disso, são identificados dois desafios comuns às diferentes áreas, a saber, a baixa coordenação de iniciativas e o baixo uso de evidências e de sistematização do conhecimento que está sendo gerado.

Por fim, a Parte 3 contém os capítulos 6, 7 e 8, respectivamente: **Empreendedorismo, Inclusão Via Emprego e Cadeias de Valor Rurais**. Nestes, mais uma vez foram utilizadas entrevistas com especia-

listas, em combinação com os achados da literatura, para desenvolver um diagnóstico detalhado de cada uma destas áreas. Assim, é apresentado um levantamento de oportunidades, desafios e aprendizados para a promoção da inclusão produtiva a partir delas.

Ao final da publicação, em uma seção de **Conclusão**, são apresentadas as principais reflexões alcançadas por meio da realização do projeto.

MÉTODO

Todo o processo de busca de evidências para esta publicação foi conduzido a partir dos métodos descritos na Ferramenta SUPPORT - Supporting Policy Relevant Reviews and Trials (LAVIS et al., 2009) -, a qual dá suporte à formulação e à implementação de intervenções sociais informadas por evidências. Essa metodologia foi escolhida, pois ela consolida os principais recursos e debates do campo de Políticas Informadas por Evidências, tendo sido desenvolvida por algumas das maiores lideranças na área e validada em diversos contextos.

Entre as definições dessa ferramenta está a de que o processo de identificar as evidências deve ter duas características fundamentais: ser sistemático e transparente. Sistemático para assegurar que o conjunto de evidências relevantes tenha sido identificado, avaliado, ponderado e utilizado apropriadamente, de modo a reconhecer os possíveis vieses de pesquisa ou evitar que a decisão seja influenciada por apenas parte das reflexões existentes sobre o tema. Transparente de maneira que seja possível a qualquer um compreender, escrutinar, questionar, complementar ou replicar o esforço de pesquisa realizado.

Nas distintas etapas deste trabalho, diferentes métodos de busca e produção de evidências foram utilizados. Foi feita uma extensiva revisão de literatura, incluindo literatura de impacto, literatura acadêmica geral, e publicações de governos, organismos internacionais e ONGs. Para entender o Brasil, dados sociodemográficos foram analisados e sintetizados. Por fim, foram realizadas entrevistas com especialistas e representantes de organizações para validar, contextualizar e aprofundar os achados da pesquisa.

Uma descrição mais detalhada dos métodos utilizados neste trabalho pode ser encontrada no Anexo I.



PARTE I

ABORDAGENS PARA A INCLUSÃO PRODUTIVA

Ao longo dos últimos anos, a discussão sobre como incluir pessoas em situação de vulnerabilidade por meio da geração de trabalho e renda tem ganhado relevância crescente na agenda internacional. Há diversos fatores que têm levado ao reconhecimento da importância dessa área de ação, e uma diversidade de esforços tem sido empreendida para resolver os problemas identificados.

Esta primeira parte da publicação conta com dois capítulos e oferece uma primeira aproximação ao tema da inclusão produtiva, mantendo o olhar sobre a discussão no âmbito internacional. No **Capítulo 1**, é apresentada uma cartografia da inclusão produtiva, explorando o contexto em que a discussão tem surgido, o desafio de definir “inclusão produtiva”, os campos de problemas que têm sido abordados, as tendências que devem afetar a área, as lideranças globais e as diferentes abordagens que têm sido utilizadas. No **Capítulo 2**, é apresentado o que as evidências reunidas em revisões sistemáticas selecionadas têm a dizer sobre as abordagens identificadas. Nesse sentido, são discutidos tanto casos em que as evidências não permitem chegar a conclusões sobre a efetividade da abordagem, como casos em que é possível identificar intervenções com efetividade comprovada.

Inclusão Produtiva **Parte I**

CAPÍTULO 1

Cartografia da Inclusão Produtiva



Parte I

ÍNDICE **CAPÍTULO 1**

1. Contexto	15
2. Definição	18
3. Campos de problemas	22
4. Tendências	26
5. Principais lideranças	33
6. Abordagens	37
7. Conclusões	46

CARTOGRAFIA DA INCLUSÃO PRODUTIVA

Este trabalho tem por objetivo identificar oportunidades efetivas de inclusão produtiva no Brasil, ou seja, oportunidades de geração de trabalho e renda para pessoas que vivam em situação de exclusão social. Um primeiro passo fundamental para isso é conhecer bem o que está em jogo nesse problema e identificar o que está sendo discutido e feito pelos diferentes atores internacionais que atuam no campo. Dessa forma, este primeiro capítulo se propõe a apresentar uma cartografia da inclusão produtiva. Por cartografia entende-se a construção de um panorama crítico dos principais elementos que estão operando no campo da inclusão produtiva atualmente no cenário global. Assim, visa-se construir um “mapa” que permita ao leitor se situar nesse debate, entendendo como “inclusão produtiva” pode ser compreendida, quais as principais perspectivas sobre o tema, quem são os atores mais relevantes no campo e de que forma eles estão agindo. Ressalta-se que neste momento o foco do trabalho não é pensar a inclusão produtiva no Brasil, o que será objeto da Parte 2 desta publicação.

A cartografia está organizada em sete seções. A primeira seção oferece um breve contexto do crescimento do debate mundial sobre a inclusão produtiva. Na segunda seção, são apresentadas formas de conceituar inclusão produtiva, refletindo-se sobre as dimensões que geralmente são consideradas explícita e implicitamente. Na terceira seção, a partir da definição, são aprofundados os diferentes problemas identificados no desenvolvimento de ações de inclusão produtiva. Na quarta seção, são descritas tendências relevantes que moldam as discussões sobre o problema e que devem se aprofundar nas próximas décadas. A quinta seção oferece um panorama das principais lideranças no debate e as perspectivas em que se inserem. A sexta seção indica as principais abordagens que vêm sendo desenvolvidas para a promoção da inclusão produtiva. Por fim, a última seção oferece uma breve síntese das percepções geradas a partir da elaboração da cartografia.

1. CONTEXTO

No início do século XXI, houve uma grande expansão de políticas de transferência direta de renda, as quais tinham como principais objetivos a redução imediata da pobreza e o rompimento dos ciclos intergeracionais de exclusão social. Cerca de duas décadas depois, observou-se que essas intervenções foram muito bem sucedidas na diminuição da pobreza e no aumento de demanda por serviços

como educação e saúde, mas não foram suficientes para que seus beneficiários conseguissem um maior patamar de renda, e nem para garantir boas condições de vida uma vez que os beneficiários deixassem os programas (RIGOLINI, 2016a).

Os limites enfrentados pelas políticas de redução da pobreza e a crise mundial do emprego têm conferido relevância crescente ao tema da inclusão produtiva.

De acordo com o Banco Mundial (2018a), nos últimos 25 anos, entre 1990 e 2015, a taxa global de pobreza extrema caiu em média um ponto percentual por ano – de quase 36% para 10%. Porém, **mesmo com progressos significativos, países de baixa renda ainda têm taxas alarmantes de pobreza e pobreza extrema**. No Brasil, dados da Síntese de Indicadores Sociais de 2017 (IBGE, 2018) indicam que quase 55 milhões (26,5%,

da população) viviam com rendimento domiciliar per capita inferior a US\$ 3,20¹ por dia (cerca de R\$ 236,00 mensais, em valores de 2017), o que caracteriza o contingente de pessoas em situação de pobreza do país. O número de pessoas vivendo na pobreza extrema, isto é, com rendimento domiciliar *per capita* inferior a US\$ 1,90 (cerca de R\$140,00 mensais, em valores de 2017) aumentou de 6,6% em 2016 para 7,4% em 2017, representando um contingente de 15,2 milhões de pessoas.

Diante desse desafio, vem ganhando importância no debate o entendimento de que, para que a redução da pobreza seja feita de forma sustentável no longo prazo, **é fundamental que as pessoas em situação de pobreza consigam aumentar seu nível de renda pela via do trabalho.** Nesse sentido, Rigolini (2016a) identifica que o destaque que o tema da inclusão produtiva tem recebido advém de um amadurecimento social da compreensão sobre os desafios e as dificuldades de redução da pobreza e da exclusão social. **Daí a emergência de uma série de novos programas voltados, por exemplo, para capacitação e treinamento, desenvolvimento de mercados locais e promoção do auto-emprego e de iniciativas associativas.**

Adicionalmente, o tema da inclusão produtiva tem ganhado relevância devido à crise do emprego que aflige cada vez mais países. Em seu monitoramento do progresso dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs), a ONU indica que, com relação à taxa de desemprego global, observa-se avanços desde o ano 2000, mas que a tendência de melhoria apresenta desaceleração:

A taxa de desemprego global, em 2017, foi de 5,6%, ante 6,4% em 2000. A tendência à queda diminuiu desde 2009, quando atingiu 5,9%. Os jovens têm três vezes mais probabilidade de estar desempregados do que os adultos, estando a taxa global de desemprego dos jovens em 13 por cento em 2017 (ONU, 2018a, p. 8, tradução nossa).

Esses desafios são especialmente relevantes para países em desenvolvimento, sobretudo na América Latina, que têm vivido uma prolongada crise no mercado de trabalho. De acordo com a OIT (2018a), em fins de 2018 havia 172,5 milhões de pessoas desempregadas no mundo. Nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD, 2019), eram 33,4 milhões de pessoas. No entanto, o Banco Mundial (2018b) reforça que os países em desenvolvimento enfrentam desafios em especial:

Bons empregos são o caminho mais seguro para sair da pobreza: salários crescentes são responsáveis por cerca de 40% da queda da pobreza na última década. Mas os países em desenvolvimento enfrentam uma crise de empregos que dificulta os esforços para acabar com a pobreza extrema. Mais de dois bilhões de pessoas em idade de trabalho estão fora do mercado de trabalho, e mais de 65% dos trabalhadores - que somam outros dois bilhões de pessoas - trabalham em empregos de baixa produtividade, são autônomos ou não ganham o suficiente para escapar da pobreza (BANCO MUNDIAL, 2018b, tradução nossa).

No caso do Brasil, por exemplo, a Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2018a) estima que o desemprego, que afligiu 12,5% da força de trabalho nacional em 2018, se reduza para insuficientes 12,2% em 2019, embora a qualidade dessas novas ocupações não possa ser assegurada (OIT, 2018a).

¹ Ainda que haja discussões sobre diversas linhas de corte da pobreza de acordo com a classificação de renda dos países, o valor de US\$ 1,90 diários per capita em Paridade de Poder de Compra (PPC) é atualmente o limite para a definição de pobreza extrema global, como explicitado no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 1.1 e na missão institucional do Banco Mundial (IBGE, 2018, p. 57).

Dessa forma, **a inclusão produtiva tem emergido como um tema relevante para diferentes sociedades que simultaneamente buscam aprender a avançar na redução da pobreza e enfrentar os desafios implicados na redução de empregos em todo o mundo.**

Uma evidência adicional da relevância da inclusão produtiva é **o adensamento da discussão sobre a importância do emprego como direito fundamental na agenda internacional de políticas públicas.** Nesse movimento, foram se materializando diversas diretrizes, metas e estratégias para a promoção do pleno emprego² a partir da oferta de trabalho decente que permita um patamar de qualidade de vida digna. Para ilustrar e detalhar essa tendência, é interessante atentar para como a ideia de inclusão produtiva está colocada em diversos momentos nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs) da ONU. O quadro seguir discute a presença da inclusão produtiva nos ODSs.

A PRESENÇA DA INCLUSÃO PRODUTIVA NOS ODSs

Para ilustrar e detalhar essa tendência, é interessante atentar para como a ideia de inclusão produtiva está colocada em diversos momentos nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, acordados em setembro de 2015 por 193 países. Esta agenda mundial naturalmente serve de base e inspiração para políticas no âmbito da cooperação internacional e também no desenvolvimento de políticas públicas nacionais. Ao mesmo tempo, ela aponta para uma série de dimensões que serão detalhados ao longo deste texto.

Entre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs) estabelecidos pela ONU como agenda de desenvolvimento social até 2030, há dois que são mais diretamente relacionados ao tema da inclusão produtiva, os Objetivos 1 e 8:

Objetivo 1: “Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares” (ONU, 2019a).

Objetivo 8: “Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos” (ONU, 2019b).

Entre as **metas constantes no Objetivo 1**, várias trazem elementos importantes para pensarmos a vocação social dos esforços de inclusão produtiva, tais como as de erradicar/reduzir a pobreza extrema/pobreza (metas 1.1 e 1.2), a de **garantia de acesso a recursos econômicos**, serviços básicos, propriedade, recursos naturais, tecnológicos e financeiros (meta 1.4) e a de **construir resiliência entre pessoas em situação de pobreza** e vulneráveis contra eventos externos, como problemas climáticos e desastres sociais, econômicos e ambientais (meta 1.5) (ONU, 2019a).

Vê-se assim como a agenda de erradicação da pobreza, em especial da pobreza extrema, é valorizada no âmbito da colaboração internacional. Nas metas, é destacada a importância de um critério quantitativo básico que permita uma primeira abordagem sobre o problema (renda menor que US\$ 1,90 ao dia). Ao mesmo tempo, é apontado que este deve ser complexificado por noções multidimensionais de pobreza³, bem como por reflexões sobre como a pobreza impacta diferentes grupos. Ademais, são importantes para este trabalho as metas sobre acesso a recursos econômicos e proteção social, de modo a garantir condições de renda digna e segurança em caso de intempéries econômicas e sociais. Estes elementos já apontam para possíveis formas de realização da inclusão produtiva.

² O pleno emprego é a situação em que todos que estão em busca de emprego o conseguem.

³ O conceito de pobreza multidimensional não considera apenas os rendimentos monetários recebidos pelas famílias, mas também as condições de moradia, saneamento, educação, trabalho, as discriminações por gênero, raça, etnia, religião, entre outros aspectos.

Dentre os **aspectos importantes sobre a questão do emprego apresentados no Objetivo 8**, cabe destacar **a meta do pleno emprego**, tópico que é central para pensarmos a inclusão produtiva. Ao mesmo tempo, algumas medidas são apontadas como mais urgentes, como **a redução do desemprego entre jovens e a erradicação dos trabalhos forçados e infantil**. Enfatiza-se também algumas qualidades necessárias para postos de trabalho: estes devem contar com respaldo de direitos trabalhistas e ser seguros. Vê-se assim que **a promoção do direito ao trabalho com empregos decentes é um aspecto central da agenda de desenvolvimento da ONU**, complementando outras metas econômicas mais tradicionais como crescimento do PIB, aumento da produtividade ou diminuição de desigualdades.

A taxa de desemprego de jovens (entre 15 e 24 anos de idade) tem destaque devido ao seu potencial estratégico para o desenvolvimento econômico (OIT, 2019a). Pessoas jovens que não estejam trabalhando ou estudando deixam de desenvolver habilidades fundamentais para a empregabilidade futura. Assim, para garantir o crescimento econômico sustentável, é crucial diminuir a taxa de jovens sem emprego, educação ou formação. Em 2018, essa taxa global estava em 21,2%, tendo variado pouco desde 2005, quando estava em cerca de 23% (OIT, 2019a, p. 67).

A partir desta rápida análise contextual, pode-se notar duas questões importantes no atual debate sobre inclusão produtiva. Por um lado, a **agenda internacional das políticas de desenvolvimento traz aspectos centrais para o desenvolvimento da inclusão produtiva**. Por outro, estes aspectos ainda **estão sendo considerados de forma um tanto dispersa e desarticulada, o que aponta para a necessidade de aprofundar as reflexões sobre o tema e de desenvolver abordagens mais coesas e integradas**.

2. DEFINIÇÃO

No que diz respeito à definição de inclusão produtiva, um achado importante desta pesquisa é que o tema vem sendo pouco abordado diretamente, de modo que foram encontradas poucas definições estruturadas do termo. Em geral, foi necessário se aproximar do tema da inclusão produtiva por vias tangenciais, tais como debates sobre **emprego, renda, pobreza, mercado de trabalho, desenvolvimento econômico** etc.

Nas revisões sistemáticas de literatura⁴, não foram identificadas definições propriamente ditas de inclusão produtiva. Da mesma forma, na literatura primária (acadêmica, de governo, de organismos internacionais e de fundações) foram encontradas poucas definições diretas e, no geral, estas estão relacionadas à forma de realizar inclusão produtiva e apontam para a própria dificuldade de se definir conceitualmente a área. Na maior parte da literatura, a expressão é usada sem que seja explicitamente definida.

Seguem as definições, diretas e indiretas, encontradas:

[...] definimos inclusão produtiva como um envolvimento com a economia que promove um retorno tal que permita que o indivíduo ou o domicílio vivam acima de uma

⁴ As revisões sistemáticas de literatura são pesquisas acadêmicas que buscam analisar e sintetizar de maneira crítica e abrangente os diferentes estudos já realizados sobre determinado tema. No capítulo 2 deste trabalho é detalhada a relevância desse tipo de estudo.

determinada linha de pobreza. [...] Como no caso do emprego produtivo, a inclusão produtiva não se refere apenas à quantidade, mas também à qualidade do processo: o envolvimento com a economia deve ocorrer de forma que não aumente a vulnerabilidade ou a exploração. Dois aspectos centrais precisam estar presentes para garantir isso: 1) um aumento na produtividade, o que leva a uma maior capacidade de geração de renda; e 2) o favorecimento dos pobres para inclui-los na economia. Por sua vez, isso é caracterizado por melhorias no acesso ao mercado e no marco legal que estabelece as bases para o trabalho decente. Isso significa acesso à seguridade social, padrões básicos de saúde e segurança, legislação sobre salário mínimo e acesso a crédito (MARIOTTI et al., 2016, p. 15, tradução nossa).

Inclusão produtiva é um chavão que está se formando nos círculos de políticas sociais na América Latina e em outros países de renda média. A graduação da assistência social não equivale a (ou presume) uma saída sustentada da pobreza (GALASSO, 2015, tradução nossa).

Os programas de inclusão produtiva fornecem um pacote integrado de serviços, como concessões financeiras e treinamento, para promover o trabalho autônomo e o trabalho assalariado entre os pobres (RIGOLINI, 2016b, p. 1, tradução nossa).

[A inclusão produtiva] visa aumentar a produtividade e as rendas dos pobres e está sendo apresentada como uma alternativa às redes de proteção social (RIGOLINI, 2016a, tradução nossa).

Assim, é possível afirmar que a inclusão produtiva funciona como uma intervenção sobre o meio visando reduzir o risco da miséria das parcelas populacionais em situação de vulnerabilidade. Ou, em outras palavras, a inclusão produtiva funciona como uma ação biopolítica, que se desenvolve como uma estratégia da governamentalidade neoliberal (SILVA, 2017), que tem como uma das principais características o objetivo de transformar a todos e a cada um em empresários de si, responsáveis por gerir sua vida de modo autônomo e individual (ORTÁCIO; SARAIVA, 2016).

Não há um conceito estabelecido: Estabelecemos uma noção olhando para a prática corrente dos setores (governamentais) de trabalho, assistência social, desenvolvimento agrário, entre outros. **INCLUSÃO PRODUTIVA:** Processo que conduz à formação de cidadãos, integrados ao mundo pelo trabalho. Tem como perspectiva proporcionar autonomia para vida digna sustentável (BRASIL, 2010, p. 2).

Projetos de Promoção da Inclusão Produtiva [...] constituem projetos de enfrentamento da pobreza e se caracterizam pelo investimento econômico e social nos grupos populares; subsidiando financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão; promovendo a melhoria de condições gerais de subsistência, elevação do padrão de qualidade de vida, preservação do meio ambiente e sua organização social (BRASIL, 2007, p. 1).

Por que inclusão produtiva? Uma primeira constatação é que não há uma definição conceitual. Trata-se de incluir produtivamente quem? Onde? Como? Por quem? Se na agenda acadêmica o uso do termo é polêmico, novo nome para a velha e desigual

relação capital x trabalho; na agenda governamental passa a ser assumido de forma mais frequente, inicialmente pelo MDS, para designar projetos de geração de trabalho e renda surgidos de parcerias com o empresariado no âmbito do Fome Zero, passando pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) a ser consagrado como um dos eixos do Plano Brasil Sem Miséria (SOUZA, 2013, p. 4).

Nas revisões sistemáticas, não foram encontradas definições propriamente ditas de inclusão produtiva. O que está em questão é a geração de trabalho e renda de maneira estável e decente para as populações em situação de pobreza e/ou vulnerabilidade social.

A partir destas definições, bem como dos debates sobre inclusão produtiva que não a definem explicitamente, foi possível a identificação de uma série de elementos e de dimensões que podem ser considerados em um esforço de delimitação da inclusão produtiva.

Uma primeira dimensão que deve ser considerada é o **objetivo** das ações de inclusão produtiva. Neste sentido, é possível definir inclusão produtiva a partir do seu oposto, a exclusão social. A OIT e a OPAS (1999), por exemplo,

definem a exclusão social como um processo multidimensional que abarca tanto a ausência de recursos quanto de oportunidades, e também a ausência do sentimento de pertencimento social. A inclusão produtiva, assim, é proposta como uma forma de promover oportunidades para a inserção no mundo do trabalho, sendo uma maneira de garantir acesso e permanência numa condição digna de vida.

Neste sentido, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) aponta para o sentido radical de inclusão social que está implícito nos esforços de inclusão produtiva:

A inclusão produtiva é uma estratégia fundamental a ser adotada para que a população possa ter condições de assumir efetivamente a plena cidadania, com direito a adequadas condições de vida e saúde (CAMPOS, 2007 apud BRASIL, 2014, p. 45).

Desdobrando-se os objetivos da inclusão produtiva, chegamos a outra dimensão relevante, que é a de quem é seu possível **público-alvo**. Esse aspecto está implícito no termo “inclusão”, que como dissemos faz referência a uma parcela da população de alguma forma excluída. Na literatura de impacto, encontramos intervenções de inclusão produtiva voltadas para diferentes públicos, tais como: pessoas em situação de pobreza/pobreza extrema (DUVENDACK; MADER, 2019; SAMII et al., 2014), mulheres (CHINEN et al., 2017), pequenos empreendedores (CRAVO; PIZA, 2018; CHO; HONORATI, 2014), jovens (KLUVE et al., 2017; TRIPNEY et al., 2013), população rural (OYA et al., 2017; KUMAR; BALASUBRAMANIAM; RAMAN, 2016), população semi-urbana (KUMAR; BALASUBRAMANIAM; RAMAN, 2016), desempregados (FILGES et al., 2015), pessoas com deficiência (ONU, 2019c) e migrantes (ONU, 2019b). Além destes, outras populações poderiam ser consideradas a partir de diferentes recortes: etário (exemplo: população idosa), étnico-racial (negros, índios, quilombolas), sexo/gênero (população LGBT), territorial (periferias urbanas e rurais), religioso (religiões perseguidas), por nível de escolaridade, e por outras vulnerabilidades sociais (insegurança alimentar, exposição à violência, questões de saúde, etc).

Por fim, o termo “produtiva” caracteriza a **forma** como a inclusão social do público-alvo escolhido se dá: pela obtenção de trabalho e geração de renda. Com relação a esse aspecto, também é possível buscar qualificá-lo, por exemplo, indicando que deve se tratar de trabalho decente, que sirva para a

ampliação de direitos e melhoria das condições de vida de maneira permanente e sustentável. Na literatura, encontramos alguns subsídios para refletir sobre que tipo de trabalho é buscado:

Trabalho decente resume as aspirações das pessoas em suas vidas profissionais. Envolve oportunidades de trabalho produtivo e que gere renda justa, segurança no local de trabalho e proteção social para as famílias, melhores perspectivas de desenvolvimento pessoal e integração social, liberdade para as pessoas expressarem suas preocupações, se organizarem e participarem das decisões que afetam suas vidas e igualdade de oportunidades e tratamento para todas as mulheres e homens (OIT, 2019b, tradução nossa).

O trabalho [...] deve ser uma maneira para as pessoas concretizarem suas necessidades e sonhos, uma forma de expressão com total liberdade de escolha. Deve ser igualmente acessado por homens e mulheres como forma de produzir e receber uma renda justa (KLEIMAN, 2015, p. 11, tradução nossa).

Sintetizando, essas são as três dimensões centrais para uma boa definição de inclusão produtiva: seu **objetivo** é o de superar a exclusão social na **forma** do trabalho decente, com renda e estabilidade, voltado a **públicos-alvo** que de alguma maneira estão socialmente excluídos, considerando a multidimensionalidade da pobreza. Os elementos exatos para dar conta dessas dimensões, no entanto, podem ser objeto de reflexões e escolhas, conforme as necessidades, prioridades e oportunidades presentes em cada contexto e momento histórico.

Para este momento, propõe-se uma primeira definição de inclusão produtiva, ainda preliminar e bastante abrangente: *geração de trabalho e renda de maneira estável e decente para as populações em situação de pobreza e/ou vulnerabilidade social⁵, de modo a facilitar a superação de processos crônicos de exclusão social.*

Enfatiza-se **conjuntamente os aspectos trabalho e renda, pois estes são dois direitos fundamentais (ONU, 2009) e, portanto, pilares do processo de inclusão social e de garantia de vida digna.** Ao optar por esses dois elementos, por um lado, indica-se que o que está em questão não é apenas uma melhora no nível de renda, mas que também é preciso gerar mais oportunidades em um contexto de crescente desemprego; por outro lado, reforça-se que tais oportunidades devem garantir renda estável e que assegure condições de autonomia financeira. Na definição proposta, não foi feita uma opção entre inserção no mercado de trabalho e o empreendedorismo nas suas mais diversas formas, uma vez que todos são caminhos possíveis para a inclusão produtiva. Também não se optou por caracterizar a forma de se fazer inclusão produtiva, pois mesmo que isso pudesse indicar desafios relevantes a ser superados, incluí-la indicaria um diagnóstico *a priori* dos problemas em questão.

A forma de **inclusão foi qualificada como sendo “estável” e “duradoura”,** já que é importante que **esforços de inclusão produtiva criem oportunidades que tragam segurança ao público-alvo** e evitem a armadilha da “porta giratória da pobreza” – em que temporariamente se sai e se volta a essa condição. A qualificação “decente” também foi inserida, para explicitar a necessidade de que as oportunidades de trabalho sejam um vetor na direção da ampliação de direitos e da qualidade de vida, e não algo que gere novas fragilidades aos envolvidos.

⁵ O conceito de vulnerabilidade social extrapola a dimensão econômica, incluindo exposição a riscos de saúde, desastres naturais, mudanças climáticas, exclusão econômica e social, violência, discriminação etc. (BANCO MUNDIAL, 2001).

O foco em populações em situação de pobreza e/ou vulnerabilizadas foi destacado, a fim de direcionar os esforços de inclusão produtiva a parcelas da população que estejam de alguma maneira excluídas e para as quais as oportunidades de inclusão pela via tradicional do mercado são extremamente limitadas. Por fim, foi indicado que as ações de inclusão produtiva têm como objetivo último ser um vetor de superação da exclusão social, ampliando direitos, a dignidade e a qualidade de vida dos envolvidos.

Vale ressaltar, no entanto, que esta proposta de definição é antes de tudo operacional: seus recortes podem ser redefinidos, de modo que a caracterização da inclusão produtiva delinee possibilidades de intervenções. O campo de atuação da inclusão produtiva é modelado na medida em que o contexto social se modifica, impactado pelas profundas transformações de uma época. Os novos paradigmas tecnológicos oriundos da Indústria 4.0⁶, bem como o baixo crescimento econômico observado na última década nos países em desenvolvimento, são exemplos pertinentes para a consideração do tema. Por isso, o entendimento sobre o que é inclusão produtiva deve ser vivo e mutável.

3. CAMPOS DE PROBLEMAS

Há múltiplas vias por meio das quais a inclusão produtiva pode ocorrer, cada uma delas sujeita a diversos obstáculos. A via mais conhecida delas é a **inserção no mercado de trabalho, por exemplo, ser contratado para trabalhar em uma empresa**. No entanto, a porta para esta via tem se tornado cada vez mais estreita. Outra via pela qual a inclusão produtiva pode ocorrer é o **empreendedorismo individual ou associativo**. O que está em questão neste caso é a formação de micro ou pequenos negócios que possam oferecer seus produtos e serviços de maneira competitiva nos mercados, ao mesmo tempo em que oferecem boas condições de trabalho. No entanto, os empreendedores também têm de enfrentar múltiplos desafios para serem bem-sucedidos.

Infelizmente, **com frequência os obstáculos existentes são discutidos de maneira fragmentada** e assume-se que a resolução de um deles seria a solução para a inclusão produtiva. O que ocorre, na realidade, é que na maioria das vezes há diversos campos de problema que interagem entre si, os quais precisam ser devidamente entendidos para que intervenções efetivas sejam desenhadas.

Nesse sentido, **é especialmente marcante a separação entre as problemáticas do lado da oferta e as do lado da demanda**, o que debilita as intervenções. Na dinâmica do mercado de trabalho, intervenções que focam exclusivamente na capacitação da mão-de-obra estão orientadas para o lado da oferta; enquanto a ampliação do número de vagas em um determinado setor privilegia a demanda. No entanto, trabalhadores capacitados podem não encontrar vagas disponíveis; da mesma forma que podem não ser encontrados os trabalhadores que preencham o perfil para as vagas criadas. No âmbito do empreendedorismo, conceder acesso a crédito ou a tecnologias é dar atenção ao lado da oferta; enquanto promover a compra de produtos e serviços é priorizar a demanda. Negligenciar um dos

⁶ O conceito de “Indústria 4.0” remete a uma nova fase da reestruturação produtiva, onde os elementos da automação industrial se encontram em etapa avançada de sofisticação, integrando-se aos sistemas informacionais com capacidade elevada de processamento de dados. As novas unidades produtivas desenhadas sob os paradigmas da Indústria 4.0 contam com sistemas ciber-físicos que tomam decisões sem a interferência humana, através do “aprendizado de máquina” (machine learning) e da Inteligência Artificial, conduzindo a produção material de bens e serviços de maneira autônoma, embora pré-configurada, com processos controlados virtualmente. Seus impactos negativos sobre o mundo do trabalho têm trazido grandes preocupações nos países precursores dessas inovações, bem como naqueles que tendem a incorporar essas tecnologias de maneira induzida e passiva, como é o caso dos países em desenvolvimento.

lados da questão novamente pode tornar a intervenção ineficaz. Um produtor pode ser capaz de gerar bons produtos, mas não ter para quem vendê-los; enquanto a compra de produtos pode esbarrar na falta de capacidade dos produtores para cumprir com critérios estabelecidos.

Dessa forma, **é importante desenvolver um entendimento mais abrangente dos diferentes problemas que podem obstaculizar a inclusão produtiva, incluindo questões tanto do lado da oferta, quanto da demanda.** Com este intuito, as duas próximas subseções identificam os campos de problemas que podem impedir a inclusão produtiva, tais como são discutidos na literatura⁷. Primeiro no âmbito do mercado de trabalho e, em seguida, no contexto do empreendedorismo.

Os obstáculos existentes com frequência são discutidos de maneira fragmentada, sendo especialmente marcante a separação entre questões de oferta e de demanda.

Mercado de trabalho

Tabela 1: campos de problemas para a inclusão via mercado de trabalho

OFERTA	DEMANDA
Quem oferece mão-de-obra - Falta de capacitação - Inexperiência dos jovens - Baixo poder de barganha dos trabalhadores	Quem demanda mão-de-obra - Eliminação dos postos de trabalho pelo avanço tecnológico - Barreiras à contratação - Informação sobre vagas disponíveis é inacessível à população - Discriminação de grupos sociais - Estabelecimento de vínculos degradantes

Um dos problemas mais frequentemente mencionados na literatura relacionada à inclusão produtiva é a **falta de capacitação da força de trabalho**, sendo de diferentes tipos as carências identificadas, das habilidades técnicas às interpessoais e atitudinais (CHINEN et al., 2017; KLUVE et al., 2017; LANGER et al., 2018; TRIPNEY, et al., 2013). Esse desafio está fortemente relacionado à **incorporação de avanços tecnológicos** pelas empresas, o que por uma parte reduz a necessidade de mão de obra, e por outra eleva os níveis de exigência de qualificação dos postos de trabalho remanescentes (MGI, 2017a).

No entanto, mesmo que haja vagas disponíveis e indivíduos capacitados, outros desafios podem surgir. Especialmente para as micro e pequenas empresas, o arranjo legal pode ser tal que os **custos de contratação** podem torná-las inviáveis. Também podem existir **assimetrias de informação** no mercado de trabalho, de forma que a informação sobre vagas disponíveis não chegue àqueles que poderiam ser contratados, e que as empresas por sua vez não consigam identificar os candidatos adequados (KLUVE et al., 2017). Esse desafio pode ser especialmente relevante para os jovens que adicionalmente precisam lidar com a **falta de experiência**, o que limita a capacidade dos empregadores de avaliá-los, ao mesmo tempo que obter experiência constitui simultaneamente um pré-requisito para ingressar no mercado de trabalho e um primeiro passo a dar (J-PAL, 2018a; KLUVE et al., 2017).

⁷ Optou-se por não incluir na análise uma discussão de questões macroeconômicas – como a mudança na taxa de câmbio, ou na taxa de juros, praticada em um país – já que a discussão de políticas desse tipo tem inúmeras implicações e condicionantes para além do âmbito da inclusão produtiva e está fortemente atravessada por discussões ideológicas.

Aqueles que oferecem sua força de trabalho também podem ser alvo de **discriminação social** de parte dos contratantes, como por vezes é o caso das mulheres, da população negra, de pessoas com deficiência, dentre outros. No caso das mulheres, por exemplo, elas tanto são segregadas de alguns setores que são tipicamente dominados por homens e que pagam melhor, como têm acesso limitado a posições de chefia. Além de serem alvo de discriminação e assédio no local de trabalho, a maneira como as ocupações são definidas também não leva em consideração a dupla jornada a que muitas estão submetidas (LANGER et al., 2018). Cabe ainda mencionar as **situações degradantes de trabalho** que são enfrentadas por inúmeras pessoas cujo **poder de barganha não é suficiente** para fazer exigências por melhores condições (FUNDAÇÃO FORD, 2017, 2018).

Empreendedorismo

Tabela 2: Campos de problemas para a inclusão via empreendedorismo

OFERTA	DEMANDA
Quem oferece mão-de-obra • Falta de capacitação • Exclusão financeira • Custo e burocracia para abrir, operar e fechar negócios • Infraestrutura insuficiente • Acesso precário a recursos naturais • Dificuldade no acesso e na adoção de tecnologias • Falta de acesso à informação • Vulnerabilidade ao clima • Inexperiência dos jovens	Quem demanda mão-de-obra • Exigências de qualidade dificultam a comercialização • Mercado insuficiente para a comercialização de produtos e serviços • Mercado inacessível devido a atores dominantes • Discriminação de grupos sociais

No contexto do empreendedorismo, uma das principais questões debatidas é o desafio de tornar os micro e pequenos negócios suficientemente produtivos para que possam competir com os demais no mercado. O conceito de produtividade relaciona a produção gerada com os fatores de produção utilizados. Os fatores de produção envolvem fatores naturais (terras cultiváveis, florestas, minas, recursos naturais), trabalho (horas de trabalho de pessoas) e capital (máquinas, equipamentos, instalações, softwares). Quanto maior for a relação entre a quantidade produzida por fatores utilizados, maior é a produtividade.

Há diversas questões que podem levar à baixa produtividade de um negócio. No que diz respeito aos fatores naturais, os produtores podem ter um **acesso precário a recursos naturais ou insumos de qualidade**. No caso de produtores agrícolas, esse seria o caso quando não contam com um lote de terra de qualidade ou suficientemente grande, ou quando são privados do acesso à água ou a sementes de qualidade (LAWRY et al., 2014). Outro obstáculo é a **falta de capacitação** para realizar os processos produtivos com qualidade, utilizar as tecnologias que podem ser pertinentes para a produção e gerenciar o negócio (STEWART et al., 2015). Além disso, um negócio pode ter **dificuldade de acessar e adotar tecnologias**, já que estas raramente são concebidas e disseminadas considerando a realidade dos produtores. O conceito de tecnologia envolve não apenas máquinas, ferramentas e instrumentos, mas também inclui métodos de produção e formas de organização (ATAI, 2016).

Outro problema importante que pode ser enfrentado é a **exclusão financeira**, que pode inviabilizar a realização de investimentos e transações fundamentais para o bom funcionamento de um negócio. Os

serviços financeiros oferecidos tradicionalmente por instituições como os bancos não são adequados às necessidades e às características de populações em situação de pobreza (BURJORJEE; SCOLA, 2015). Ainda assim, a gestão financeira é um desafio frequente desse público, que está constantemente poupando e pegando emprestado para poder lidar com as relações financeiras que estabelece. Sem acesso a serviços financeiros formais, as famílias pobres contam com mecanismos informais, como pedir o apoio da família e de amigos, utilizar esquemas de poupança em rodízio, criar animais, guardar joias, penhorar bens, fazer empréstimo com agiotas, ou guardar dinheiro debaixo do colchão. Ainda que esses mecanismos possam ter suas proposições de valor, com frequência não são suficientes para atender às necessidades dos produtores e apresentam riscos significativos (CULL; EHRBECK; HOLLE, 2014).

Também há campos de problemas relacionados ao entorno em que o negócio se encontra. A **infra-estrutura** que o circunda – estradas, eletricidade, saneamento, etc. – pode se mostrar insuficiente, tornando precária e custosa a produção, além de inviabilizar o acesso a mercados mais distantes (HINE et al., 2016). No nível da **burocracia** existente, esta pode se mostrar excessiva e custosa dificultando a abertura, a operação e o fechamento de negócios, desestimulando a atividade empreendedora (CRAVO; PIZA, 2018). Alguns produtores também se encontram vulneráveis frente às oscilações e à imprevisibilidade do **clima**. Inundações, secas, ondas de calor, períodos de frio, entre outros desastres naturais, afetam diretamente a produção agrícola e pecuária, mas também possuem desdobramentos para as demais atividades produtivas (J-PAL, 2016).

E, mesmo que todos esses desafios sejam superados, pode ainda não ser suficiente. Além de gerar produtos e serviços a um bom preço e com qualidade, também é preciso que estes estejam alinhados com as necessidades dos consumidores e possam atender a um mercado apropriado (KUMAR; BALASUBRAMANIAM; RAMAN, 2016). No entanto, muitas vezes os produtores não contam com as **informações sobre as condições dos mercados** ou têm dificuldade de acessá-las. Com isso, podem acabar vendendo seus produtos a um intermediário, que pode tanto servir como um meio para acessar mercados distantes, como se apropriar de grande parte do lucro gerado pela comercialização dos produtos. A falta de informações sobre os mercados, assim como sobre tecnologias, limita a capacidade de um produtor de tomar decisões de investimento (J-PAL, 2018b; ATAI, 2016).

Além disso, o **mercado local** pode não ser grande o bastante para tornar um negócio viável, como é o caso de pequenos municípios do Brasil, o que exige que os produtores busquem mercados mais distantes (DESIERE et al., 2017). **Exigências de qualidade** impostas a produtores também podem inviabilizar a comercialização, seja por razões legais, para integrar uma cadeia de valor, ou para certificar produtos. Ao mesmo tempo que os padrões de qualidade criam oportunidades de diferenciação, também constituem exigências que podem ser difíceis de serem cumpridas por pequenos produtores, já que em geral demandam um alto grau de investimento e escala de produção (OYA et al., 2017). Outro obstáculo que pode ser enfrentado é a **presença dominante de alguns atores** no mercado, o que o torna inacessível para alguns negócios menores. Isso acontece, por exemplo, quando redes de supermercado acabam definindo quais produtos poderão ser comercializados, impondo suas próprias exigências.

Por fim, é importante recordar que não são todas as pessoas que seguem o caminho do empreendedorismo como uma escolha, buscando renda ou maior independência. Também há muitos que seguem pelo empreendedorismo por necessidade, por não encontrar opções de emprego. Neste segundo caso, os desafios descritos anteriormente tendem a ser ainda maiores (KLUVE et al., 2017).

Como é possível notar a partir da discussão desta seção, **há diversos obstáculos que podem dificultar a inclusão produtiva**. Esses desafios permeiam as diferentes vias de inclusão produtiva e

estão relacionados tanto à oferta como à demanda. **Ainda que seja possível descrever os diferentes campos de problema separadamente, é importante lembrar que estes interagem entre si e afetam um ao outro.** Lidar com esses problemas não é apenas um exercício de cumprir com um *check-list*. À medida que as restrições em um desses problemas são modificadas, outros podem ser aliviados.

Antes de concluir esta seção é importante recordar que a **inclusão produtiva não é a resposta para todos os desafios enfrentados por uma população**. Políticas de transferência condicionada de renda, que oferecem um sustento mínimo para uma população em situação de pobreza ou pobreza extrema, por exemplo, têm sido consideradas complementares aos esforços de inclusão produtiva (RIGOLINI, 2016b).

4. TENDÊNCIAS

Apesar de os campos de problemas descritos já indicarem a necessidade de ações no campo da inclusão produtiva, é importante considerar certas **tendências globais que têm levado a um aprofundamento da complexidade dos desafios enfrentados**. Ainda que essas tendências já exerçam influência na atualidade, suas repercussões serão maiores ao longo das próximas décadas.

Serão apresentados a seguir três conjuntos de tendências. Para cada um deles, foram identificadas publicações relevantes que permitiram descrever as mudanças em curso e o seu possível impacto no campo da inclusão produtiva.

Mudanças no mundo do trabalho

O futuro do trabalho tem sido amplamente discutido por diferentes organizações, como o McKinsey Global Institute (MGI), a OIT, por meio de uma Comissão Mundial sobre o Futuro do Trabalho, e mais recentemente pela Fundação Ford. Há consenso entre os diferentes atores que ocorrerão mudanças expressivas no mundo do trabalho devido aos **avanços tecnológicos relacionados à inteligência artificial, à automatização e à robótica** – descritos em alguns momentos como a 4ª Revolução Industrial ou a Indústria 4.0. O MGI (2017b) afirma que esses **avanços trarão benefícios significativos para consumidores, negócios e economias**, já que permitirão um aumento da produtividade e do crescimento econômico. Ao mesmo tempo, o Instituto afirma que os impactos sobre **os trabalhadores dependerão do ritmo do desenvolvimento, da adoção dessas tecnologias, do crescimento econômico e do crescimento da demanda por trabalho**. Em todos os casos, no entanto, o potencial para o aumento da produtividade é muito maior que a capacidade de geração de empregos.

Para as diferentes organizações, a mudança tecnológica é inevitável. Nesse sentido, não há questionamentos ao paradigma tecnológico que está sendo desenvolvido e implementado. As críticas existentes estão relacionadas à atenção que é dedicada aos trabalhadores nessas discussões. A OIT (2019b) e a Fundação Ford (2018) afirmam, por exemplo, que é preciso discutir o futuro dos trabalhadores e não apenas do trabalho. Essas organizações advogam por uma discussão centrada nas pessoas, e por essa razão reforçam a importância de conferir maior representação aos trabalhadores nas discussões sobre o futuro do trabalho.

Os diferentes atores reconhecem que as mudanças que serão geradas tanto **eliminarão postos de trabalho, como criarão novas ocupações**. A McKinsey indica que menos de 5% das ocupações

podem ser inteiramente automatizadas com as tecnologias que estão sendo consideradas, mas que, para mais de 60% das ocupações, pelo menos 30% do trabalho poderia ser automatizado. As atividades mais suscetíveis à automatização envolvem atividades físicas em ambientes estruturados e a coleta e processamento de informação, o que permitirá inclusive a automatização de atividades que requerem capacidades cognitivas. No Brasil, a organização indica que o percentual de atividades que poderia ser substituído por meio da adaptação das tecnologias disponíveis é de 50%, o que equivale a 53,7 milhões de empregados.

...ocorrerão mudanças expressivas no mundo do trabalho devido aos avanços tecnológicos relacionados à inteligência artificial, à automatização e à robótica.

Dani Rodrik (2015) identifica que países como o Brasil devem ter preocupações adicionais com a incorporação dos avanços tecnológicos em curso. Ele aponta que, apesar de sofrer impactos, os países considerados avançados têm sido capazes de lidar com as mudanças em curso. No entanto, **os países da América Latina estão ficando sem oportunidades de seguir com a industrialização, ficando com níveis muito mais baixos de renda** em comparação com a experiência dos países que se industrializaram primeiro.

O autor indica que a **indústria de um país** tem alguns recursos que a tornam central no processo de crescimento. **O setor tende a ser tecnologicamente dinâmico e a produtividade de outros setores produtivos é diretamente influenciada pela produtividade do trabalho vinda da indústria.** Em segundo lugar, a indústria **tradicionalmente absorveu quantidades significativas de mão de obra não qualificada**, algo que a diferencia de outros setores de alta produtividade, como a mineração ou as finanças. Terceiro, **a indústria é um setor cujos produtos podem ser facilmente comercializados, o que implica que ela não enfrenta restrições de um mercado doméstico habitado por consumidores de baixa renda.** Pode expandir e absorver trabalhadores, mesmo que o resto da economia permaneça tecnologicamente estagnado. Juntos, esses recursos tornam a indústria, por excelência, a escada rolante para o desenvolvimento das economias.

Assim, a desindustrialização precoce poderia remover o canal principal através do qual o rápido crescimento ocorreu no passado. Como saída, os países com frequência buscam a produção de *commodities* e as atividades de serviço. No entanto, ambas apresentam limites relevantes para a promoção de dinamismo econômico e para a geração de empregos de maneira sustentável.

Os relatórios da McKinsey indicam **os setores de atividade que devem ter novas oportunidades de trabalho para países avançados e em desenvolvimento.** Para os países avançados, o crescimento deve se dar especialmente para os seguintes setores: prestadores de cuidados de saúde, profissionais como engenheiros, cientistas, contadores e analistas, profissionais de tecnologia da informação (TI) e outros especialistas em tecnologia, e gerentes e executivos. Já para os países em desenvolvimento são os seguintes: educadores, construtores e atividades relacionadas, assim como trabalhadores manuais e de serviço em ambientes imprevisíveis, tais como encanadores, cuidadores de idosos e crianças e jardineiros. Além disso, podem surgir novas atividades que serão criadas por meio dos avanços tecnológicos e que ainda são desconhecidas.

Não parece haver consenso em relação ao saldo que será alcançado, o que é em parte justificado pela incerteza existente. No entanto, todos os atores ressaltam **a importância de se prestar atenção à transição que ocorrerá em cada país, a qual não tem precedentes na história.** O Instituto da McKinsey afirma que até 2030 pode chegar a 375 milhões o número de trabalhadores que terá

de trocar de trabalho. Além disso, todos terão de se adaptar à medida que suas ocupações mudem devido à crescente participação das máquinas. A OIT também indica que quem perderá os trabalhos são especialmente aqueles que estão menos preparados, e afirma que as competências adquiridas pelos trabalhadores se tornarão defasadas cada vez mais rapidamente.

Tanto a OIT como o Instituto da McKinsey fazem recomendações sobre o que precisa ser feito para lidar com as mudanças e indicam que é necessário tomar medidas para aproveitar as oportunidades existentes e proteger os trabalhadores de consequências adversas da transição que está em curso. Nessa discussão, as organizações concordam que é preciso **investir no desenvolvimento de novas capacidades profissionais para os trabalhadores e futuros trabalhadores**. A OIT (2019c) afirma que esse investimento deve permitir que as pessoas aprendam durante toda a vida, desde a primeira infância até a vida adulta. Nesse sentido, será necessário **dar atenção à transição que os jovens fazem da escola para o trabalho, às possibilidades de trabalho para aqueles que se encontram em idade avançada, assim como às transformações cada vez mais frequentes que deverão ocorrer ao longo da vida de uma pessoa**. O Instituto reforça a importância das capacitações durante a carreira, e afirma que isso desafia os modelos educacionais e de treinamento atuais. As organizações também convergem na importância de **oferecer seguridade social para todos aqueles que não puderem acompanhar essa transição**.

A Comissão da OIT faz ainda outros dois conjuntos de recomendações. Primeiro, indica a necessidade de aumentar o **investimento em instituições que regulam o trabalho**, o que inclui desde a regulamentação e os contratos de trabalho até convênios coletivos e sistemas de inspeção. Isso implica estabelecer padrões de trabalho universais, ampliar a autonomia dos trabalhadores sobre seu tempo, garantir a sua representação coletiva e o diálogo social e direcionar e administrar a tecnologia em favor do trabalho decente. Segundo, a Comissão recomenda que sejam feitos **investimentos em setores chave e indica como prioridade o desenvolvimento da economia rural**, da qual muitos trabalhadores dependem.

Mudanças demográficas

A OIT (2019a) indica que a taxa da população que é dependente de alguém mais que trabalha tem aumentado ao longo das últimas décadas. A organização cita como fatores relevantes o aumento do envolvimento dos jovens com a educação, a ampliação da expectativa de vida e maiores oportunidades para se aposentar. A **transição demográfica** em curso na atualidade, que resultará no envelhecimento da população, deve aprofundar ainda mais essa situação de dependência. De acordo com a ONU (2018b), quase 700 milhões de pessoas têm hoje mais de 60 anos. Até 2050, 2 bilhões de pessoas, mais de 20% da população mundial, terão 60 anos ou mais.

O processo de envelhecimento populacional exige a busca de alternativas para manter seus cidadãos idosos socialmente e economicamente integrados e independentes. Há pelo menos três desafios inter-relacionados neste sentido. Primeiro, a mudança traz **dificuldades para os sistemas de proteção social** dos países. Torna-se cada vez mais custoso manter pessoas idosas fora da pobreza. O que é especialmente desafiador para economias com baixo dinamismo produtivo, que têm uma possibilidade limitada de ampliar o gasto público (OIT, 2019a).

Segundo, o aumento da taxa de dependência **aumenta a demanda de trabalho em setores específicos**, como o setor de saúde, acelerando a transformação estrutural. Nesse sentido, tende a haver um consenso na literatura de que o mercado do cuidado deve ser ampliado ao longo das próximas

décadas. Esse mercado é definido incluindo três tipos de cuidado: saúde, doméstico e de educação. A maior parte do trabalho de cuidado no mundo é oferecido sem remuneração ou em condições de informalidade, especialmente por mulheres de grupos em vulnerabilidade social. No entanto, o aumento da taxa de dependência tem levado a um aumento na demanda por trabalho de cuidado pago. Esse mercado é considerado uma importante fonte de renda no futuro, já que dificilmente pode ser substituído pelas tecnologias e robotização (OIT, 2018b). Segundo a OIT (2019c) a economia do cuidado poderia gerar 475 milhões de trabalhos até 2030, e contribuiria para a superação das diferenças de gênero no mercado de trabalho, já que as mulheres são a maioria neste caso.

Terceiro, há **questionamentos em relação à capacidade dos idosos de participar no mercado de trabalho**. Por um lado, discute-se que uma força de trabalho cada vez mais envelhecida desafia a capacidade dos trabalhadores para acompanhar o ritmo da inovação e as mudanças estruturais no mercado de trabalho. Por outro, afirma-se que o avanço tecnológico em si poderia gerar novas possibilidades para integrar os idosos (OIT, 2019a).

Outra tendência importante no âmbito demográfico é a urbanização. Ao longo da última década, a população mundial passou a ser predominantemente urbana. Em 2018, 55% da população mundial vivia em cidades. Projeta-se que em 2050 essa proporção subirá para 68%. No entanto, o que está em curso não é necessariamente a redução da população nas áreas rurais, a qual tem se mantido estável ao longo das últimas décadas. Em 2018, 3,41 bilhões de pessoas viviam nas áreas rurais e projeta-se que esse número terá um pequeno decréscimo até 2030, passando para 3,38 bilhões de pessoas. É a população das cidades que tem crescido. Em 2018, 4,22 bilhões de pessoas moravam em cidades e em 2030 é estimado que esse número chegue a 5,17 bilhões (ONU, 2018c).

Apesar de haver um crescimento das megacidades – cidades com mais de 10 milhões de habitantes –, chama a atenção que a maior parte da população mundial se encontra em cidades menores. Em 2018, havia 33 megacidades no mundo, onde viviam 6,9% da população mundial. Já as cidades com menos de 500.000 habitantes concentravam 26,5% da população, pouco menos da metade da população urbana total (ONU, 2018c). Dessa forma, a maior parte da população mundial vive ou em áreas rurais ou em cidades pequenas ou médias.

Depois de terem sido pensados de maneira dicotômica ou como *continuum*, alguns autores têm indicado a utilidade de **adotar uma perspectiva relacional para discutir os espaços rural e urbano**. Desde essa perspectiva o que está em questão são as diferentes articulações e interdependências que existem entre eles. Para além de serem meras exportadoras de bens primários, as regiões rurais estão passando a captar rendas urbanas, sob a forma de segundas residências, de turismo rural, de transferências sociais ou por compensações ambientais. Ao mesmo tempo, as cidades representam mercados dinâmicos para as áreas rurais e permitem o acesso a serviços e equipamentos sociais de maior complexidade. A existência desses diferentes tipos de relações permite que sejam pensadas novas formas de desenvolvimento baseadas na interdependência entre os espaços rural e urbano (FAVARETO et al., 2015).

O processo de envelhecimento populacional exige a busca de alternativas para manter seus cidadãos idosos socialmente e economicamente integrados e independentes.

A OIT (2016) indica que, apesar de com frequência haver uma confusão entre emprego rural e emprego agrícola, estes têm se tornado cada vez mais diferentes um do outro. **A importância da**

agricultura na estrutura do emprego das áreas rurais tem se reduzido sistematicamente ao longo do tempo, enquanto o setor de serviços tem ganhado relevância. Na região da América Latina, para um conjunto de 14 países incluindo o Brasil, a participação da agricultura no emprego rural passou de 66,3% para 58,3% entre 2005 e 2014, enquanto a participação dos serviços subiu de 21,3% para 27,4%. A tendência de diversificação da economia rural indica a importância de conceber as áreas rurais como espaços multi-setoriais. A ocupação em atividades para além da produção agrícola pode ocorrer inclusive entre os membros de uma mesma família, em um fenômeno que tem sido denominado como pluriatividade.

Questões sociais e ambientais

A OIT (2018c) indica que globalmente, durante o período de 2000 a 2015, foram alcançados avanços importantes na promoção de trabalho decente, especialmente por meio da redução de trabalhadores mal remunerados e do trabalho infantil. No entanto, os salários se estagnaram e a desigualdade tem crescido. Ao mesmo tempo, os padrões de crescimento econômico, produção e consumo continuam a se basear na **extração predatória de recursos e na geração de resíduos em grande escala**. Em 2013, a humanidade utilizou 1,7 vezes a quantidade de recursos e resíduos que a biosfera é capaz de regenerar e absorver.

A atividade humana tem gerado **mudanças ambientais irreversíveis em escala mundial que impactam as atividades produtivas**. Em 2011, o PNUD já caracterizava um quadro preocupante de degradação do meio ambiente. A nível global, quase 40% da terra se apresentava degradada devido à erosão dos solos, à diminuição da fertilidade e ao sobrepastoreio. Nos cenários mais negativos, a organização projeta que a produtividade da terra pode decair até perder 50% do seu rendimento. O uso insustentável da água também poderia inviabilizar a produção de cereais e o crescimento agrícola no longo prazo. A desertificação em curso algumas partes do planeta também ameaça as terras áridas, onde habita cerca de um terço da população mundial. Com isso, prevê-se que os fatores ambientais adversos provoquem, nas próximas décadas, um aumento dos preços dos produtos alimentícios a nível mundial em 30% a 50% em termos reais, e que façam crescer a volatilidade dos preços, com graves repercussões nas famílias mais pobres (PNUD, 2011).

Em seu relatório *The state of biodiversity for food and agriculture*, a FAO (2019) indica que fatores como mudanças no uso e gestão da terra e da água têm gerado efeitos negativos na regulação e no apoio de serviços ecossistêmicos⁸. Segundo o relatório, muitos componentes-chave da biodiversidade para os alimentos e a agricultura – no que se refere a materiais genéticos, espécies e ecossistemas – estão em declínio. O conhecimento tradicional sobre o uso da biodiversidade para a produção de alimentos e para a agricultura também é afetado pela progressiva eliminação de formas de vida tradicionais como resultado do crescimento da população, da urbanização e da industrialização da agricultura e do processamento de alimentos, assim como da superexploração dos recursos.

A degradação ambiental ameaça os serviços ecossistêmicos e os empregos que dependem deles. Em 2018, 1,2 bilhão dos empregos no mundo dependiam diretamente do bom funcionamento de processos naturais. Isso é especialmente relevante para atividades como a agricultura, a pesca e a silvicultura, que dependem de processos como a purificação do ar e da água, a renovação e adubação

⁸ Serviços ecossistêmicos são bens e serviços que são obtidos dos ecossistemas de maneira direta ou indireta. Esses serviços incluem tanto materiais que são consumidos, como alimentos, matérias-primas, água potável, recursos genéticos ou medicinais; como a regulação de condições ambientais, como a manutenção de chuvas, a captura de gases de efeito estufa e a polinização de plantas.

do solo, a polinização, o controle de pragas, a moderação de temperaturas extremas e a proteção contra tempestades, inundações e ventos fortes. Os efeitos gerados são especialmente relevantes para os trabalhadores mais vulneráveis que se encontram nos países em desenvolvimento, tais como trabalhadores rurais, populações em situação de pobreza, povos indígenas e tribais, entre outros grupos.

A frequência crescente e **a intensidade de desastres naturais têm diminuído a produtividade na atividade econômica**. No período de 2000 a 2015, a OIT (2018c) calcula que houve uma perda anual global equivalente a 0,8% do valor gerado pelo trabalho. Com a projeção do aumento de temperatura e dos eventos climáticos, a perda deve subir para 2,0% em 2030. A poluição do ar, da água e do solo e outras formas de degradação do meio ambiente também afetam negativamente a saúde, a renda, a alimentação e a segurança energética da população.

No que se refere à **mudança de atividades mais predatórias e baseadas no uso intensivo de recursos para outras mais ambientalmente sustentáveis**, a OIT sugere que estas **podem trazer benefícios para a geração de trabalhos decentes**⁹. A organização cita alguns exemplos nesse sentido. Em relação à **produção e uso de energia**, a adoção de práticas sustentáveis – incluindo mudanças na matriz energética e o aumento do uso de carros elétricos, assim como a construção de edifícios energeticamente mais eficientes – deve acarretar a perda de 6 milhões de empregos, e ao mesmo tempo a criação de outros 24 milhões.

...a transição para atividades ambientalmente sustentáveis pode trazer benefícios para a geração de trabalhos decentes.

A adoção de **políticas mais sustentáveis para a agricultura** também pode criar oportunidades de emprego em estabelecimentos agrícolas médios e grandes e permitir a diversificação da renda de pequenos produtores, os quais também poderiam ser beneficiados pela prestação de serviços de conservação. A adoção de uma **economia circular** – que promove o reuso, a reciclagem, a remanufatura e a reparação dos bens em oposição à lógica extrativista de extrair, produzir, usar e descartar – poderia criar 6 milhões de novas oportunidades de emprego ao redor do mundo.

O uso da biodiversidade também tem sido mencionado como uma oportunidade para promover a inclusão produtiva. A FAO (2019) afirma que a biodiversidade é um elemento indispensável para os meios de vida em todos os países. Esta provê uma grande variedade de bens e oportunidades de emprego, além de contribuir para a cultura local e o fortalecimento da segurança alimentar e nutricional – o que é especialmente relevante para grupos vulneráveis. Nesse sentido, a organização aponta a necessidade de preservação da biodiversidade e do conhecimento tradicional relacionado ao seu uso. Além disso, identifica que políticas que certifiquem produtos da biodiversidade e do agro-ecoturismo e que contribuam para a sua comercialização podem ser formas de gerar oportunidades de trabalho. Segundo o professor Paulo Feldman, a biodiversidade é uma área estratégica de investimento considerando as mudanças que devem ocorrer no campo da saúde nas próximas décadas (FOLHA DE SÃO PAULO, 2018).

A OIT (2018c) indica que as medidas para mitigar a mudança climática podem resultar na perda de trabalho no curto prazo, mas que o impacto negativo gerado pode ser reduzido com a **adoção de políticas apropriadas tanto dentro dos países como a nível internacional**. A adoção de políticas

⁹ A discussão sobre oportunidades geradas pela transição para atividades mais sustentáveis tem recebido diferentes denominações além de Economia Verde. Alguns exemplos nesse sentido são Economia de Baixo Carbono, Transição Ecológica, ou ainda, Transição Sustentável. Independentemente da nomenclatura, a ideia expressa que é necessário o desenvolvimento de práticas sustentáveis para preservar recursos naturais que não são renováveis.

que promovam o uso de energias renováveis, que estimulem a aplicação de práticas sustentáveis e que estabeleçam padrões legais para o trabalho decente, bem como acordos ambientais multilaterais são alguns exemplos nesse sentido. No entanto, a organização também ressalta que os sistemas de proteção social são a primeira linha de proteção dos trabalhadores, já que eles permitem estabilizar a renda familiar. Quatro áreas são identificadas como relevantes por oferecer **sinergias entre proteção social e sustentabilidade ambiental**¹⁰. São elas: esquemas de proteção contra o desemprego, programas de transferência de renda, programas de emprego público e o pagamento por serviços ambientais. Outra condição indicada para realizar a transição para uma economia mais verde é a **oferta de programas de desenvolvimento de habilidades necessárias**. No entanto, a organização indica que ainda não foi possível chegar a um consenso quanto a quais habilidades são essas, o que acaba levando à adoção de abordagens de curto prazo e fragmentadas. Assim, como regra os países têm atuado a partir de diagnósticos parciais, ofertando cursos e treinamentos pontuais.

A discussão sobre como a inclusão produtiva pode servir como um meio para superar desafios sociais tem se dado de maneira bem menos estruturada a nível internacional do que a que está em curso sobre o meio ambiente. Foi possível identificar dois marcos de referência para tratar o tema. O primeiro é o que tem se chamado de mercados inclusivos. O PNUD (2010) descreve esses mercados como aqueles que incluem pessoas em situação de pobreza e outros grupos marginalizados (por exemplo, mulheres, jovens e indígenas) do lado da demanda, como clientes e consumidores, e do lado da oferta, como empregados, produtores e proprietários de negócios. Dessa forma, a ideia é integrar aqueles que estavam excluídos no funcionamento dos mercados, permitindo que melhorem seu nível de renda.

O PNUD (2014) também indica que há três tipos de abordagens de negócios inclusivos, definidos a partir da relevância do lucro para as iniciativas. Os negócios que têm como preocupação central a viabilidade comercial e integram segmentos da população anteriormente excluídos são denominados “modelos de negócios inclusivos”. Já os negócios que integram segmentos excluídos, mas que não têm a viabilidade comercial como preocupação central, são denominados “atividades de negócios inclusivos”. Por fim, as iniciativas de “empreendedorismo social” seriam aquelas em que uma organização usa estratégias comerciais de mercado para melhorar o bem-estar humano, mais do que maximizar lucros.

O segundo marco de referência que tem sido discutido é a **economia social e solidária**. O Grupo de Trabalho Interinstitucional das Nações Unidas sobre Economia Social e Solidária afirma que esta envolve as organizações e empreendimentos que: 1) possuem objetivos econômicos e sociais (e por vezes ambientais) explícitos; 2) envolvem formas variadas de relações cooperativas, associativas e solidárias entre trabalhadores, produtores e consumidores; e 3) praticam a democracia no local de trabalho e a autogestão. São considerados parte desse campo formas tradicionais de cooperativas e associações mútuas, assim como grupos de autoajuda de mulheres, grupos florestais comunitários, organizações de provisão social ou ‘serviços de proximidade’, organizações de comércio justo, associações de trabalhadores do setor informal, empresas sociais, moeda comunitária e esquemas alternativos de financiamento. A OIT (2017) ressalta o potencial desse tipo de iniciativa para promover o desenvolvimento sustentável, no entanto, indica que há desafios para contar com dados confiáveis sobre a economia solidária e social devido à falta de definições claras e às diferenças nas formas de organização entre países. Na Europa, por exemplo, estima-se que 10% de todos os empreendimentos pertençam à economia solidária, empregando mais de 11 milhões de pessoas ou cerca de 6% dos trabalhadores europeus (COMISSÃO EUROPEIA, 2019). Dados de 2016 apontam que, no Brasil, existem

¹⁰ As duas últimas áreas serão discutidas na seção de Abordagens deste documento.

19.708 empreendimentos econômicos solidários (IPEA, 2016).

Como é possível notar a partir da discussão desta seção, os países vivem um momento de mudança sem precedentes. **Está ocorrendo uma transição tecnológica, demográfica, urbana e socioambiental que exigirá grande atenção tanto dos governos como de entes privados.** Estes terão de se adaptar às mudanças em curso, atentar para as oportunidades existentes e proteger a população, especialmente os segmentos mais vulneráveis, para que possam enfrentar os desafios implicados ao invés de serem ainda mais marginalizados. Todos esses fatores aprofundam ainda mais a **importância da inclusão produtiva e a colocam como um tema fundamental nas sociedades contemporâneas.**

5. PRINCIPAIS LIDERANÇAS

Considerando o cenário internacional, há pelo menos três grupos de atores que têm desenvolvido intervenções no campo da inclusão produtiva: poder público, organismos internacionais e organizações do terceiro setor. Eles têm atuado em diferentes domínios, alguns deles sobrepostos, gerando experiências e aprendizados.

Poder Público

O primeiro grupo é o **poder público**, que tem promovido programas, experiências e políticas na área. Dentro deste grupo, escolhemos mencionar algumas iniciativas que vêm sendo empreendidas por Brasil, México, Peru, Colômbia e Chile. Esses países têm lugar de destaque no debate internacional a respeito do enfrentamento à pobreza e são referências em políticas de inclusão produtiva. Ao mesmo tempo, México, Peru, Colômbia e Chile, com suas particularidades culturais, sociais, políticas e econômicas, estão inseridos no mesmo contexto de complexidade estrutural latino-americano que o Brasil.

No **caso brasileiro**, destaca-se o Programa Brasil Sem Miséria, que tem a inclusão produtiva como um dos seus eixos de atuação.

O plano é baseado em três pilares: garantia de renda, para alívio imediato da situação de extrema pobreza; acesso aos serviços públicos, visando melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias; e inclusão produtiva, com o objetivo de aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres do campo e das cidades (BRASIL, 2019).

Embora os dois primeiros eixos tenham obtido resultados reconhecidos internacionalmente¹¹, a questão da inclusão produtiva permaneceu sendo um desafio, principalmente em razão da sua complexidade como problema social e da dificuldade governamental em coordenar e articular esforços interseoriais e entre as esferas de governo.

Complementarmente ao Brasil Sem Miséria, diversas políticas vinham sendo desenvolvidas no país, tais como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Pronatec (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego), políticas de crédito, Programa Cisternas, entre outros.

¹¹ A avaliação do Banco Mundial sobre o Programa Brasil Sem Miséria está disponível em *Retaking the path to inclusion, growth and sustainability*, 2016, p. 25.

No **México**, o Programa de Inclusão Social Prospera desenvolve políticas para melhorar as condições de vida das famílias em situação de pobreza extrema. O Prospera define seu objetivo da seguinte maneira:

articular e coordenar a oferta institucional de programas e ações de política social, incluindo aqueles relacionados ao desenvolvimento produtivo, geração de renda, bem-estar econômico, inclusão financeira e trabalhista, educação, alimentação e saúde, voltados para a população em situação de pobreza, por meio de esquemas de co-responsabilidade que permitem às famílias melhorar suas condições de vida e garantir o gozo de seus direitos sociais e o acesso ao desenvolvimento social com igualdade de oportunidades (MÉXICO, 2019, tradução nossa).

O programa tem desde 2015 duas frentes de atuação relacionadas à inclusão produtiva. Uma é o “México Inclusivo”, que fomenta o desenvolvimento comunitário para geração de renda local (chamado de eixo de inclusão produtiva). E a outra é o “México Próspero”, que apoia o acesso ao mercado de trabalho por meio de iniciativas de capacitação e divulgação de vagas de emprego (denominado eixo de inclusão laboral).

Já o **Peru** destaca-se pelo Programa “Haku WiÑay”, que tem a inclusão produtiva rural como foco. Iniciativa iniciada em 2015 pelo Ministério do Desenvolvimento e Inclusão Social, o programa tem como objetivo “desenvolver capacidades produtivas e empresas rurais que diversifiquem a renda e melhorem o acesso à segurança alimentar das famílias rurais que vivem na pobreza em áreas povoadas das terras altas e da selva” (PERU, 2018).

As principais abordagens do programa são a assistência técnica, fornecimento de ativos produtivos, inclusão financeira (educação financeira e acesso bancário) e fortalecimento do capital humano e social (por meio de qualificação e capacitação). Após o primeiro ano, a avaliação de impacto aponta que os investimentos realizados e as transferências de tecnologia estão trazendo resultados no aumento da produtividade e melhorando o autoconsumo (PERU, 2018).

Países da América Latina que têm ocupado lugar de destaque no debate internacional no enfrentamento à pobreza são referências em políticas de inclusão produtiva.

Na **Colômbia**, o Programa *Producindo por Mi Futuro* atua com as populações mais vulneráveis, em situação de pobreza extrema. Seu objetivo é constituir uma saída segura, eficiente e efetiva dos programas de transferência condicionada de renda (RINCÓN; GASNIER; MONTTOYA, 2013). Por isso, atua preferencialmente com as famílias inscritas nesses programas. Aplicando um recorte regional que delimita a zona rural como espaço pre-

ferencial, o programa seleciona os municípios com maior número de famílias que se enquadram nos critérios multidimensionais da pobreza. A execução do programa conta com a parceria entre governo, fundos empresariais e corporações. Gestores empresariais auxiliam as famílias ou os indivíduos selecionados, preferencialmente mulheres, com treinamentos e orientações, apoiando o plano de implementação do fortalecimento produtivo.

A identificação das potencialidades locais, com as preferências e habilidades já manifestadas pela comunidade, é peça central para o desenvolvimento do programa, que conta com transferências de valores monetários voltados à constituição dos ativos produtivos (CEDE, 2017). A viabilização de mercados regionais, através de parcerias entre produtores, prefeituras e outras autoridades regionais, é

uma preocupação recorrente para a boa performance da ação.

Avaliações recentes sobre o *Produciendo por mi futuro* (CEDE, 2017) apontam que o desempenho esperado das intervenções depende muito da dinâmica que a pobreza assume em cada região e lar, o que sinaliza a heterogeneidade dos resultados e dos atributos de cada família ou indivíduo beneficiário. Questões externas não controladas pelos participantes do programa também impactam substancialmente os resultados, como choques climáticos, distância dos centros consumidores, precária infraestrutura, e discriminação de gênero no caso das mulheres, como maus tratos ou penalizações por gravidez. Por fim, ter um programa bem desenhado, com etapas implementadas dentro de um calendário transparente, impacta positivamente os resultados, ao mesmo tempo que aumenta as expectativas dos envolvidos, que passam a se engajar mais no trabalho. Isso significa que o compromisso assumido entre governo, fundos privados e empresas precisa estar na ordem do dia para que as chances de sucesso da iniciativa aumentem.

Por fim, no **Chile**, foram identificados diversos programas voltados para a inclusão produtiva. No final do século passado, duas políticas públicas foram pioneiras em levantar a questão: o “Chile Joven” e o “Programa Mujeres Jefas de Hogar” (FAULBAUM, 2014). Como os nomes sugerem, os programas objetivavam atender respectivamente jovens pobres que estavam excluídos da possibilidade de obter emprego e mulheres pobres, de modo a combater a pobreza e as discriminações de gênero.

Já no século XXI, a partir da experiência acumulada nestas duas políticas inaugurais, diversos programas sociais foram criados voltados para a inclusão produtiva. Estes programas se caracterizam por focar populações mais específicas, adaptando-se às necessidades e valores de cada território. Entre as ações desenvolvidas, estão capacitação laboral, incentivos à contratação de trabalhadores vulneráveis – principalmente jovens e mulheres –, intermediação laboral, entre outras (FAULBAUM, 2014). Uma que merece destaque é o Chile Solidário, que é o principal programa antipobreza chileno, combinando transferência de renda, apoio psicossocial para as famílias e fortalecimento da rede de assistência social. O Chile Solidário é uma política multifacetada, que conta com diversos programas complementares para atender diferentes grupos vulneráveis (CHILE, 2019).

Organismos Internacionais / Fundações e ONGs

Os outros dois grupos de atores são os **organismos internacionais e fundações ou ONGs com relevância internacional**. Entre os organismos internacionais, destacam-se: Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Organização dos Estados Americanos (OEA), Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e Organização Internacional do Trabalho (OIT). Já entre as instituições do terceiro setor, algumas das principais lideranças são: Fundação Ford, Consultative Group to Assist the Poor (CGAP), Building Resources Across Communities (Brac) e o Global Mckinsey Institute (GMI). Dada a convergência de perspectivas presente nesses dois grupos de atores, eles serão apresentados conjuntamente.

De maneira ampla, **é possível identificar duas perspectivas sobre a questão da inclusão produtiva permeando os esforços dessas organizações**. A primeira é bem representada pelo Banco Mundial, que enfatiza a importância da **empregabilidade** e reconhece que **o caminho mais seguro para a**

mitigação da pobreza é a geração de bons empregos. Nesse sentido, o Banco reforça a importância de que os países contem com um setor privado produtivo, que opere em condições equitativas e que ofereça empregos para todas as esferas da sociedade. Quando isso não ocorre, é porque há falhas no funcionamento dos mercados que precisam ser superadas para que eles se tornem mais eficientes.

Dois exemplos podem ilustrar essa perspectiva. No que se refere ao acesso a crédito para a população pobre ou de baixa renda, reconhece-se que o mercado de crédito tradicional não atende às necessidades dessa população e que as alternativas oferecidas são excessivamente custosas. Assim, propõe-se a criação de instituições ou de novos modelos de concessão de crédito que permitam a essas populações o acesso ao crédito necessário para realizar o investimento em suas micro e pequenas empresas. Outro exemplo é a ênfase dada ao treinamento ou à capacitação. A falta de capacitação dos trabalhadores é considerada uma deficiência que prejudica o funcionamento do mercado de trabalho. Considera-se que, caso a força de trabalho tenha a capacitação necessária, mais contratações ocorreriam e o nível de produtividade das firmas seria mais elevado. O PNUD, a OCDE, assim como o CGAP e o GMI, se aproximam em maior ou menor grau dessa perspectiva.

A segunda perspectiva que caracteriza os esforços dessas organizações é bem representada pela Cepal e a OIT. Neste segundo caso, enfatiza-se a importância da **intervenção nos mercados** por parte do governo, via políticas econômicas e sociais, para que funcionem de maneira a beneficiar o conjunto da sociedade. Essas organizações também compartilham a ideia de que é **através da promoção do trabalho decente que condições satisfatórias de vida e bem-estar podem ser alcançadas, com geração de renda e segurança social.** Assim, o pleno emprego é um objetivo no horizonte dessas organizações, e os condicionantes estruturais que impedem sua realização recebem grande ênfase (CEPAL, 2010). Os empecilhos que obstaculizam o desenvolvimento latino-americano devem ser devidamente abordados e superados, para que sejam obtidos os avanços substanciais que visem o crescimento econômico com redução das desigualdades (CEPAL, 2018).

É nesse contexto que são apontadas as limitações do modelo econômico que tem sido adotado pelos

É possível dizer que todas elas percebem a problemática da pobreza de maneira complexa, como um desafio multidimensional. Para além disso, existe um reconhecimento de que as sociedades enfrentam um problema de inclusão produtiva e que é necessário atuar na prática.

países, cuja própria operação não gera oportunidades e empregos suficientes para toda a população. Por exemplo, argumenta-se que, caso não sejam tomadas ações que definam e garantam os direitos dos trabalhadores, estabelecendo obrigações aos empregadores, o resultado será a concentração de renda nos setores mais ricos da sociedade, em um movimento similar ao que ocorre entre países pobres e ricos. Essas organizações também observam com maior preocupação o avanço da Indústria 4.0, a qual poderia reforçar a tendência de um modelo de crescimento concentrador e poupador de mão de obra. Nesse sentido, a proposta

é que os países fortaleçam a indústria nacional, de maneira que não fiquem reféns da dinâmica econômica estabelecida por países de economia avançada, e que novos arranjos sejam pensados para além do aperfeiçoamento dos mercados.

A Fundação Ford tem compartilhado com essas organizações alguns valores relativos à importância do **trabalho de qualidade como eixo da redução das desigualdades sociais** e da retomada da

esperança por um futuro mais próspero por parte dos trabalhadores. Suas preocupações quanto às substanciais mudanças no mercado de trabalho, ensejadas pela nova leva de inovações tecnológicas, têm orientado uma atuação focada no maior protagonismo dos trabalhadores em seu ambiente de trabalho e na economia como um todo, sendo essa uma forma de reanimar a participação mais ampla da sociedade nos processos decisórios (FUNDAÇÃO FORD, 2018).

As organizações que atuam no meio rural, como FIDA, FAO, IICA e a Brac não se encaixam exatamente em nenhuma das duas abordagens. Essas organizações **lidam com uma diversidade de problemas enfrentados nas áreas rurais e pensam o problema da inclusão produtiva em sua complexidade, não se limitando a um de seus aspectos**. Nesse sentido, discutem alternativas econômicas para as populações das áreas rurais e a viabilidade da agricultura familiar, o escoamento da produção, o acesso a mercados, mudanças climáticas, marcos regulatórios, mudanças no marco legal e em estruturas organizacionais e o impacto do surgimento de cadeias globais de produção – combinando discussões de mercado e questões estruturais.

Ao se observar essas diferentes perspectivas sobre o tema da inclusão produtiva, é possível perceber que **cada uma delas oferece um viés para o problema**. Ainda que haja pontos de discordância, por exemplo, no que se refere ao papel do Estado na economia, também há pontos de concordância. **Todas elas percebem a problemática da pobreza de maneira complexa, como um desafio multidimensional. Para além disso, existe um reconhecimento de que as sociedades enfrentam um problema de inclusão produtiva e que é necessário atuar na prática**. Também há acordo que é necessário fomentar políticas de assistência social e melhorar o acesso das populações em situação de pobreza e de baixa renda a serviços básicos, como saúde, educação e saneamento básico. No que se refere a caminhos para a inclusão produtiva, a capacitação e a qualificação profissional, por um lado, e o acesso a crédito, por outro, são identificados como meios importantes para a inserção no mercado de trabalho ou para a criação de negócios próprios. Além disso, também se reconhece que é preciso dar **mais atenção aos desafios relacionados às mudanças na demanda por mão de obra** para que a inclusão produtiva seja efetivamente abordada.

Um grande desafio a ser enfrentado pelas iniciativas de inclusão produtiva para os atores discutidos nesta seção é a maturação dos projetos a ponto de atingirem sua autonomia financeira e organizacional, não dependendo mais das organizações de fomento (CASTRO et al., 2010). A independência dos projetos depende de fatores como o seu êxito na conexão com os mercados, a estabilidade da produção, a previsibilidade dos negócios e a capacidade de inovar, fatores que conferem possibilidades de ganhos de escala e de sustentação a médio e longo prazo para os empreendimentos. Evidentemente, nem todos esses elementos podem ser controlados pelos atores envolvidos na inclusão produtiva, os quais precisam estar preparados e amparados em casos de choques adversos. Em última instância, um ambiente macroeconômico favorável induz a maiores êxitos nos projetos.

6. ABORDAGENS

Diferentes abordagens têm sido propostas e aplicadas para promover a inclusão produtiva em uma grande diversidade de países e regiões. **Na maioria dos casos, as intervenções implementadas são, na realidade, uma combinação de estratégias que buscam tratar os problemas enfrentados em determinado local**. Por exemplo, em uma localidade rural pode ser oferecido acesso a crédito e provisão de ativos, enquanto em uma área urbana pode-se oferecer um programa de treinamento combinado com um serviço de intermediação de mão de obra.

Como um primeiro passo para compreender as intervenções existentes, serão descritas separadamente as diferentes abordagens. Neste capítulo, não serão discutidas intervenções específicas ou sua efetividade. Essa discussão será feita no Capítulo 2. Por ora, o que se busca é esclarecer os diferentes tipos de abordagens que têm sido empregadas.

Por meio das revisões sistemáticas identificadas nesta pesquisa, foi possível identificar dez diferentes tipos de abordagens. A tabela a seguir os categoriza em termos de atuação do lado da oferta ou da demanda. Como será possível notar, as ações afirmativas são mencionadas nas duas colunas.

Tabela 3: Abordagens para a inclusão produtiva

OFERTA	DEMANDA
1. Capacitação 2. Acesso a crédito, finanças e ativos 3. Investimento em infraestrutura 4. Acesso à tecnologia 5. Ações afirmativas	5. Ações afirmativas 6. Serviços de emprego 7. Atividades subsidiadas 8. Acesso a informações de mercado 9. Serviços de cadeia de valor 10. Mudanças na legislação trabalhista e incentivos fiscais

A seguir, cada uma das abordagens é brevemente descrita.

1. Capacitação

As intervenções de capacitação partem da premissa de que a falta de capacitação da mão de obra prejudica o funcionamento do mercado de trabalho, gerando uma falha em sua operação. Dessa forma, esse tipo de abordagem busca desenvolver capacidades nos trabalhadores para que os mercados funcionem de maneira mais eficiente, contribuindo para elevar a produtividade dos trabalhadores e das firmas (CRAVO; PIZA, 2018; TRIPNEY et al., 2013).

São considerados nessa categoria os programas, fora da educação regular, que oferecem treinamento em habilidades que facilitam a empregabilidade dos participantes (KLUVE et al., 2017). Diferentes tipos de capacitação têm sido promovidos para alcançar esses objetivos. De intervenções mais simples e de curta duração a outras mais complexas e com duração de vários meses ou anos. Além disso, diferentes tipos de habilidades podem ser desenvolvidos.

A capacitação pode assumir diferentes formatos, durações e desenvolver diferentes tipos de habilidades: técnicas, de empreendedorismo e de vida (*soft skills*).

Um primeiro tipo é o das habilidades técnicas. Nesse caso há dois modelos de formação. O primeiro deles é a formação ou educação vocacional, a qual busca preparar os participantes para um ofício ou uma ocupação específica. Pode ser o caso de capacidades para ocupações manuais, como as de um eletricista ou um assistente de cozinha, e também pode ser o caso de habi-

lidades administrativas, voltadas para, por exemplo, secretariado, vendas ou informática (KLUVE et al., 2017).

Outro modelo é a educação técnica, que não está direcionada a um ofício específico. A educação

técnica enfatiza a aprendizagem sobre princípios da ciência e da matemática e suas aplicações, e é oferecida a estudantes de Ensino Médio ou a pessoas que já o concluíram (TRIPNEY et al., 2013). Essas formações podem oferecer um grau de qualificação mais elevado, como o de especialista em tecnologia da informação (CHINEN et al., 2017).

Um segundo tipo de habilidades está relacionado à gestão empresarial e ao empreendedorismo.

Em programas desse tipo os participantes desenvolvem habilidades financeiras, de gestão, de marketing básico, de relação com clientes, de resolução de problemas, e buscam aprender sobre conceitos como o de cadeia de valor de um produto, fontes de matéria-prima e acesso a mercados. Os programas também podem incluir conhecimentos sobre um setor específico e estimular o desenvolvimento de atitudes e aspirações empreendedoras. Muitas vezes, programas desse tipo oferecem incentivos para que os participantes comecem seus próprios negócios, por exemplo, por meio da provisão de crédito e recursos, como será discutido na próxima seção (CHINEN et al., 2017, KLUVE et al., 2017).

No caso das áreas rurais, além de cursos oferecidos por centros de capacitação, visitas técnicas podem ser feitas com o intuito de desenvolver determinadas habilidades. Um exemplo é a extensão rural, que busca apoiar as pessoas na produção agrícola a resolver seus problemas e a obter informações, habilidades e tecnologias. Outra proposta é a das escolas agrícolas (*farmer field schools*), que adotam uma abordagem mais participativa e experimental com foco nos problemas identificados pelos próprios produtores rurais (STEWART et al., 2015; J-PAL, 2018b). Além disso, o desenvolvimento de habilidades pode acontecer tanto diretamente com os produtores como no âmbito das organizações de produtores (KUMAR; BALASUBRAMANIAM; RAMAN, 2016).

Em um nível mais básico, alguns programas também buscam oferecer **alfabetização e habilidades matemáticas** para aqueles que não puderam aprender durante o período em que estavam na escola (KLUVE et al., 2017).

Os treinamentos têm incorporado também o que tem sido chamado de **habilidades de vida** ou **soft skills**. Estas incluem uma gama abrangente de capacidades, tais como a de preparar um currículo vitae, o desenvolvimento de habilidades interpessoais e atitudinais, saúde reprodutiva, economia doméstica, entre outras (CHINEN et al., 2017).

2. Acesso a crédito, finanças e ativos

Outra abordagem, especialmente pertinente para atividades de empreendedorismo, é dar acesso a crédito, finanças e ativos que sejam relevantes para um negócio.

A discussão sobre como prover serviços financeiros para populações em situação de pobreza ou de baixa renda foi em grande medida promovida no contexto de iniciativas de microfinanças.

Reconhecendo que as necessidades dessas populações não são atendidas pelos mercados de crédito tradicionais, surgiram organizações dedicadas a prover acesso a transações, pagamentos, poupança, crédito e seguro para aqueles que não tinham acesso a esses serviços. Coletivamente essas organizações são identificadas como instituições de microfinanças (MFIs, na sigla em inglês), e elas podem variar em tipo e tamanho: podem ser desde ONGs pequenas e locais sem fins lucrativos até grandes companhias comerciais de microfinanças (DUVENDACK; MADER, 2019).

Os *empréstimos de microcrédito* têm a duração aproximada de 12 meses, são pagos semanalmente (por vezes quinzenalmente ou mensalmente) e a garantia oferecida pelo tomador de empréstimo pode ser

o seu pertencimento a um grupo que está recebendo empréstimos, ou itens de baixo valor que servem como colateral, ou ainda fiadores pessoais. Os *serviços de poupança* e seguro são com frequência oferecidos conjuntamente com os empréstimos e auxiliam os indivíduos a administrar picos de fluxo de caixa e seu capital de giro. Os *seguros* ajudam a mitigar os riscos e a gerenciar choques que podem ocorrer. Já os *serviços de pagamento* ajudam a reduzir os custos que os produtores incorrem ao realizar transações no sistema bancário tradicional (CULL; EHRBECK; HOLLE, 2014; DUVENDACK; MADER, 2019).

A discussão promovida por iniciativas de microfinanças tem dado lugar a uma discussão mais ampla de inclusão financeira.

Apesar dos avanços gerados por meio das microfinanças, **o esforço empreendido falhou em dar atenção às restrições subjacentes que os empreendedores de pequenos negócios enfrentavam**. Não foi dada atenção suficiente, por exemplo, às necessidades dos clientes, ao fomento a ambientes regulatórios favoráveis ou ao fortalecimento da infraestrutura de mercado. Além disso, os provedores dedicados de microcrédito continuaram dependentes de subsídios, o que coloca em questão a sustentabilidade dessas organizações no longo prazo (FUNDAÇÃO FORD, 2015).

Por essa razão, mais recentemente os empréstimos de microcrédito têm sido entendidos no contexto da **inclusão financeira**, que é uma categoria mais ampla que a das microfinanças. Nesse campo, além das MFIs, também participam bancos comerciais, outras companhias financeiras, companhias de cartão de crédito, programas do governo, bancos cooperativos, associações de vilarejos de poupança e empréstimo (VSLAs, na sigla em inglês), alguns tipos de grupos de autoajuda, e também operadoras de redes de telefonia móvel e empresas de fintech (DUVENDACK; MADER, 2019). A ideia é poder adotar uma visão mais abrangente que inclua tanto os atores do lado da oferta como do lado da demanda de serviços financeiros, e que busque uma mudança sistêmica que permita um melhor funcionamento dos mercados (FUNDAÇÃO FORD, 2015).

Além das intervenções de microcrédito, o apoio financeiro aos pequenos negócios também pode se dar de **outras formas**. As formas identificadas por meio da pesquisa são listadas a seguir:

- No caso de cadeias de valor – como será discutido mais adiante – esse apoio pode se dar por meio de **um dos atores da cadeia** que oferece empréstimos para realizar colheitas ou que provê seguros para a produção ou contra eventos climáticos. O apoio oferecido por esse tipo de intervenção pode permitir o acesso a financiamentos, garantir vendas, reduzir os riscos e melhorar a eficiência dentro da cadeia produtiva, mesmo sem a presença de uma instituição financeira (KUMAR; BALASUBRAMANIAM; RAMAN, 2016). Ao aumentar a disponibilidade de crédito, as firmas terão maiores possibilidades de investir e contratar novos empregados e ativos produtivos. Dessa forma, esses investimentos tendem a aumentar a produtividade dos negócios (J-PAL, 2018c; CRAVO; PIZA, 2018).
- No contexto das áreas rurais, um risco relevante enfrentado pelos produtores está associado ao clima. Assim, o oferecimento de **seguros relacionados ao clima**, e insumos resistentes a intempéries podem ajudar os produtores a lidar com os desafios que se apresentam (J-PAL, 2015).
- Outra forma de apoio financeiro são as intervenções de **transferência condicionada ou não de renda** (LANGER et al., 2018). Em programas desse tipo, populações em situação de vulnerabilidade recebem recursos financeiros regularmente, de maneira a combater a desigualdade social. As transferências podem estar condicionadas ou não a algumas ações por parte da população, como a escolarização e a vacinação das crianças ou a participação em programas de capacitação.

- Para apoiar os produtores também é realizada a **transferência de ativos produtivos** sem a necessidade de retorná-los e/ou pagar por esses. Esse é o caso da transferência de ativos como vacas, cabras ou suprimentos para pequenos negócios (J-PAL, 2015), assim como do oferecimento de dinheiro em concessão (CHINEN et al., 2017), e de **subsídios** para que uma firma possa incorrer em custos como treinamento, comercialização, ou participar de uma feira de negócios (CRAVO; PIZA, 2018). Por meio do apoio oferecido por esses ativos e subsídios, espera-se que os negócios possam alcançar um nível ótimo de investimento.
- Novamente no que diz respeito à produção primária, um ativo fundamental é a terra. Garantir a **posse segura da terra** melhora a base de ativos dos produtores e cria o incentivo necessário para o investimento. O fortalecimento do direito à terra pode tomar diversas formas, incluindo tanto formas diretas de regularização fundiária como reformas constitucionais que promovam a redistribuição de terras (LAWRY et al., 2014).

3. Investimento em infraestrutura

Outra forma de apoiar os produtores é o investimento em infraestrutura, como a construção ou a reparação de estradas, de estruturas de saneamento básico e o acesso à eletricidade (INSTITUTO CIDADANIA, 2006; LANGER et al., 2018). A construção da infraestrutura em si gera empregos que não exigem alta qualificação. Além disso, são criadas melhores condições para que negócios sejam desenvolvidos e possam alcançar um nível de produtividade mais elevado. No caso da construção ou reparação de estradas ou ferrovias, por exemplo, um dos principais benefícios é a redução do custo de transporte, assim como do tempo gasto em viagens. Isso pode estimular por sua vez que os produtores elevem seus níveis de produção e de investimento, além de liberar o orçamento das famílias para o consumo de outros bens e serviços (HINE et al., 2016).

4. Acesso à tecnologia

Especialmente no que se refere à produção agrícola, algumas intervenções no campo da inclusão produtiva estão relacionadas ao **desenvolvimento de novas tecnologias, na forma de novos métodos, produtos ou serviços para a produção agrícola**. Na maioria dos casos, os esforços estão orientados para modernizar a agricultura, melhorando a sua produtividade por meio de um uso mais intensivo de capital. O apoio pode se dar, por exemplo, por meio do financiamento para melhorar processos produtivos, da transferência de tecnologias ou de programas de pesquisa e desenvolvimento (CRAVO; PIZA, 2018).

É possível considerar três tipos de inovação para a agricultura. O primeiro está relacionado às práticas agrícolas, por exemplo, novas formas de fazer a gestão de solos. O segundo está relacionado à introdução de insumos químicos e biológicos para apoiar a produção, tais como fertilizantes e novas culturas. O terceiro se refere a inovações no maquinário que é utilizado para melhorar a produção do pequeno produtor, o que inclui desde o investimento em tratores e instalações de armazenamento, ao uso de tecnologias mais básicas e de informação (STEWART et al., 2015, GATES FOUNDATION, [201-]).

5. Ações afirmativas

Outro elemento importante no campo da inclusão produtiva é o das **ações que buscam combater a discriminação a grupos da população**. Nesse sentido, a literatura tem dado atenção especial a mulheres e a pessoas com deficiência.

No caso das **mulheres**, algumas intervenções se dão no sentido de ajudá-las a equilibrar as responsabilidades que precisam cumprir com seu trabalho e sua família. Esse seria o caso da criação de arranjos de trabalho com horários flexíveis, da concessão de licença maternidade e da provisão de instalações de cuidados, seja para crianças ou idosos.

Outras ações podem estar diretamente relacionadas à mudança da cultura e da prática das organizações, como é o caso do estabelecimento de cotas a ser preenchidas por mulheres, políticas salariais de equiparação da remuneração e outros programas de igualdade de gênero. A representação das mulheres frente a outros grupos e atores também pode ser reforçada por meio de grupos de apoio, de associações de mulheres, de coletivos e de organizações laborais, como sindicatos (LANGER et al., 2018).

A literatura internacional tem dedicado atenção especial aos desafios enfrentados na inclusão produtiva de mulheres.

Também poderiam ser incluídas considerações de gênero nas demais abordagens descritas nesta seção, de forma a combater a discriminação existente. Por exemplo, os programas de treinamento podem adotar um enfoque de gênero mais estreito ou mais amplo. A partir de um enfoque mais estreito, os programas podem oferecer recursos para cobrir os gastos com o cuidado de crianças, ou podem ajudar as mulheres a negociar sua participação no curso junto às suas famílias. No segundo caso, também é reconhecida a necessidade de desenvolver habilidades para lidar com as práticas e normas de gênero prevalentes em uma

sociedade e que afetam a vida profissional das mulheres, como seria o caso de cuidados reprodutivos e planejamento familiar. E em um nível ainda mais amplo poderiam ser consideradas as diferentes limitações enfrentadas pelas mulheres desde a aquisição de habilidades até a sua participação no mercado de trabalho ou em sua empresa (LANGER et al., 2018).

Em relação às **pessoas com deficiência**, além das intervenções que buscam habilitar para o trabalho – como a reabilitação ocupacional, a reabilitação baseada na comunidade, a terapia e a instalação de dispositivos de assistência e acomodações apropriadas –, as demais abordagens mencionadas neste documento podem ser diretamente voltadas para este grupo da população. Pode ser o caso de intervenções de treinamento, assim como de inclusão financeira e mudanças nas legislações e políticas que buscam mudar o comportamento das empresas, como a definição de legislação antidiscriminação, e a definição de cotas (3IE, 2019).

6. Serviços de emprego

As abordagens de serviço de emprego buscam aumentar a **eficiência na busca por trabalho**. Há dois tipos que podem ser considerados. O primeiro deles é o dos **programas de colocação no mercado de trabalho** (*job-placement*). Seja por meio de serviços públicos ou privados, são recebidas as oportunidades de emprego por parte das organizações contratantes e os currículos daqueles que estão buscando trabalho. Aqueles que buscam trabalho são avisados das oportunidades de trabalho adequadas para eles, enquanto os empregadores recebem informação de potenciais empregados. Dessa forma, se facilita a contratação e também são reduzidos o custo e os riscos dos empregadores (KLUVE et al., 2017, FILGES et al., 2015).

O segundo tipo de abordagem é o dos **serviços de assistência na busca por trabalho**, os quais são personalizados. Esses serviços podem incluir treinamento para buscar emprego, assistência na preparação do currículo, mentoria e aconselhamento, guia educacional ou de carreira. Dessa forma, visa-se

melhorar a motivação, a efetividade e a intensidade da busca por emprego (KLUVE et al., 2017; J-PAL, 2019). Ainda poderia ser incluído neste tipo de intervenção o oferecimento de subsídios para que as pessoas possam se deslocar para os locais onde os trabalhos são oferecidos, ou para participar de uma feira de trabalho (J-PAL, 2018a). Além disso, o serviço de aconselhamento também pode estar voltado para o desenvolvimento de novos negócios no caminho do empreendedorismo (CHO; HONORATI, 2014).

7. Atividades subsidiadas

As atividades subsidiadas buscam aumentar **as oportunidades no mercado de trabalho e treinamento**. Duas das principais abordagens nesse sentido são os subsídios salariais e os programas de emprego público com uso intensivo de mão-de-obra.

O oferecimento de serviços de assistência, subsídios salariais e programas de emprego público podem facilitar a colocação no mercado de trabalho.

Os **subsídios salariais** buscam cobrir de maneira parcial ou completa os custos de empregar indivíduos. Dessa forma, promovem trabalhos que de outra forma seriam eliminados ou encorajam os empregadores a contratar (FILGES et al., 2015). Os subsídios podem ser oferecidos de diferentes formas: podem ser entregues a empresas ou aos trabalhadores, e também podem se dar por meio da redução de impostos ou do pagamento de benefícios. Com frequência essas medidas estão direcionadas a um grupo específico da população, por exemplo, a juventude. Uma medida deste tipo permitiria que um jovem fosse contratado mesmo que a sua produtividade não corresponda ao salário que recebe. Por meio dos subsídios, os custos financeiros e os riscos associados a uma contratação são reduzidos (KLUVE et al., 2017).

Associado a essas abordagens, também está a criação de oportunidades de trabalho como forma de instrução e prática, como os **treinamentos on-the-job**. Esse é o caso de programas como os de aprendiz e de estágio. O programa de aprendiz, que pode se apresentar de diversas formas, combina o treinamento *on-the-job* oferecido por um especialista, com instrução acadêmica ou teórica (TRIPNEY et al., 2013).

O segundo tipo de abordagem que pertence a essa categoria é o dos **programas de emprego público intensivos em mão-de-obra**, que facilitam o acesso a oportunidades de emprego. Um exemplo desse tipo está relacionado à infraestrutura e construção civil, em que empreendimentos são realizados de forma a absorver parte da mão de obra disponível e desocupada. Essa estratégia é com frequência utilizada em contextos em que os mercados não são capazes de criar empregos produtivos na escala requerida. Além de criar empregos diretos, também é gerada renda e são entregues ativos e serviços públicos. Em alguns casos, os envolvidos são indivíduos que estão recebendo seguro desemprego e que passam a receber uma renda suplementar. Isso permite manter os trabalhadores desempregados em contato com o mercado de trabalho, reduzindo as perdas por estarem inativos por muito tempo (KLUVE et al., 2017; FILGES et al., 2015).

Também podem entrar nessa categoria projetos para o setor social, serviços ambientais e programas comunitários multi-setoriais, por exemplo, os **programas de pagamento por serviços ambientais**. Nesse tipo de programa, o proprietário de um estabelecimento rural voluntariamente adere a um contrato em que se compromete a prestar um serviço ambiental (como a preservação de nascentes e de florestas, ou a recuperação de florestas naturais), e é recompensado com um pagamento por parte da entidade compradora, que pode ser o governo. O pagamento pode se dar de forma monetária, ou por meio de outros benefícios materiais (SAMII et al., 2014).

8. Acesso à informação

Especialmente no que se refere às possibilidades relacionadas ao empreendedorismo, o acesso a informações é uma questão importante. Dessa forma, há intervenções que buscam promover a inclusão produtiva por meio do **acesso a tecnologias da informação**, tais como a internet, telefones celulares e tecnologias associadas. Por meio delas, os produtores podem se beneficiar tendo acesso a informações relevantes sobre os mercados, e entendendo melhor as demandas dos consumidores, a disponibilidade e o preço de insumos e os preços praticados para os seus produtos – incluindo possíveis mercados para a exportação (CRAVO; PIZA, 2018). Além disso, podem ser acessadas informações sobre o clima e sobre melhores práticas de produção, contribuindo tanto para a comercialização da produção como para a logística implicada (KUMAR; BALASUBRAMANIAM; RAMAN, 2016).

9. Serviços de cadeia de valor

As abordagens do tipo serviços de cadeia de valor se baseiam na ideia de que, por meio da **aglomeração de firmas**, é possível alcançar resultados que as firmas de maneira independente não obteriam. Ao se organizar ao redor de um objetivo comum atuando de maneira coletiva, os atores de uma cadeia produtiva geram resultados adicionais, ou externalidades positivas, que beneficiam o conjunto (CRAVO; PIZA, 2018).

As relações estabelecidas podem tomar diferentes formas. Atores similares, ou com o mesmo tamanho, podem estabelecer relações no sentido de formar uma **organização de produtores**, de realizar **compras coletivas de insumos**, de estabelecer **instalações e fluxos compartilhados para processamento, armazenamento e controle de qualidade dos produtos**. Alguns exemplos nesse sentido são o estabelecimento de instalações de refrigeração de leite e fábricas de laticínios que servem diversos produtores, ou de unidades de processamento de alimentos ou de fabricação de sabonetes, sacos de juta, produtos de fibra de coco, etc. Estas cooperações permitem reduzir custos, ganhar escala e agregar valor à produção primária (KUMAR; BALASUBRAMANIAM; RAMAN, 2016). Esse tipo de arranjo também pode ocorrer entre produtores de bens duráveis, como produtores de sapatos, móveis e roupas, que podem contar com centros de serviços compartilhados para atender suas demandas comuns.

...serviços de cadeia de valor se baseiam na ideia de que, por meio da aglomeração de firmas, é possível alcançar resultados que as firmas de maneira independente não obteriam.

As relações também podem ser estabelecidas entre atores com diferentes tamanhos ou capacidades. Esse é o caso, por exemplo, da **agricultura contratual**. Um modelo de negócio em que, por um período determinado, um ou mais produtos de um estabelecimento agrícola são comprados com antecipação por uma firma que também oferece certos serviços e benefícios (tais como sementes, crias animais, insumos e/ou crédito). As firmas que estabelecem os contratos são em geral grandes processadores, exportadores ou redes de supermercado, já que há custos fixos elevados no estabelecimento de contratos. No entanto, os contratos também podem ser estabelecidos ou facilitados por uma parceria entre diversos atores, combinando empresas, governos e ONGs. Há diferentes tipos de contratos, desde aqueles que ofe-

recem todos os recursos necessários para a produção e detalham as condições de produção e comercialização, até acordos verbais que indicam uma quantidade a ser comprada pelo preço de mercado.

O uso desse tipo de intervenção tem sido induzido pelas demandas crescentes de coordenação e rastreabilidade das cadeias de valor e pelas necessidades das firmas de obter produtos com qualidades específicas e em quantidades suficientes. Por sua parte, os agricultores têm o acesso facilitado a mercados, assim como a insumos, crédito e extensão agrícola. Em contrapartida, eles têm que cumprir com alguns requisitos definidos tanto em sua propriedade como na qualidade e quantidade da produção (DESIERE et al., 2017).

Com base nos padrões de qualidade alcançados e, em alguns casos, nas relações estabelecidas, os produtores também podem fazer uso de **esquemas de certificação**. A certificação pode ser dada a agricultores individuais, organizações de agricultores, e firmas ou organizações de exportação. Por meio da certificação, espera-se tanto melhorar o bem-estar dos produtores e trabalhadores que estão provendo produtos certificados, como oferecer certas garantias para consumidores de que os produtos que consomem são seguros (livres de pesticidas, por exemplo) ou que foram preparados de acordo com certos padrões éticos. Com produtos certificados, os produtores são estimulados a melhorar o padrão de qualidade de seus produtos e a sua comercialização pode ser facilitada, inclusive com a inserção em mercados mais lucrativos. Os produtores que utilizam esse mecanismo incorrem em dois tipos de custo: os gastos necessários para alcançar os padrões estabelecidos e os custos do próprio processo de certificação (OYA et al., 2017).

10. Mudanças na legislação trabalhista e incentivos fiscais

Uma última abordagem é a que busca introduzir mudanças na legislação, de maneira a facilitar o funcionamento dos pequenos negócios ou as contratações. No caso das micro e pequenas empresas, podem ser introduzidas mudanças **na legislação que facilitem a sua formalização**. Isso se dá por meio do registro de negócios, do registro de propriedade e de mudanças em marcos regulatórios. Assume-se que, por meio da formalização, uma firma terá melhor acesso a mercados de crédito, o que também lhe permitirá ter ganhos de escala, ser mais produtiva, demandar mais força de trabalho, inclusive mais qualificada, e obter lucros mais elevados (CRAVO; PIZA, 2018).

Outro tipo de mudança na legislação está relacionado à **regulamentação de novas formas de trabalho**. Alguns exemplos nesse sentido são a flexibilização da jornada de trabalho e férias, a criação de novas formas de contratação e vínculos profissionais (como teletrabalho, regime de sobreaviso, *home office* e trabalho intermitente), simplificação ou facilitação de dispensa e demissões e diminuição do acesso ao seguro desemprego¹². Apesar de levantar questionamentos em relação aos direitos trabalhistas, assume-se que essas mudanças poderiam levar a uma redução no custo de contratação, e em consequência a um aumento no nível de emprego.

Outro tipo de apoio que o governo pode oferecer às empresas é assumir alguns de seus custos ou dispensá-las de algumas obrigações. Esse é o caso de **renúncias fiscais ou da desoneração da folha de pagamento das empresas**. Outro exemplo é o das **políticas de preço mínimo**, em que, caso o preço de mercado de produtos selecionados fique abaixo do mínimo definido, o Estado se compromete a pagar o valor da diferença. Esse tipo de política é especialmente utilizado na produção de alimentos e tem como intuito proteger os produtores de oscilações do mercado, ao mesmo tempo que garante o abastecimento de alimentos.

¹² Exemplos retirados da Lei 13.467 de 2017 do Governo Federal brasileiro que altera a Consolidação das Leis do Trabalho.

7. CONCLUSÕES

A discussão sobre inclusão produtiva **tem ganhado espaço internacionalmente a partir da percepção de que a geração de renda via trabalho é uma estratégia fundamental para que a pobreza seja reduzida de forma sustentável no longo prazo**. Essa estratégia esbarra, contudo, na prolongada crise de emprego que tem sido vivenciada por diversos países, como é o caso do Brasil, e que tem implicações significativas para a vida da população. Frente a esse contexto, é possível identificar um adensamento da discussão sobre a importância da inclusão produtiva na agenda de desenvolvimento internacional. No entanto, esse campo **ainda é abordado de maneira dispersa e desarticulada**, o que indica a necessidade de aprofundar as reflexões sobre o tema e desenvolver abordagens mais coesas e integradas.

O primeiro passo nesse sentido é a própria definição de inclusão produtiva. **Ainda que existam algumas tentativas de definir o termo, não há uma definição consolidada** que tem sido utilizada amplamente pela literatura ou pelos diferentes atores da sociedade. No entanto, é possível identificar que uma definição de inclusão produtiva deve considerar **três elementos ou dimensões**. O **primeiro** deles é o **objetivo** das ações de inclusão produtiva, o qual com frequência é associado à **superação da exclusão social**. O **segundo elemento** é o **público-alvo** que será considerado; neste caso cada esforço ou organização faz escolhas diferentes em relação **àqueles que buscam incluir**. O **terceiro elemento** diz respeito à **forma: a inclusão produtiva se dá pela obtenção de trabalho e geração de renda**, e pode ser melhor qualificada de maneira a indicar o tipo de oportunidades que está em questão. Com essas considerações em mente, propõe-se aqui uma primeira definição de inclusão produtiva, ainda bastante abrangente: *"geração de trabalho e renda de maneira estável, relativamente duradoura e decente para as populações em situação de pobreza e/ou vulnerabilidade social, de modo a facilitar a superação de processos crônicos de exclusão social"*. Ainda assim, é importante manter em mente que a definição de inclusão produtiva deve ser adequada ao contexto em questão e, por isso, objeto de contínua reflexão e adaptação.

Há diversos **obstáculos que podem dificultar a inclusão produtiva**, seja no caso da inserção no mercado de trabalho, seja no do empreendedorismo individual ou associativo. Por meio da literatura é possível identificar campos de problemas tanto do lado da oferta como do da demanda, os quais interagem entre si e potencializam um ao outro. Ao abordar uma situação de exclusão é **importante assegurar que os diferentes campos de problema estão sendo considerados e evitar a adoção de um enfoque fragmentado**, o que parece bastante comum nos esforços de diferentes organizações. A adoção de uma perspectiva fragmentada sobre os desafios existentes debilita a compreensão do que está em jogo e pode comprometer a efetividade das intervenções. Nesse sentido ainda, os campos de problemas não podem ser considerados como um *check-list* a ser cumprido: o que está em jogo é uma rede complexa de restrições e possibilidades que deve ser abordada levando em conta as particularidades de cada caso.

Os desafios para a inclusão produtiva serão ainda maiores devido ao avanço de um conjunto de tendências que têm afetado as sociedades em todo o mundo. Os **avanços tecnológicos** relacionados à indústria 4.0 trarão melhorias importantes na **produtividade da atividade econômica**, **mas também desafios para a geração de empregos**. O **envelhecimento da população exigirá mais dos sistemas de assistência social** e levanta questionamentos sobre as **possibilidades de inclusão dos idosos no mercado de trabalho**. O **crescimento das cidades** e o aprofundamento das suas **relações de interdependência com os espaços rurais exigirá a criação de oportunidades em diferentes setores tanto nas cidades como no campo**. E a **deterioração do meio ambiente** e o

aprofundamento de questões sociais têm gerado **restrições para a atividade econômica**, a qual deve ser pensada cada vez mais em relação a esses outros domínios. **Além dos desafios gerados** por cada uma das tendências, **também há oportunidades que podem ser aproveitadas**, tais como novas possibilidades de uso das tecnologias, o potencial do mercado do cuidado e a valorização e uso sustentável da biodiversidade. Considerando o conjunto de questões levantadas, é possível perceber que **está em curso uma transição tecnológica, demográfica, urbana e socioambiental que exigirá grande atenção tanto dos governos como de entes privados**.

É possível identificar **três grupos de atores** atuando no âmbito da inclusão produtiva utilizando uma diversidade de abordagens nas ações que apoiam ou promovem diretamente. O primeiro deles é o **poder público**. Os governos do Brasil, México, Peru e Chile têm se posicionado como atores relevantes nesse sentido, promovendo experiências que buscam complementar seus esforços de transferência condicionada de renda. Os outros dois grupos de atores relevantes são os **organismos internacionais**, por um lado, e algumas **fundações e ONGs com projeção internacional**, por outro. Cada uma dessas organizações possui diretrizes que orientam o seu trabalho. No entanto, **a busca por formas efetivas de intervenção no campo da inclusão produtiva é uma preocupação comum dos diferentes atores**. Nesse sentido, é possível identificar **dez diferentes tipos de intervenção que têm sido combinados e empregados para promover a inclusão produtiva**. A efetividade dessas abordagens é discutida no próximo capítulo por meio da análise das evidências disponíveis em revisões sistemáticas de alta qualidade.

Inclusão Produtiva **Parte I**

CAPÍTULO 2

Inclusão Produtiva: evidências de impacto



Parte I

ÍNDICE **CAPÍTULO 2**

1. Panorama geral das evidências	52
2. Intervenções com evidência de efetividade	54
3. Intervenções com resultados conflitantes	62
4. Intervenções com evidências insuficientes	66
5. Conclusões	68

INCLUSÃO PRODUTIVA: EVIDÊNCIAS DE IMPACTO

Diante da necessidade de **identificar intervenções com efetividade comprovada no campo da inclusão produtiva**, foram realizadas buscas estruturadas rápidas, sistemáticas e transparentes na literatura acadêmica. A busca teve por foco revisões sistemáticas e meta-análises sobre o impacto de diferentes ações nas principais variáveis relacionadas ao tema da inclusão produtiva. Neste capítulo, é apresentada uma síntese dos resultados obtidos.

Um achado importante da busca por revisões sistemáticas é que a literatura disponível sobre inclusão produtiva ainda é limitada. Não foi possível, por exemplo, encontrar revisões que abordassem o impacto de todas as intervenções conhecidas, e muitas publicações apresentaram restrições pela baixa qualidade das evidências disponíveis, o que permite pouca confiança nas conclusões. Dessa forma, as limitações existentes no próprio campo de pesquisa impõem restrições aos resultados que podem ser alcançados.

POTÊNCIAS E DESAFIOS DE TRABALHAR COM OS ACHADOS DE REVISÕES SISTEMÁTICAS

Revisões sistemáticas são **estudos secundários** (revisão de outros estudos), que, de forma sistemática e transparente, mapeiam, avaliam, interpretam e sintetizam a literatura disponível para responder determinada pergunta de pesquisa.

O uso das revisões sistemáticas é importante quando se investiga a eficácia de intervenções, pois as revisões buscam **consolidar, de forma crítica, toda a literatura disponível sobre determinado tema ou pergunta**. Assim, o tomador de decisão pode se proteger de diversos vieses que frequentemente afetam a produção científica, como falhas metodológicas, a ausência de dados relevantes por haver estudos não publicados, ou a dificuldade de comparar estudos diferentes. Ao fazer uso das revisões sistemáticas, é possível ter mais segurança de que a literatura disponível foi explorada de forma abrangente, de que os estudos identificados foram avaliados criticamente, e de que os resultados obtidos foram ponderados com rigor metodológico.

Além disso, como as revisões sistemáticas condensam os resultados de diversos estudos similares, **a estimativa de impacto obtida é muito mais confiável**, por não se tratar de uma intervenção isolada. Se um mesmo tipo de intervenção obteve bons resultados em diferentes contextos, pode-se ter mais confiança de que ele tem efetividade do que uma intervenção que foi aplicada e testada uma única vez.

As revisões sistemáticas apresentam tanto a magnitude do impacto que as intervenções avaliadas alcançaram como a qualidade/confiança metodológica que essas medidas de impacto têm. O cenário ideal é aquele em que temos boas evidências (evidências com alta confiabilidade metodológica) de impacto positivo expressivo. No entanto, é frequente que as revisões apontem que há poucas evidências de qualidade disponíveis ou que as evidências disponíveis indicam resultados conflitantes (algumas intervenções apresentaram resultados positivos e outras negativos). Assim, é importante que não se confunda “ausência de evidências sobre efeito” com “evidência de ausência de efeito”. No primeiro caso, os estudos disponíveis não são suficientes para apontar se há ou não efeito da intervenção. No segundo, as evidências apontam para a inexistência de efeito. Ao longo deste capítulo, procuramos ressaltar que tipo

de conclusão cada revisão está oferecendo.

Para discutir a efetividade das intervenções, os autores de cada revisão sistemática definem um conjunto de indicadores a ser levado em consideração na avaliação. Ainda que existam diferenças entre as revisões, **no campo da inclusão produtiva tipicamente são considerados dois tipos de indicadores: econômicos e sociais**. Os indicadores econômicos incluem, por exemplo, melhorias em renda, emprego, produção, investimento e obtenção de ativos. Já os indicadores sociais estão relacionados a capital social, segurança alimentar, melhorias na saúde e educação das famílias e empoderamento. Devido às diferenças existentes entre os estudos primários que fundamentam as revisões, em geral, a discussão da efetividade das intervenções se concentra nos resultados econômicos obtidos, enquanto os resultados sociais permanecem sendo difíceis de avaliar.

Como se vê, o ponto forte das revisões sistemáticas é que estas provêm maior rigor metodológico e maior confiabilidade nas medidas de efeito das diferentes intervenções, sendo capazes de identificar intervenções com efetividade comprovada. **Seu ponto fraco, no entanto, é que o nível de análise é mais abstrato**, condensando diferentes iniciativas semelhantes em um mesmo tipo e debatendo a efetividade de todas conjuntamente. Assim, as revisões sistemáticas tendem a oferecer poucos insumos para um entendimento mais concreto das intervenções. Além disso, elas **não são propícias para a identificação de intervenções inovadoras**, sobre as quais naturalmente há menos estudos de qualidade publicados.

A discussão das intervenções está organizada em três seções, as quais fazem referência ao tipo de conclusão a que se pode chegar quanto à efetividade das intervenções analisadas. Na primeira seção são apresentadas seis intervenções que contam com evidências de impacto positivo. As duas seções seguintes apresentam conjuntos de intervenções sobre as quais não é possível chegar a uma conclusão quanto à sua efetividade. Na segunda seção são apresentadas três intervenções que contam com evidências robustas, mas cujos resultados são conflitantes. Já na terceira seção são discutidas três intervenções que não contam com uma base de evidências suficientemente robusta para que se possa chegar a conclusões, e são identificadas outras iniciativas mencionadas no capítulo 1 que não puderam ser discutidas devido à falta de evidências.

Vale ressaltar que os tipos de resultado descritos pelas revisões sistemáticas não permitem uma comparabilidade simples e direta entre os impactos das diferentes intervenções. Dessa forma, neste trabalho não buscamos ranquear as intervenções por meio de algum critério comum, o que implicaria um esforço analítico próprio e uma série de adaptações e suposições. Privilegiamos a exposição das forças e fraquezas identificadas pela literatura.

1. PANORAMA GERAL DAS EVIDÊNCIAS

A partir da busca em bases especializadas foram identificadas 25 revisões sistemáticas relacionadas ao tema da inclusão produtiva que são recentes (últimos cinco anos) e bem avaliadas na sua qualidade. Desse conjunto, foram priorizadas 14 revisões. Não foram incluídas revisões que estavam relacionadas a benefícios para desempregados e subsídios agrícolas, que dedicavam atenção apenas ao contexto africano, que centravam a discussão em outros temas (como segurança alimentar), ou que se restringiam a discutir microfinanças.

Segue um quadro temático sobre as evidências identificadas e as instituições que realizaram os estudos:

Tabela 1: temas abordados pelas revisões sistemáticas, instituições de pesquisa e regiões de estudo

TEMA DE INCLUSÃO PRODUTIVA	INSTITUIÇÕES DE PESQUISA	REGIÕES ONDE AS INTERVENÇÕES ESTUDADAS FORAM IMPLEMENTADAS
Treinamento vocacional (4 revisões sistemáticas)	Campbell Collaboration American Institutes for Research (AIR); Group for the Analysis of Development (GRADE) – Peru; Organização Internacional do Trabalho (OIT), Humboldt University of Berlin; Africa Centre for Evidence EPPI-Centre; University of London	África; América Latina; Ásia; Leste Europeu
Promoção do empreendedorismo (3 revisões sistemáticas)	Organização Internacional do Trabalho; Humboldt University of Berlin; Campbell Collaboration; Banco Mundial; 3ie	Países de alta, média e baixa renda (incluindo vários países da América Latina)
Cadeias de valor rurais (1 revisão sistemática)	EPPI-Centre; Institute for Financial Management and Research	Ásia
Escolas de campo para agricultores (1 revisão sistemática)	Campbell Collaboration	Âmbito global
Subsídios salariais para jovens (1 revisão sistemática)	Organização Internacional do Trabalho; Humboldt University of Berlin	Países de alta, média e baixa renda (incluindo vários países da América Latina)
Construção de estradas rurais (1 revisão sistemática)	Department for International Development; UKaid	Âmbito global
Inclusão financeira (1 revisão sistemática)	Campbell Collaboration University of East Anglia; Institute of Development Studies	Âmbito global
Esquemas de certificação (1 revisão sistemática)	Campbell Collaboration; University of London	África; América Latina; Ásia
Agricultura por contrato (1 revisão sistemática)	Campbell Collaboration; 3ie	África; América Latina (Peru); Ásia
Concessão de direitos de propriedade (1 revisão sistemática)	Campbell Collaboration; John F. Kennedy School of Government	África; América Latina; Ásia
Programas de emprego público (1 revisão sistemática)	Organização Internacional do Trabalho, Humboldt University of Berlin	Países de alta, média e baixa renda (incluindo vários países da América Latina)
Pagamento por serviços ambientais (PSA) (1 revisão sistemática)	Campbell Collaboration New York University	África (Moçambique); América Latina (Costa Rica e México); Ásia (China)
Outras intervenções (2 revisões sistemáticas)	Organização Internacional do Trabalho, Humboldt University of Berlin; Africa Centre for Evidence; EPPI-Centre	Países de alta, média e baixa renda (incluindo vários países da América Latina)

2. INTERVENÇÕES COM EVIDÊNCIA DE EFETIVIDADE

Nesta seção, são apresentadas as intervenções que contam com evidências robustas e cujas avaliações indicaram impacto positivo consistente.

Treinamento vocacional

A intervenção discutida com mais frequência pelas revisões sistemáticas mapeadas foi o treinamento vocacional. Esse tipo de intervenção consiste, em geral, na oferta de cursos profissionalizantes que ajudam os estudantes a desenvolver certas habilidades técnicas. Os programas desse tipo podem ter diferentes ênfases e períodos de duração.

Há consenso entre as diferentes revisões de que a intervenção de **treinamento vocacional gera efeitos positivos**, ainda que pequenos. Chinen et al. (2017) afirmam que, apesar de haver variabilidade nos resultados, foram identificados nas intervenções analisadas um aumento de 11% no emprego e de 8% no emprego formal, assim como um crescimento na renda de 6%. Kluve et al. (2017), que analisam intervenções para jovens, também identificam melhorias nos resultados de renda e emprego, especialmente em países de renda baixa e média. Langer et al. (2018), que concentram sua análise nas mulheres, também identificam aumento no vínculo das mulheres a trabalhos assalariados formais e nas suas rendas. Tripney et al. (2013), mesmo com limitações na base de evidências considerada, afirmam que

...as intervenções de treinamento podem ser fortalecidas se combinadas com outras estratégias, como os serviços de emprego.

as intervenções de educação e treinamento vocacional demonstraram um efeito geral positivo sobre o emprego remunerado, o emprego formal, os ganhos mensais e as horas semanais trabalhadas; ainda que também tenham um efeito negativo sobre os rendimentos do trabalho por conta própria.

Apesar da literatura indicar a efetividade das intervenções desse tipo, também é ressaltado que **há grande variabilidade nas intervenções em termos de contexto, desenho da intervenção, perfil e características dos beneficiários**, a qual deve ser levada em consideração. No que se refere ao desenho das inter-

venções, Kluve et al. (2017) identificam uma série de parâmetros a serem considerados no planejamento e no fornecimento de treinamento vocacional, incluindo (i) o currículo; (ii) as habilidades ou combinação de habilidades incorporadas no currículo (técnicas, socioemocionais); (iii) a experiência e qualidade do facilitador do treinamento; (iv) a participação de empregadores (assim como de associações de trabalhadores) na elaboração e implementação de programas; (v) a configuração (em sala de aula, no trabalho, ou mista); (vi) incentivos financeiros e não-financeiros para a participação de jovens e empregadores; (vii) mecanismos de direcionamento dos treinamentos para determinados públicos; (viii) mecanismos para a seleção de provedores do treinamento; (ix) mecanismos de monitoramento e a elaboração de relatórios; e (x) alinhamento com outros programas.

A literatura também indica que os programas de treinamento vocacional enfrentam desafios. **Um desafio relevante nesse sentido é o da qualidade da formação**. Chinen et al. (2017) identificam que os programas são comumente terceirizados sem estabelecer procedimentos adequados de controle de qualidade ou mecanismos de monitoramento que possam garantir a sua eficácia. Kluve et al. (2017) sugerem que o uso de incentivos relacionados à colocação dos jovens no mercado de trabalho pode estimular melhores resultados nos esforços dos provedores de ensino. Langer et al. (2018) afirmam que a existência de estruturas de governança claras para provedores de intervenções – que definam, por exemplo, o

pagamento por resultados e o monitoramento dos provedores –, assim como a flexibilidade e a capacidade de adequação na implementação e no desenho da intervenção são características importantes para assegurar a qualidade da formação.

Outro desafio identificado é o da durabilidade dos resultados do treinamento. De acordo com a análise de Chinen et al. (2017), os efeitos dos treinamentos são mais expressivos seis meses após o início do programa do que doze meses após o início. Para os autores, esse resultado pode estar relacionado à diversidade de duração dos programas analisados. No entanto, eles sugerem que os programas de treinamento vocacional poderiam se beneficiar de um componente de acompanhamento posterior à intervenção para alcançar efeitos de mais longo prazo.

As revisões sistemáticas identificam que as intervenções de treinamento podem ser fortalecidas se combinadas com outras estratégias, como os serviços de emprego. Esse componente pode se apresentar de diferentes formas na intervenção, tais como o apoio à busca de empregos, estágios, aconselhamento pontual, serviços de recrutamento, programas de triagem e correspondência entre pessoas e empregos, e programas de voucher salarial para estudantes universitários (LANGER et al., 2018; CHINEN et al., 2017; KLUVE et al., 2017).

Reforçando a importância da conexão com o mercado de trabalho, Kluve et al. (2017) identificam que os programas de treinamento vocacional são mais efetivos quando seu **conteúdo é desenhado de acordo com a demanda de mão de obra**. Langer et al. (2018) acrescentam que a conexão do treinamento vocacional com a demanda por mão de obra poderia ser feita através de consulta das necessidades do setor privado.

De acordo com a literatura, dar atenção a certos públicos-alvo permite que as intervenções alcancem resultados mais expressivos. Nesse sentido, tanto Chinen et al. (2017) quanto Kluve et al. (2018) destacam o potencial da adoção de um **enfoque de gênero**. Langer et al. (2018) enfatizam que, ao adotar um recorte de gênero, é importante incorporar nas ações empreendidas formas de modificar as normas sociais existentes e oferecer possibilidades para que as mulheres possam lidar com suas outras responsabilidades, por exemplo, por meio da oferta de creches para os seus filhos. Resultados expressivos também foram encontrados em estudos cujo público-alvo eram **jovens em situação de maior vulnerabilidade** (KLUVE et al., 2017).

Com relação à inclusão de um componente de treinamento em **habilidades para a vida ou soft-skills**, há conclusões diferentes entre as revisões. Chinen et al. (2017)¹ concluem que a inclusão de um componente desse tipo gera uma melhora no nível da renda, mas sem mudanças significativas no número de empregos gerados. Langer et al. (2018) apontam que a inclusão de um componente de habilidades pessoais e sociais para fortalecer a confiança, definir aspirações e desenvolver habilidades não-cognitivas é uma característica importante dos programas de treinamento para mulheres. Por outro lado, Kluve et al. (2017) não identificam uma correlação significativa entre a inclusão de um componente de soft-skills no treinamento e a magnitude dos resultados. No caso dos países de renda alta, foi encontrada inclusive uma correlação negativa.

No que se refere ao uso de **elementos práticos no treinamento**, Chinen et al. (2017) identificam que

¹ Chinen et al. (2017) elencam como temas abordados no desenvolvimento de habilidades para a vida: empregabilidade, prontidão para o emprego ou orientação para o mercado de trabalho; habilidades de negociação, direitos dos trabalhadores, saúde sexual e reprodutiva, lidar com a discriminação; desenvolver projetos de vida com foco na autoestima e comunicação; e comportamento no local de trabalho e problemas relacionados à saúde.

os estágios levam a uma elevação da renda, ainda que não gerem mudanças significativas no número de empregos gerados. Kluve et al. (2017) concordam com essa recomendação, e observam que intervenções com componentes em sala de aula e em treinos práticos nos locais de trabalho parecem funcionar melhor em países de baixa e média renda. Por outro lado, Tripney et al. (2013), que buscam comparar diferentes tipos de intervenção em educação e treinamento vocacional², não conseguiram chegar a uma conclusão sobre qual modelo produziria os melhores efeitos, devido à baixa qualidade da base de evidências que tinham disponível. Afirmam, no entanto, que qualquer pequeno efeito obtido através dessas intervenções, especialmente quando aplicadas em nível nacional, pode representar a inclusão de um grande número de jovens no mercado de trabalho. Nesse sentido, os autores recomendam que o desenho da intervenção a ser adotada, no contexto local, respeite as preferências culturais e as limitações financeiras, já que mesmo intervenções sem grandes componentes tecnológicos ou altos custos agregados geram resultados positivos observáveis.

Promoção do empreendedorismo

Outro tipo de intervenção discutido pela literatura é a promoção do empreendedorismo. De acordo com Kluve et al. (2017), há uma tendência dos programas nessa área de se tornarem serviços com múltiplos componentes. **Os autores identificam a prevalência de uma combinação de treinamento para negócios, serviços de assessoria para negócios (por exemplo, mentoria) e/ou acesso a capital** – incluindo capital físico, financeiro e social. Segundo a análise, os programas desse tipo foram efetivos em termos de melhorias na renda, no desempenho dos negócios e no emprego, especialmente quando aplicados em países de renda média ou baixa.

Cho e Honorati (2014), que buscam determinar a eficácia dos programas de empreendedorismo como uma ferramenta para melhorar os meios de vida das pessoas em países de baixa e média renda, também reforçam a relevância da combinação de intervenções. No que diz respeito aos programas de treinamento, eles indicam que a formação vocacional e para negócios **funciona melhor do que a formação financeira, e pode ser melhorada quando combinada a apoio financeiro ou aconselhamento**. Os autores constataam que o treinamento empresarial para empreendedores, em particular, parece ser uma maneira relativamente econômica de promover o desempenho e o crescimento dos negócios em um curto período de intervenção, embora o conhecimento e a prática melhorados por meio de treinamento nem sempre se materializem como aumento de renda.

Os autores identificam a prevalência de uma combinação de treinamento para negócios, serviços de assessoria para negócios e/ou acesso a capital.

Chinen et al. (2017), por sua vez, indicam que intervenções de treinamento para negócios e oferta de oficinas e cursos básicos de administração e empreendedorismo apresentam um efeito positivo significativo nas vendas ou lucros, com um aumento de 7%. Ademais, eles afirmam que esses efeitos são impulsionados quando são incluídos componentes de mentoria ou aconselhamento e assistência técnica que melhoram o conhecimento e as práticas empresariais. Nesse sentido, é de se esperar, como aponta a análise de Kluve et al. (2017), que as intervenções que ofereceram **treinamento para negócios combinado com serviços de assessoria**, independentemente da provisão de concessões financeiras, tiveram resultados positivos e consistentes em

² Tripney et al. (2013) incluíram em sua análise as intervenções de educação técnica, educação e treinamento vocacional, treinamento *on-the-job* e programas de aprendizes.

relação ao emprego nos países de baixa e média renda. Essa constatação é coerente com a percepção de Chinen et al. (2017) de que os treinamentos para negócios enfrentam desafios devido à curta duração, podendo variar de um turno até três meses, o que reforça a importância de um esforço de mentoria.

A literatura também reforça **a importância do acesso a capital**. Cho e Honorati (2014), por exemplo, verificam que o treinamento por si só pode ser bastante útil para melhorar o conhecimento e a prática do negócio, e o financiamento por si só melhora o desempenho dos negócios ao liberar restrições de crédito. No entanto, um pacote que promove habilidades com apoio financeiro parece ter maiores impactos no nível de atividade do mercado de trabalho. Os autores indicam que os efeitos são maiores para as mulheres, o que sugere que a falta de acesso a crédito tem sido um obstáculo relevante para as oportunidades de ganho desse público-alvo.

A literatura também oferece considerações relevantes com relação à forma como deve ocorrer o acesso a capital para que este seja mais efetivo. Em primeiro lugar, **é ressaltada a limitação das transferências de renda e das microfinanças**. Apesar da combinação dessas formas de apoio financeiro com o treinamento para negócios levar a um aumento expressivo na probabilidade de trabalho autônomo, Chinen et al. (2017) afirmam que essa combinação não gera mudanças expressivas em termos de aumento da renda ou lucros. Essa percepção é reforçada por Cho e Honorati (2014), que apontam evidências sugestivas de que as doações (em dinheiro ou em espécie), particularmente quando combinadas com treinamento, são mais eficazes do que o microcrédito, embora os autores indiquem que seja importante contar com mais pesquisas nessa área.

Piza et al. (2016), ao discutirem o impacto de intervenções de apoio a pequenas e médias empresas, também **apontam a efetividade dos programas de concessões financeiras (*matching grants*)** – em que os custos incorridos pelas empresas para ações de treinamento, marketing e/ou participação em feiras comerciais são reembolsados. De acordo com os autores, esse tipo de intervenção gera uma melhora de 7,6% na performance das firmas³ e de 7,5% na geração de emprego, e pode servir para diferentes composições de firma e propósitos do negócio. Empresas orientadas para a exportação podem aprimorar a sua eficiência para serem capazes de competir no mercado externo, enquanto empresas intensivas em mão de obra podem utilizar os subsídios como capital de giro.

Também para Kluve et al. (2017), a provisão de acesso a capital é efetiva na forma de concessões financeiras (*grants*), no entanto, eles apontam uma diferenciação adicional: esse tipo de intervenção é efetivo no caso em que se está dando início a um novo negócio (*start-up grants*); já quando o benefício é oferecido a jovens empreendedores para crescer ou expandir seus negócios, as evidências não são conclusivas.

Cadeias de valor rurais

Em sua revisão sistemática, Kumar, Balasubramanian e Raman (2018) buscam analisar a eficácia de abordagens de desenvolvimento puxadas pelo mercado para as áreas rurais e identificar os fatores que contribuem para o sucesso dessas abordagens. Eles concluem que **a conexão das áreas rurais com os mercados pode ser efetiva por meio de uma combinação de intervenções: cadeias de valor**

³ Piza et al. (2016) incluem no resultado “performance das firmas” mudanças em: lucros, receitas, vendas, ativos etc.

rurais⁴, capacitação e apoio financeiro. Os efeitos, que não seriam alcançados pelas intervenções separadamente, foram especialmente significativos na posse de ativos, na renda, no consumo ou gasto da unidade familiar e no lucro/receita/vendas. Outros resultados econômicos analisados não apresentaram uma melhora estatística significativa. Também não foi possível avaliar o impacto em outros indicadores sociais⁵.

Kumar, Balasubramanian e Raman (2018) afirmam que a efetividade das intervenções nesse campo está condicionada a alguns fatores. Primeiro, a importância de se levar em consideração qual é o público-alvo. Nesse sentido, os estudos analisados por eles indicam que, no contexto das comunidades rurais, **foi possível obter maiores benefícios ao se focar em homens jovens ou em famílias chefiadas por mulheres.** No caso das mulheres, os autores também recomendam que as políticas e os

programas devem garantir que as beneficiárias sejam apoiadas por membros de sua família. Quando necessário, os planos de intervenção devem prever os recursos para garantir o apoio dos principais membros da família às mulheres.

...a conexão das áreas rurais com os mercados pode ser efetiva por meio de uma combinação de intervenções: cadeias de valor rurais, capacitação e apoio financeiro.

Segundo, é importante **identificar e selecionar oportunidades de meios de vida que sejam relevantes para o mercado e apropriadas à população**, ao invés de adotar uma única intervenção independentemente do contexto. Nesse sentido, os autores afirmam que a capacitação deve ser adaptada para que sejam desenvolvidas as habilidades pertinentes às oportunidades identificadas, seja por exemplo na atividade agrícola ou na provisão de serviços de turismo. Ainda nesse sentido, a capacitação con-

tribuiria para melhorar o conhecimento e a conscientização sobre oportunidades de subsistência e sobre a conexão com mercados.

Terceiro, Kumar, Balasubramanian e Raman (2018) identificam as **associações de produtores ou grupos comunitários como a intervenção da cadeia de valor rural mais prevalente para melhorar a conexão dos produtores com o mercado.** Alguns fatores que contribuem para a efetividade e sustentabilidade desses grupos e associações são os facilitadores ou coordenadores dos grupos. Esses atores desempenham um papel substancial no sustento do grupo e na eventual conquista de resultados sociais, como o empoderamento de gênero. Dessa forma, é importante que seja investido tempo e recursos substanciais para garantir a identificação e a seleção de facilitadores. Por outro lado, os autores identificam que os grupos formados permanecem vulneráveis à captura por grandes produtores rurais, que podem se apropriar desproporcionalmente dos ganhos gerados pelo conjunto de produtores.

Quarto, os autores afirmam que **o apoio financeiro é um elemento importante** para a efetividade das cadeias de valor rurais. No entanto, a revisão sistemática não oferece percepções adicionais com relação ao tipo de apoio que parece mais adequado.

⁴ O termo “cadeia de valor” é utilizado pelos autores para se referir à colaboração focada no mercado entre os diferentes *stakeholders* que produzem e comercializam produtos de valor agregado. Seriam exemplos nesse sentido: a formação de organizações de produtores, a compra coletiva de insumos, a agricultura contratual, a criação de instalações de armazenamento, os armazéns e laboratórios de controle de qualidade, o estabelecimento de instalações de processamento, as unidades de processamento de alimentos e de produtos de consumo de valor agregado.

⁵ Kumar, Balasubramanian e Raman (2018) consideram como indicadores sociais: escolha ocupacional, tomada de decisão, capital social, gestão coletiva de recursos, segurança alimentar, e gastos sociais.

Por fim, a conexão com mercados também passa pelo **acesso a informações** sobre esses. Contudo, a base de evidências analisada pela revisão sistemática não permitiu que fossem avaliadas intervenções nesse sentido. Ainda assim os autores afirmam que a adoção de tecnologias, como o uso de celulares para disseminar informações, deve levar em consideração múltiplos fatores socioeconômicos. Por exemplo, jovens e proprietários de terras em geral estão mais inclinados a usar as tecnologias modernas. Porém, outros grupos podem não ter a mesma facilidade devido ao seu nível de alfabetização e à sua fluência na língua.

Escolas de campo para agricultores

Outra intervenção que foi identificada como efetiva são as escolas de campo para agricultores (*farmer field schools*), que são discutidas por Waddington et al. (2014). Trata-se de uma abordagem comumente utilizada para transferir conhecimento especializado, promover habilidades e empoderar agricultores. Essas escolas são implementadas por facilitadores usando aprendizado participativo baseado em descobertas e tomando como referência princípios de educação de adultos. Em geral elas têm uma série de objetivos, incluindo o combate ao uso excessivo de pesticidas e a outras práticas prejudiciais, a melhoria dos resultados agrícolas e ambientais e o empoderamento de agricultores desfavorecidos, como as mulheres.

A meta-análise estatística conduzida por Waddington et al. (2014) fornece evidências de que **as escolas de campo têm impacto positivo em resultados relacionados ao conhecimento aprendido e à adoção de práticas benéficas, bem como na melhora da produção agrícola e da renda dos agricultores**. Os impactos nos resultados agrícolas podem ser de importância substancial para os agricultores, com um aumento de aproximadamente 10% na produção e de 20% nos lucros (receita líquida). Os efeitos são particularmente grandes quando as escolas são implementadas com intervenções complementares a montante (acesso a sementes e outros insumos) ou a jusante (assistência na comercialização de produtos) para culturas de rendimento⁶. A análise também identificou uma melhora no impacto ambiental gerado pelos produtores.

Ao mesmo tempo, o estudo identifica alguns limites nos impactos gerados. Não há evidências de que os agricultores vizinhos não participantes das escolas se beneficiem da difusão do conhecimento, assim **os benefícios ficam restritos àqueles que participam da escola**. Também **não há evidências de efeitos sobre os resultados a longo prazo**. Nos poucos estudos que medem os resultados a longo prazo, não foram encontradas evidências dos efeitos das escolas agrícolas. Também não foi possível identificar estudos que fornecessem estimativas válidas de impactos nos resultados de saúde ou de empoderamento dos agricultores.

...as escolas de campo têm impacto positivo em resultados relacionados ao conhecimento aprendido e à adoção de práticas benéficas, bem como na melhora da produção agrícola e da renda dos agricultores.

Os autores discutem as vantagens e os desafios das escolas de campo na difusão de conhecimento.

⁶ Neste contexto, os termos “a montante” e “a jusante” são utilizados para fazer referência a atividades que antecedem e sucedem, respectivamente, uma atividade produtiva que está sendo analisada, como se fossem os elos de uma cadeia. Mais especificamente com relação à atividade agrícola, o acesso a sementes de qualidade é um insumo para essa atividade e por isso se encontra a montante, já a venda dos produtos está a jusante.

Eles afirmam que, como método de educação de adultos no campo, **as escolas parecem adequadas para o ganho gradual de escala, desde que haja um foco claro em assegurar que ocorra uma apropriação e institucionalização local.** Isso é alcançado pela inclusão de mais pessoas de uma mesma comunidade, ao invés de se ampliar a extensão geográfica de cobertura. Por outro lado, **as escolas parecem inadequadas para resolver os problemas de extensão em grande escala,** já que se tornariam pouco custo-efetivas. A abordagem utilizada por essas escolas difere das intervenções padrão de extensão agrícola, que tendem a se concentrar na disseminação de conhecimento e em práticas mais simples, como a aplicação de fertilizantes e pesticidas, ou a adoção de sementes melhoradas. A natureza experiencial do treinamento e a necessidade de observação dos benefícios da tecnologia dificultam a difusão espontânea do conhecimento e das práticas aprendidas.

Nesse contexto, Waddington et al. (2014) fazem algumas recomendações para que as escolas de campo sejam mais efetivas em seus resultados. A primeira é a de focar em **alguns segmentos de agricultores que se mostram mais inclinados a participar das escolas de campo.** Entre esses segmentos, identificam tanto os agricultores mais instruídos e com maior dotação fundiária, como agricultores jovens e mulheres. Esses grupos podem não ser prejudicados significativamente ao dedicar tempo para as atividades da escola ou ao ter que arcar com custos elevados com o uso de pesticidas, e por isso demonstram mais interesse em participar das escolas de campo. No entanto, os autores alertam que **é preciso prestar atenção às dificuldades que as mulheres podem enfrentar quando não se encontram em uma posição de tomada de decisão, assim como aos jovens que podem não ter tempo suficiente para se dedicar às demandas que lhes são feitas.**

Uma segunda recomendação está relacionada ao currículo das escolas. **O currículo precisa ser relevante e consistente com as necessidades e oportunidades da população definida.** Por exemplo, em contextos em que as mulheres são as principais responsáveis pelo cultivo de culturas de subsistência, é improvável que um currículo que cubra apenas as culturas comerciais as atraia. De um modo geral, o currículo e as culturas abrangidas pelas escolas devem ser adaptados ao sistema agrícola local e às necessidades dos agricultores visados pelo programa. Os currículos precisam lidar com os principais desafios enfrentados pelos agricultores, de forma que suas necessidades e interesses devem ser considerados no desenho das escolas de campo. Como na maioria dos casos esses desafios são multifacetados, é necessário equilibrar abrangência e profundidade nos temas para assegurar uma aprendizagem apropriada. Nesse sentido, os autores indicam que uma abordagem cumulativa ao longo de várias temporadas, incluindo trocas entre escolas de campo, pode ser uma alternativa a se considerar.

Uma terceira recomendação está relacionada ao **recrutamento e treinamento de facilitadores apropriados**, os quais desempenham um papel fundamental no processo de aprendizagem. Nesse sentido, Waddington et al. (2014) indicam a necessidade de que seja dada atenção à definição do perfil e à capacitação de facilitadores. As tentativas de selecionar facilitadores com base apenas nos níveis de educação ou alfabetização podem ser menos eficazes do que a seleção com base na capacidade de comunicação e treinamento, que permita aos facilitadores usar uma abordagem de baixo para cima (*bottom-up*). Técnicos de extensão rural que estão acostumados a uma abordagem de cima para baixo (*top-down*), por exemplo, podem não se adequar aos métodos das escolas de campo. O recrutamento de facilitadores deve levar em consideração a atitude pessoal, a maturidade, a alfabetização, as habilidades de liderança, o conhecimento no idioma local e a experiência com agricultura. Também é indicado que, em muitos contextos, o gênero do facilitador pode ser relevante. Além disso, os facilitadores devem ter acesso a apoio contínuo de supervisores e especialistas técnicos ligados a centros de pesquisa locais. O monitoramento regular dos facilitadores pode ajudar a identificar as escolas onde é necessário apoio adicional.

Por fim, o apoio formal e o encorajamento de ex-alunos da escola de campo, inclusive por meio de assistência técnica, podem ser importantes para a sustentabilidade das práticas propostas e das atividades relacionadas. Dessa forma, uma estratégia para a difusão mais ampla a agricultores vizinhos não-participantes é a de **encorajar os graduados das escolas agrícolas a treinar outros agricultores**.

Subsídios salariais para jovens

Outra intervenção considerada efetiva na literatura, ainda que com resultados limitados, é a de subsídios salariais para jovens, que são oferecidos para compensar a sua possível baixa produtividade e incentivar a sua contratação. O desconto oferecido reduz o risco dos empregadores ao contratar um jovem, compensando determinados custos salariais e não salariais.

De acordo com Kluve et al. (2017), **a concepção de programas de subsídio salarial implica diversas decisões** sobre: (i) focalização – subsídios gerais versus subsídios de contratação ou a decisão de se concentrar em grupos-alvo específicos; (ii) o veículo de pagamento – pagamento direto, redução do imposto sobre a folha de pagamento ou contribuição previdenciária; (iii) o beneficiário – empregador ou empregado; (iv) o tamanho do subsídio e a base para o seu cálculo; (v) a duração do subsídio ou da intervenção como um todo; (vi) a oferta – um emprego, um emprego com formação ou um emprego com formação e outros serviços; (vii) condicionantes, requisitos de relatórios e monitoramento do programa.

A partir dos estudos analisados, os autores identificam que os **subsídios salariais permitem resultados mais expressivos no que se refere à criação de oportunidades de emprego, no entanto, não são gerados aumentos no nível de remuneração dos participantes**. Eles afirmam também que os resultados alcançados são melhores em países de renda média do que de renda alta, onde o resultado é próximo de zero ou negativo. Quanto aos efeitos gerados por esse tipo de intervenção, os autores sugerem que, a depender da experiência que os jovens têm durante o período que recebem ou se beneficiam dos subsídios salariais, eles podem sair do programa recebendo o mesmo nível de remuneração de quando entraram.

...mais importante que a oferta de uma oportunidade subsidiada é que os jovens tenham a possibilidade de melhorar as suas habilidades por meio dela. Dessa forma, a capacitação é um elemento que deve receber maior atenção nesse tipo de intervenção.

Nesse sentido, mais importante que a oferta de uma oportunidade subsidiada é que os jovens tenham a possibilidade de melhorar as suas habilidades por meio dela. Dessa forma, **a capacitação é um elemento que deve receber maior atenção nesse tipo de intervenção**.

Construção de estradas rurais

O último tipo de intervenção identificado como efetivo por meio da análise da literatura é o da construção de estradas rurais. As conclusões nesse sentido são obtidas por meio da revisão sistemática de Hine et al. (2016), que busca analisar o impacto da rede de estradas rurais na redução da pobreza e na resiliência das áreas rurais atendidas.

A revisão estabelece que **a expansão da rede de estradas rurais tem um impacto positivo na redução da pobreza nas áreas rurais atendidas**, resultado que foi especialmente relevante em países com

baixa densidade rodoviária. As evidências indicam uma forte relação entre a infraestrutura de transporte rural e **a redução dos custos de transporte e aumento dos volumes de tráfego**. Além disso, há fortes evidências de que, no médio a longo prazo, isso leva a um aumento do emprego, da renda e do consumo e à expansão do setor agrícola. No que diz respeito a melhorias na saúde, os impactos são geralmente positivos, no entanto, o aumento da conectividade também leva a um aumento das doenças transmissíveis.

Com relação à venda de produtos, a base de evidências apresenta uma conclusão mista, na qual as comunidades mais próximas da infraestrutura criada se beneficiam, enquanto aquelas que se encontram mais distantes sofrem impactos negativos. Por fim, os autores indicam que existe uma base de evidências fraca sobre possíveis impactos educacionais, o que não permite conclusões claras a esse respeito.

3. INTERVENÇÕES COM RESULTADOS CONFLITANTES

Nesta seção, são apresentadas as intervenções que, apesar de possuírem evidências robustas (em quantidade e em qualidade metodológica), reportaram resultados conflitantes. Nesse sentido, são intervenções que não podemos afirmar se os impactos seriam positivos, negativos ou consistentes ao longo do tempo.

Inclusão financeira

Os programas de inclusão financeira buscam aumentar o acesso a serviços financeiros, como crédito, poupança, seguros e transferências de dinheiro, e assim permitir que famílias em situação de pobreza e de baixa renda melhorem seu bem-estar, aproveitem oportunidades, mitiguem choques e, por fim, escapem da pobreza. São consideradas ações de inclusão financeira: microcrédito, micro-poupanças, microsseguros, grupos de poupança comunitários e intervenções de microcrédito mais amplas ou mistas⁷.

Duvendack e Mader (2019) avaliam **os impactos gerados por iniciativas de inclusão financeira e identificam que os resultados são heterogêneos e muitas vezes inconsistentes**, sendo que muitos

As evidências disponíveis não sugerem que as iniciativas de inclusão financeira tenham efeitos transformadores.

estudos não encontraram evidências de impactos esperados ou presumidos. **As evidências disponíveis, portanto, não sugerem que as iniciativas de inclusão financeira tenham efeitos transformadores.** Para os autores, os programas de inclusão financeira se propõem a oferecer às populações de baixa renda um serviço melhor ou produzir efeitos macroestruturais mais amplos, mas o que está em curso parece o ciclo de expectativas pelo qual as microfinanças passaram, que se mostrou frustrado.

Duvendack e Mader (2019) apontam que **os serviços financeiros têm algum impacto na vida das pessoas em situação de pobreza, e seus efeitos são mais propensos a serem positivos do que negativos**. Mas os impactos variam, muitas vezes são mistos e parecem não ser transformadores. Os efeitos dos serviços financeiros sobre os principais indicadores de pobreza econômica, como renda, ativos ou gastos, são pequenos e

⁷ As intervenções mistas são aquelas que fornecem uma combinação de serviços que podem conter outros tipos de sub-intervenção, tais como alfabetização financeira ou treinamento de habilidades financeiras, transferências de dinheiro e outros tipos de atividades (DUVENDACK; MADER, 2019).

inconsistentes. Também é apontado na revisão que a maioria dos estudos considera os efeitos gerados no prazo de 1 a 3 anos da operação das iniciativas. Assim, o foco das avaliações tende a ser em mudanças de comportamento e atitudes, enquanto pouca atenção é dada a mudanças estruturais, as quais só podem ser avaliadas em intervalos maiores de tempo.

No que se refere aos efeitos sociais gerados por meio da participação em programas que prestam serviços financeiros, os autores também indicam limitações relevantes. Com relação ao empoderamento das mulheres, apesar dos resultados serem geralmente positivos, eles não parecem estar relacionados aos serviços oferecidos. Os efeitos dependem de outras características do contexto existente e do programa, como o contato das participantes com os direitos das mulheres. Duvendack e Mader (2019), no entanto, apontam que há uma dificuldade de conceitualizar e medir consistentemente o empoderamento através de meta-análises e estudos subjacentes. No que se refere a efeitos no estado de saúde e outros resultados sociais, os autores identificam resultados pequenos ou inexistentes.

Na discussão realizada pelos autores há **uma exceção no que diz respeito aos programas que estimulam o desenvolvimento de hábitos de poupança.** Programas desse tipo produziram efeitos positivos e consistentes (ainda que relativamente pequenos), tanto de forma mais imediata como em medidas mais amplas de pobreza. Intervenções que promovem a poupança implicam, logicamente e empiricamente, menos riscos negativos para os clientes do que o crédito. Os autores esclarecem que não há nenhuma “revolução” de poupança acontecendo, mas as poupanças pelo menos parecem causar algum bem e nenhum dano.

Frente às evidências levantadas, os autores indicam que **é necessário considerar os serviços financeiros em conjunto com outros esforços**, como a capacitação e a assessoria a negócios.

Esquemas de certificação

Os esquemas de certificação são estratégias que projetam e monitoram padrões para a produção agrícola, e são feitos para contribuir para uma variedade de objetivos, como melhorar o bem-estar de produtores e trabalhadores que fornecem produtos certificados, bem como oferecer algumas garantias aos consumidores de que os produtos que eles consomem são seguros (do uso de pesticidas, por exemplo) e que foram produzidos de acordo com certos padrões éticos. Nesta seção a efetividade dos esquemas de certificação é discutida no que se refere aos seus impactos em termos de propiciar inclusão produtiva. Ainda que relevantes, outras dimensões como a conservação ambiental não são discutidas aqui.

Por meio de uma revisão sistemática sobre os efeitos do uso de esquemas de certificação na produção agrícola em países de baixa e média renda, Oya et al. (2017) identificaram **resultados mistos e uma predominância de efeitos fracos ou não estatisticamente significativos.** Há efeitos positivos e negativos para diferentes resultados, e isso ocorre mesmo dentro de um determinado esquema de certificação. A revisão sistemática indica que os preços dos produtos certificados são 14% mais elevados que os dos produtos não certificados, que a renda obtida com a produção certificada é 11% maior, e que as crianças em casas de produtores certificados recebem 6% mais escolaridade que as crianças das casas de produtores não certificados. No entanto, os autores também apontam que os salários recebidos pelos trabalhadores envolvidos com a produção certificada é 13% inferior ao de trabalhadores de produtores não certificados. Além disso, não foram encontradas diferenças significativas para renda familiar, aumento dos ativos, melhora na saúde e quantidade produzida.

O aprimoramento dos esquemas de certificação parece passar pela simplificação dos esforços.

Assim, para os autores, **é difícil concluir se algum esquema de certificação em particular tem um desempenho melhor em comparação com outros frente a uma série de resultados.** Faltam evidências quantitativas mais sistemáticas e de alta qualidade sobre os resultados intermediários e finais, o que torna difícil tirar conclusões significativas.

Oya et al. (2017) identificam que **para os esquemas de certificação o contexto é extremamente importante.** Os esquemas

de certificação não operam em um vácuo social, institucional e econômico, mas sim em ambientes complexos com múltiplas intervenções, objetivos e atores. Nesse sentido, há uma série de barreiras e facilitadores, ou de características contextuais, que precisa ser levada em consideração:

- As associações de produtores e suas características, particularmente a heterogeneidade e as relações de poder dentro delas;
- As relações estabelecidas entre as associações e compradores e exportadores;
- Os modelos de negócio que conectam os compradores e produtores (mercados abertos à vista, agricultura por contrato ou uma mistura desses);
- As instituições nacionais que moldam a dinâmica do comércio agrícola e das relações de trabalho;
- Os custos diretos e indiretos de certificação, que afetam negativamente a adoção ou o tamanho dos benefícios acumulados pelos produtores;
- A disponibilidade de suporte externo adicional, que é muitas vezes crítico para a adoção e manutenção de padrões;
- A heterogeneidade dos grupos participantes e os efeitos da desigualdade na gestão e partilha de benefícios;
- As dificuldades em abordar estruturas profundamente enraizadas em iniquidades de gênero.

Apesar dos limites encontrados, os autores oferecem algumas **sugestões para aprimorar os esquemas de certificação.** De maneira geral, a recomendação parece ir na direção de **simplificar os esforços** nesse sentido. Eles sugerem que os esquemas de certificação poderiam se especializar mais em nichos específicos de sustentabilidade, reduzindo o número de padrões e de seus requisitos e reforçando o monitoramento e a auditoria para se concentrar mais no que é possível fazer. Isso poderia levar a conjuntos de intervenções menos complexos e tornar as avaliações mais significativas, além de ter custos de certificação mais baixos – o alto custo é frequentemente considerado uma barreira para os esquemas de certificação. Os autores também sugerem que esse tipo de intervenção seja dirigido a um grupo mais focado de agricultores. Além disso, afirmam que é improvável que um esquema de certificação possa ser utilizado com certos tipos de agricultores (por exemplo, produtores muito pobres e pequenos) ou em cadeias de suprimento onde a demanda potencial por produtos certificados é limitada.

Agricultura por contrato

Como descrito no capítulo 1, a agricultura por contrato consiste em um modelo de negócio em que, por um período determinado, um ou mais produtos de um estabelecimento agrícola são comprados com antecipação por uma firma que também oferece certos serviços e benefícios (tais como sementes, crias animais, insumos e/ou crédito). As firmas que estabelecem os contratos são em geral grandes processadores, exportadores ou redes de supermercado, já que há custos fixos elevados no estabelecimento de contratos. No entanto, os contratos também podem ser estabelecidos ou faci-

litados por uma parceria de diversos atores combinando empresas, governos e ONGs. Há diferentes tipos de contratos, desde aqueles que oferecem todos os recursos necessários para a produção e detalham as condições de produção e comercialização, até acordos verbais que indicam uma quantidade a ser comprada pelo preço de mercado.

Ton et al. (2017) conduziram uma revisão sistemática para analisar a efetividade da agricultura por contrato em elevar a renda de pequenos produtores agrícolas em países de renda média e baixa, e identificaram **um aumento de 38% na renda dos agricultores que participam desse tipo de arranjo**.

No entanto, **os autores também identificaram vieses relevantes na literatura, o que impossibilita conclusões fortes a partir dos estudos**. Por um lado, há um “viés de sobrevivência”, ou seja, os dados disponíveis são principalmente proveniente de iniciativas bem-sucedidas, o que implica um provável desconhecimento a respeito dos aspectos que geram o fracasso. Apesar da literatura descrever diversos fatores que levam a uma alta probabilidade de falha e subsequente abandono da agricultura por contrato, os estudos analisados não indicam nenhum dado sobre os agricultores que abandonaram os esquemas. Por outro lado, há um viés de publicação, já que sempre são analisados casos em que os efeitos de renda para os pequenos agricultores são grandes o suficiente para aparecer, mesmo em amostras relativamente pequenas. Os autores ainda ressaltam que a agricultura por contrato só foi executada em certas regiões dos países, provavelmente aquelas com bom acesso a infraestrutura ou instalações de processamento próximas, e os resultados podem não ser aplicáveis a outras áreas.

...os autores identificaram vieses relevantes na literatura, o que impossibilita conclusões fortes a partir dos estudos.

Ainda assim, Ton et al. (2017) indicam algumas **condições relevantes para que a agricultura por contrato seja efetiva**.

Primeiro, afirmam que o grande efeito de renda identificado sugere que, **para ser bem-sucedida, a agricultura por contrato deve oferecer grandes benefícios para compensar os custos implicados e a perda de autonomia dos agricultores**. Nesse sentido, esse tipo de intervenção tende a ser mais atraente para os agricultores que podem investir mais e aceitar mais riscos. Por essa razão, os agricultores mais pobres geralmente não fazem parte de esquemas de agricultura por contrato. Em 61% dos casos avaliados, os agricultores contratados tinham propriedades de terra significativamente maiores ou mais ativos do que a média dos agricultores da região.

Segundo, **as condições para que a agricultura por contrato seja bem-sucedida variam em termos do tipo de cultivo**.

- Para culturas perenes, parece ser altamente efetivo o pagamento de um preço prêmio (acima do valor praticado pelo mercado) pela empresa contratante para contar com os produtos que demanda. Os autores também identificam que é melhor que os agricultores paguem em dinheiro pelos insumos do que receberem crédito da empresa contratante (embora a empresa possa facilitar o acesso a insumos de qualidade).
- Para culturas anuais, um preço prêmio também parece ser necessário para que o contrato funcione. Se o mercado local pagar preços competitivos, as organizações de agricultores podem facilitar o início das relações agricultor-empresa; no entanto, se essas organizações não existirem, contratos com preços maiores que os de mercado são significativamente mais eficazes.

- Para a pecuária, os pacotes que fornecem insumos e crédito são altamente eficazes.

4. INTERVENÇÕES COM EVIDÊNCIAS INSUFICIENTES

São apresentadas, nesta seção, as intervenções a respeito das quais as evidências de impacto disponíveis ainda são insuficientes. Isso se deve, em geral, à ausência de estudos ou à baixa qualidade metodológica dos estudos existentes.

Concessão de direitos de propriedade

Os títulos de propriedade de terras podem ser obtidos de diferentes formas: seja através do direito de propriedade, seja estendendo um maior reconhecimento legal aos acordos de posse informais ou consuetudinários⁸. Lawry et al. (2014) realizaram uma revisão sistemática para compreender os impactos quantitativos e qualitativos de intervenções para fortalecer os direitos de propriedade da terra sobre os resultados agrícolas e meios de vida em áreas rurais de países de baixa e média renda. **Os resultados da revisão reforçam a importância da segurança de posse da terra.** Além de ser uma pré-condição para investimentos agrícolas que promovem a produtividade e aumentam a renda agrícola, os autores também identificam que há um crescente interesse de investidores em terras agrícolas e mudanças políticas e sociais, que podem levar a uma maior disputa pela posse da terra e afetar negativamente os pequenos produtores com situação fundiária irregular ou informal.

De acordo com a análise quantitativa realizada, **a titulação de propriedade foi seguida por ganhos positivos de produtividade e investimento para os titulares.** Os estudos apontam ganhos de até 40% de produtividade, embora os ganhos tenham sido, em média, mais modestos nos casos africanos. Os resultados indicam a relevância desse tipo de intervenção. Entretanto, **os autores alertam para o perigo de que os resultados sejam usados para justificar uma adoção generalizada e acrítica da titulação de terras como a principal intervenção para a promoção da produtividade e do investimento.** Embora possa ter um papel importante em alguns contextos, a titulação de propriedade deve ser abordada não como um remédio para baixos níveis de produtividade e investimento, mas sim com base em uma compreensão ampla dos fatores contextuais. No contexto africano, por exemplo, os resultados podem ser muito menos expressivos.

Adicionalmente, **os autores identificam uma limitação importante dos estudos primários considerados, sugerindo a presença de vieses relevantes.** A evidência quantitativa disponível cobre apenas as pessoas que foram beneficiadas com o reconhecimento de direitos e, portanto, exclui a consideração da migração forçada de famílias ou de outros custos suportados por aqueles que não recebem título. Reformas na posse da terra podem ter efeitos sociais negativos, inclusive no acesso das mulheres à terra e no deslocamento de populações de baixa renda ou no caso de outras pessoas que enfrentam barreiras sociais e financeiras para participar do regime reformado de atribuição de direitos. A titulação também pode extinguir o tecido social constituído por combinados informais e valores locais, que em alguns lugares são utilizados como base para reivindicar os direitos à terra, um direito particularmente importante para as famílias de baixa renda que podem não ter os recursos financeiros necessários para garantir a posse da terra através do mercado. Dessa forma, os autores ressaltam a importância de que, em futuros estudos, resultados socialmente mais amplos sejam considerados na análise de reformas nos direitos de propriedade.

⁸ Baseado nos costumes da sociedade, sem passar por um processo formal de criação de leis.

Programas de emprego público

Os programas de emprego público procuram estimular a demanda de trabalho em contextos onde os mercados são incapazes de criar empregos produtivos na escala necessária.

No contexto da juventude, os programas de emprego público podem facilitar a entrada no mercado de trabalho de jovens que procuram emprego pela primeira vez e manter jovens não qualificados ou desfavorecidos ligados ao mercado de trabalho, mitigando assim a depreciação de competências ou os efeitos negativos e desagregadores do desemprego de longa duração.

Kluge et al. (2017) afirmam que **esses programas são complexos e implicam uma série de parâmetros de projeto e implementação**. É importante considerar desde a seleção de obras e serviços até mecanismos de metas, definição de salários, determinação de benefícios, condições e intensidade de trabalho, incentivos para participação e monitoramento e relatórios.

Os autores identificaram apenas dois estudos sobre esse tipo de intervenção, o que sugere **uma base de evidências frágil para tirar conclusões**. Nos estudos identificados, os efeitos gerados foram zero ou negativos no que diz respeito à probabilidade de emprego após a participação no programa. Tais evidências sugeririam que os programas públicos de emprego não facilitaram efetivamente melhorias nos resultados do mercado de trabalho dos jovens.

No contexto da juventude, os programas de emprego público podem facilitar a entrada no mercado de trabalho de jovens que procuram emprego pela primeira vez.

Pagamento por serviços ambientais (PSA)

Nos programas de pagamento por serviços ambientais (PSA), proprietários rurais voluntariamente aderem a um contrato em que se comprometem a prestar um serviço ambiental (como a preservação de nascentes e de florestas, ou a reabilitação de florestas naturais), e em troca são remunerados. Motivados pelos debates sobre se as atividades de conservação ecológica e a redução da pobreza nos países em desenvolvimento tendem a entrar em conflito ou podem ser complementares, Samii et al. (2014) conduziram uma revisão sistemática sobre essa questão. Na discussão foram considerados efeitos tanto relacionados ao desmatamento (por exemplo, taxa de desmatamento, e impacto na cobertura florestal), como ao bem-estar humano (particularmente no que se refere à renda).

Limitações na base de evidências não permitem que se chegue a conclusões definitivas. Ainda assim, os autores indicam alguns resultados da revisão. As evidências encontradas sugerem que **programas de PSA são efetivos em reduzir as taxas de desmatamento. No entanto, o efeito é modesto e parece vir com altos níveis de ineficiência. Em termos de efeitos do PSA na pobreza, os autores não identificaram evidências que indiquem efeitos benéficos.** Dessa forma, com base nas evidências disponíveis, não é possível afirmar que as metas de conservação e redução da pobreza sejam complementares aos programas de PSA que têm sido promovidos.

Os autores identificam duas fragilidades relevantes com que os programas de PSA se deparam. Primeiro, a evidência disponível mostra que **esses programas são menos eficazes em áreas pobres e menos propensos a atrair a participação dessas famílias**. As famílias em situação de pobreza podem ter menos terra para se comprometer com esses programas, reduzindo o potencial de bene-

...é necessário produzir mais avaliações de impacto de alta qualidade, para que se verifique se a aparente incompatibilidade entre conservação e redução da pobreza pode ser superada através de inovações nos programas implementados.

fício em termos absolutos. Ou pode ser que as famílias pobres sejam menos capazes de traduzir toda a renda ou trabalho liberado que o programa oferece para outras atividades geradoras de renda que não requeiram o uso da terra. Quando pesadas contra as oportunidades perdidas, isso pode significar que os benefícios líquidos para as famílias pobres são pequenos.

Segundo, vários dos estudos indicam que a **falta de capacidade institucional nas loca-**

lidades faz com que os programas de PSA não tenham capacidade de cumprir os contratos como previsto inicialmente. Nesse sentido, algumas das experiências analisadas pelos autores sofreram com a corrupção e a apropriação indébita de recursos do projeto.

Frente às limitações constatadas, os autores afirmam que é necessário **produzir mais avaliações de impacto de alta qualidade**, para que se verifique se a aparente incompatibilidade entre conservação e redução da pobreza pode ser superada através de inovações nos programas implementados. No entanto, **os autores também indicam a necessidade de novas abordagens**. Uma questão de primeira ordem para os formuladores de políticas que trabalham com programas de PSA é abordar a extrema ineficiência existente quando se consideram os pagamentos realizados e os impactos ambientais obtidos. Além disso, no caso em que as áreas visadas para o PSA concentram residentes em situação de pobreza, os autores sugerem que é necessário destinar mais recursos complementares para que o programa tenha uma boa chance de ter sucesso em termos de impacto na conservação ecológica e no bem-estar.

Outras intervenções

Kluve et al. (2017) e Langer et al. (2018) apontam que não há evidências conclusivas a respeito da efetividade da **capacitação em soft skills**, do **oferecimento de serviços de emprego apenas** e de **medidas de empoderamento**. O tamanho e a natureza da base de evidências da pesquisa primária subjacente não permitem uma síntese rigorosa dos efeitos para essas intervenções.

Além das intervenções discutidas até aqui, não foi possível identificar revisões sistemáticas sobre algumas das intervenções descritas no capítulo 1. Isso ocorre porque **a literatura de impacto e efetividade nesse campo ainda é lacunar**, necessitando mais investimento para ganhar em abrangência, robustez e confiabilidade. Não foi possível, por exemplo, diferenciar a efetividade dos tipos de capacitação técnica; discutir o impacto da provisão de outros tipos de infraestrutura além da construção de estradas rurais; avaliar esforços de transferência de tecnologia, assim como os resultados gerados por mudanças na legislação trabalhista e pelo uso de incentivos fiscais a setores da economia.

5. CONCLUSÕES

Por meio dos resultados gerados por **catorze revisões sistemáticas**, foi possível discutir a efetividade de diferentes intervenções no campo da inclusão produtiva, assim como identificar condições que influenciam os resultados alcançados. Ao considerar a discussão proposta neste capítulo, é possível

chegar a algumas conclusões relevantes.

A primeira delas é que **o contexto em que as intervenções são implementadas é altamente relevante**. Em cada caso é preciso considerar quais são as intervenções mais pertinentes e o “como” implementá-las. Tanto os componentes internos das intervenções como a relação com outras estratégias e aspectos do contexto precisam ser levados em consideração. Nesse sentido, são cruciais as demandas do mercado por mão de obra e produtos, as necessidades e aspirações dos indivíduos envolvidos, bem como as relações que esses aspectos estabelecem entre si.

Também é possível notar que **a maioria das intervenções possui um componente de capacitação implicado, o qual é combinado com outros componentes**. Esse é o caso de todas as intervenções com efetividade comprovada, com exceção da construção de estradas rurais. Em todos os casos, o currículo utilizado nas capacitações e os meios para oferecer a formação estão entre as questões relevantes que precisam ser abordadas por aqueles que implementam as iniciativas.

Ao considerar as diferentes intervenções discutidas neste documento, **não parece haver uma intervenção única, seguramente capaz de promover grande impacto**, que indicaria um caminho desatacadamente promissor no campo da inclusão produtiva. No entanto, é possível identificar um conjunto de intervenções com maior potencial de impacto, que pode ser considerado pelos tomadores de decisão. É interessante notar que na maioria dos casos o que está em questão são combinações de intervenções, as quais abordam simultaneamente aspectos relacionados à oferta e à demanda:

1. O **oferecimento de treinamento vocacional** combinado com serviços de emprego, dando atenção especial a grupos com alto potencial de impacto, como as mulheres e jovens em situação de vulnerabilidade.
2. A **promoção do empreendedorismo** por meio de uma intervenção que combine a capacitação para negócios, serviços de mentoria ou assessoria e concessões financeiras.
3. A **conexão das áreas rurais com mercados** por meio da formação de associações de produtores ou grupos comunitários, combinada com a capacitação dos envolvidos e oferecimento de apoio financeiro.
4. O estabelecimento de **escolas de campo para agricultores** de forma a promover a geração e disseminação de conhecimento entre produtores rurais e a melhoria do seu desempenho.
5. A promoção de **programas de subsídios salariais para jovens**, com atenção ao desenvolvimento de capacidades durante o período de participação no programa.
6. A **construção de estradas rurais** de forma a reduzir os custos de transporte dos produtores rurais e melhorar as suas vendas.

É interessante ressaltar também a necessidade, identificada em diversas das intervenções, de focar a atenção em públicos-alvo específicos. Ainda que haja considerações próprias para cada caso, é possível observar certa concordância que **as mulheres e os jovens em situação de vulnerabilidade constituem dois públicos-alvo relevantes**, para os quais os resultados tendem a ser mais significativos se comparados com os demais. Especificamente com relação às mulheres, as diferentes referências também reforçam a necessidade de dar atenção aos desafios particulares que elas vivem, para que possam se beneficiar efetivamente das intervenções propostas.

Por fim, ainda que a discussão apresentada neste documento indique conclusões relevantes para a tomada de decisão, também é possível identificar **uma debilidade expressiva no repertório de evidências disponível sobre inclusão produtiva**. A maioria das revisões sistemáticas apresentou

dificuldades devido à fragilidade metodológica e à falta de padronização entre os estudos primários. Ademais, este levantamento aponta para uma escassez de estudos na área, o que se reflete no número reduzido de revisões sistemáticas identificadas. É fundamental que futuros esforços no campo sejam acompanhados de boas estratégias de monitoramento e avaliação, de modo que estas lacunas informacionais sejam supridas e que novas empreitadas contribuam para o acúmulo de lições aprendidas e para o amadurecimento da área. A possibilidade de replicação e ampliação de estratégias efetivas no campo da inclusão produtiva certamente se beneficiará de uma ampliação do esforço de avaliação de impacto e de sistematização das evidências geradas.

PARTE II

INCLUSÃO PRODUTIVA NO BRASIL: NECESSIDADES E OPORTUNIDADES

Os desafios existentes fazem da inclusão produtiva uma questão de alta relevância para o Brasil. Para abordá-la de maneira efetiva, é importante entender mais a fundo aspectos estruturais constituídos ao longo da história do país, os desafios e oportunidades existentes no presente, assim como observar os possíveis efeitos de desdobramentos futuros.

Esta segunda parte da publicação conta com três capítulos e oferece um olhar para a inclusão produtiva no contexto brasileiro. No **Capítulo 3**, é dada atenção aos processos econômicos e sociais que ao longo da história levaram a uma situação de exclusão produtiva estrutural, e que tendem a se tornar ainda mais desafiante no futuro. No **Capítulo 4**, são identificados os diferentes tipos de territórios no país, com suas características e desafios, a partir dos quais estratégias de intervenção para a inclusão produtiva podem ser pensadas. No **Capítulo 5**, reunindo as análises de capítulos anteriores, são discutidas sete áreas de oportunidades para promover a inclusão produtiva no Brasil, ressaltando a sua importância, o que se sabe sobre a efetividade das intervenções em cada uma, e o quanto de atenção tem sido dedicado a elas.

Inclusão Produtiva **Parte II**

CAPÍTULO 3

Brasil e a exclusão produtiva estrutural



Parte II

ÍNDICE **CAPÍTULO 3**

1. Heranças da formação histórica do Brasil	75
<i>1.1 Do passado escravocrata até a economia do café (1888-1930)</i>	75
<i>1.2 Mudanças na orientação da matriz produtiva brasileira (1930-1980)</i>	77
<i>1.3 A falência do processo de substituição de importações (1980-1990)</i>	81
<i>1.4 A estabilização econômica e a adoção de políticas para a redução da pobreza (1990-2015)</i>	81
2. Os desafios na conjuntura atual	83
3. Perspectivas com a incorporação de novas tecnologias	85
4. Conclusões	86

BRASIL E A EXCLUSÃO PRODUTIVA ESTRUTURAL

Para entender os desafios enfrentados pelo Brasil no campo da inclusão produtiva não é suficiente considerar os diferentes indicadores que caracterizam a crise econômica experimentada nos últimos anos. A situação de exclusão enfrentada no país também possui aspectos estruturais, constituídos ao longo da história. Celso Furtado (1970) afirma que, embora seja possível identificar similaridades com outros países, estabelecer os nexos históricos de um país tão particular quanto o Brasil possibilita compreender o caráter estrutural e multidimensional da exclusão social aqui forjada e ainda persistente. Além disso, as perspectivas associadas à incorporação de avanços tecnológicos à atividade econômica, o que se convencionou chamar de Indústria 4.0, trouxe preocupações adicionais quanto às possibilidades de geração de oportunidades de trabalho e renda para a população, aprofundando a complexidade do problema.

Dessa forma, este capítulo tem como objetivo oferecer um entendimento mais aprofundado do problema em questão, explorando seus aspectos estruturais, conjunturais e prospectivos. A análise oferecida não pretende abarcar de maneira exaustiva os aspectos relevantes para entender o desafio da inclusão produtiva no Brasil, mas oferecer um panorama abrangente que permita um olhar complexo e enraizado na realidade do país.

O capítulo está dividido em quatro seções. Na primeira seção, a mais extensa delas, são discutidos elementos da formação histórica do Brasil que até hoje influenciam a dinâmica da sua economia e sociedade. Na segunda seção, são apresentados alguns dos indicadores que caracterizam os desafios vivenciados na atualidade. Na terceira, são apresentadas algumas perspectivas com relação à incorporação de novas tecnologias no país e os seus possíveis efeitos no que se refere à inclusão produtiva. Na seção final, são apresentadas algumas conclusões a partir da discussão das seções anteriores.

1. HERANÇAS DA FORMAÇÃO HISTÓRICA DO BRASIL

A discussão sobre a formação histórica do país pode adotar diferentes tipos de periodização. Para os fins desta discussão foi adotada uma divisão em quatro grandes períodos. No primeiro período, de 1888 até 1930, é analisada a transição de um modelo escravocrata para a economia do café baseada no trabalho livre. No segundo período, de 1930 a 1980, são discutidas as mudanças geradas por meio da progressiva industrialização do país com base na estratégia de substituição de importações. No terceiro período, que abarca a década de 1980, é analisada a crise vivida pelo país que levou à falência do modelo adotado nas décadas anteriores. Por fim, no quarto período, a partir de 1990, são analisados os avanços e limites enfrentados pelas políticas que buscavam reduzir a pobreza e combater as desigualdades, culminando na crise vivida atualmente.

1.1 Do passado escravocrata até a economia do café (1888-1930)

Durante quase quatro séculos de exploração colonial europeia, entre os séculos XVI e final do

século XIX¹, o país teve na força de trabalho servil seu modelo de produção, sendo o último país não-africano do mundo a abolir a escravidão negra (ONU, 2018d). Este estado de coisas impôs por um período prolongado a naturalização das relações de exploração escravagista, de maneira que sua resolução se colocou como um desafio aos próprios abolicionistas, que temiam uma “hecatombe social” com o fim do regime de trabalho forçado (FURTADO, 2017)². A organização social, econômica e política, os padrões morais e materiais foram profundamente marcados pela instituição do trabalho escravo na sociedade brasileira (PRADO JR., 2011), impondo até os dias atuais consequências deletérias aos afrodescendentes.

A abolição da escravidão pela Lei Áurea em 1888 não foi acompanhada de quaisquer iniciativas de integração dos negros ao regime de trabalho assalariado ou de outro tipo de integração social. Submetidos a toda sorte de privações, uma das poucas alternativas aos antigos escravizados foi a possibilidade de refúgio em terras isoladas, com manutenção da vida por meio de atividades de subsistência. Como não poderia deixar de ser em um país de enormes dimensões territoriais como o Brasil, a liberação da força de trabalho cativa teve impactos regionalmente diferenciados. Por exemplo, no Nordeste, a maior ocupação das terras economicamente produtivas ligadas à economia açucareira e a existência de centros urbanos densos não possibilitaram ao ex-escravizado o isolamento como no Sudeste e no Centro-Oeste, o que trouxe formas de integração distintas dessa população (FURTADO, 2017).

Com as marcas do longo período de escravidão negra, a partir do final do século XIX, começa a emergir no Brasil uma economia de consumo interno voltada para trabalhadores assalariados.

A resolução dada à questão da mão de obra com o fim do trabalho servil foi a incorporação do excedente da força de trabalho europeia, sendo esta integrada à principal atividade econômica do Brasil nos fins do século XIX: a lavoura cafeeira (FURTADO, 2017). A economia cafeeira teve importância primordial na modificação das relações laborais e produtivas do país, não só por introduzir a mão de obra livre e assalariada nas regiões produtoras – que num primeiro momento, até 1890, estavam situadas no Rio de Janeiro, sul de Minas Gerais e no Vale do Paraíba paulista. Ela possibilitou também, ao monetizar a economia local, a geração de uma dinâmica econômica em que o comércio e a indústria de bens de consumo voltados aos trabalhadores assalariados se tornaram possíveis, viabilizando a produção fabril nascente e levando assim a processos de urbanização, algo antes impossibilitado na origem pelo sistema escravista.

Dessa forma, ocorre o surgimento de uma economia de consumo interno como resultado direto do avanço da atividade exportadora do café. Ou seja, havia uma relação direta de causalidade e dependência das novas e relativamente restritas dinâmicas do mercado interno para com o setor primário voltado à exportação. Quanto aos proprietários das unidades produtivas, a quase totalidade de suas rendas era destinada à importação de bens de luxo e de consumo, além do maquinário e da ferramentaria aplicados na atividade produtiva. Por essa razão, a renda cafeeira não chegou a constituir um capital que encontrava internamente um reinvestimento produtivo (FURTADO, 2017).

¹ Formalmente, o Brasil tornou-se independente do reino de Portugal em 7 de setembro de 1822. Porém, a manutenção de um príncipe português com hereditariedade na linha de sucessão imperial (Pedro I no Brasil e Pedro IV em Portugal) e a crescente dependência financeira, comercial e militar para com a Inglaterra no século XIX dão o caráter real da condição política interna do Brasil e sua posição no cenário internacional.

² Ver, em especial, o Capítulo 24 de Furtado (2017).

As mudanças em curso levaram ao estabelecimento de São Paulo como o núcleo da atividade cafeeira. A disponibilidade de terras férteis na região conhecida como “Oeste Paulista”, somada à exaustão das terras de primeira ocupação – o café é uma cultura extensiva e altamente agressiva ao solo –, deslocou a produção para essa região. Esse deslocamento induziu a expansão da infraestrutura, sobretudo ferroviária, um importante componente da produtividade setorial (CANO, 1975), além de promover fluxos demográficos e processos de urbanização. Se, por um lado, esse movimento reforçou a decadência da área produtora do Rio de Janeiro, por outro, estabeleceu a posição central de São Paulo, ainda que o Vale do Paraíba paulista também tenha entrado em declínio (CANO, 1975).

Nesse panorama, configura-se na sociedade brasileira um mosaico de segmentos sociais com distintos graus de integração e exclusão em relação às atividades econômicas e sociais. A descrição dos parágrafos anteriores pode fazer parecer que a sociedade de então se dividia entre as classes proprietárias, os ex-escravizados marginalizados e a mão de obra livre europeia e brasileira empenhada na cafeeira e nas poucas atividades urbanas. Porém, havia também a população remanescente dos outros grandes ciclos econômicos – do açúcar e dos minérios –, que, uma vez isolados de qualquer economia de mercado e vivendo da subsistência de maneira rústica e afastada dos núcleos de povoamento, passaram a se integrar à economia cafeeira na medida em que esta expandia sua importância, sobretudo quando do movimento de ocupação do “Oeste Paulista” (CANDIDO, 2017; FURTADO, 2017).

1.2 Mudanças na orientação da matriz produtiva brasileira (1930-1980)

A crise econômica advinda da quebra da bolsa de Nova Iorque em 1929 levou à brusca queda nos preços dos produtos primários exportados pelos países subdesenvolvidos, não sendo diferente o caso do café brasileiro (FAUSTO, 1995). A deterioração dos preços internacionais e as consequências recessivas ao país – mesmo os setores comercial e industrial dependiam do êxito do café – fortaleceram a ideia de que era necessário blindar-se contra os choques adversos externos, de caráter cíclico. A “Revolução de 1930”, que levou Getúlio Vargas ao governo central, cindiu o pacto entre elites regionais lideradas por São Paulo e Minas Gerais na “política do café com leite”, estabelecendo uma nova configuração político-administrativa marcada pela centralização de poderes na União, e dando uma nova orientação quanto à matriz produtiva nacional (OLIVEIRA, 2007).

Não se tratou de abandonar o setor cafeeiro³, mas sim de dar condições de operacionalidade a uma nova lógica econômica que tinha no fortalecimento do mercado interno seu objetivo. O período que se inicia em 1930 é uma resposta aos constrangimentos de origem exógena e comumente advindos de conflitos bélicos ou crises financeiras, de modo que com a mudança de orientação do mercado buscava-se uma estratégia de independência econômica e soberania nacional. Tratou-se, portanto, de reforçar o setor produtivo interno através de políticas de estímulo industrial – atividade considerada chave para o crescimento econômico –, adotando-se o mecanismo consagrado como “processo de substituição de importações” (PSI) (TAVARES, 2000).

O PSI consistiu na produção interna de bens industriais de consumo corrente e de, num

³ Intervindo no sentido de atenuar a quebra do setor cafeeiro, o governo empreendeu uma depreciação no valor externo da moeda (desvalorização cambial) para buscar segurar a rentabilidade interna dos produtores, além de comprar sacas que não encontravam mercado e queimá-las. Era uma maneira de controlar a oferta e ajustar os preços (FURTADO, 2017). Politicamente, uma das primeiras iniciativas do governo então instaurado foi o de, através da criação do Conselho Nacional do Café, centralizar as políticas para o setor, tirando-as da responsabilidade do Instituto do Café do Estado de São Paulo (FAUSTO, 1995).

segundo momento, máquinas e equipamentos (bens de capital), os quais antes eram importados com as receitas obtidas pela exportação do café. Não se tratava, contudo, de isolar o país em uma “autarquia”, no sentido de que tudo aquilo destinado ao consumo interno fosse igualmente produzido endogenamente, mas sim de reduzir a dependência das importações de bens manufaturados. Para atingir esse objetivo, promoveu-se substanciais modificações institucionais, cuja mais importante foi o reconhecimento dado à força de trabalho (OLIVEIRA, 2007).

A industrialização só se colocou como possibilidade quando houve a oferta de mão de obra livre e regida pelo pacto de salários. O seu *locus* preferencial se deu justamente em São Paulo, onde a infraestrutura legada pela produção cafeeira e a existência de mão de obra assalariada davam as condições fundamentais para o crescimento da indústria. A formalização jurídica das relações de trabalho no ambiente urbano-industrial, que resultariam na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943, no estabelecimento do salário mínimo em 1940 – como valor monetário necessário para a subsistência do trabalhador em termos de reposição calórica, abrigo etc. – e na criação do Ministério do Trabalho já em 1930, ilustra a importância dada à relação capital-trabalho pelo novo regime (BARROS, 2014). O importante a notar é que esse conjunto de normatizações não se estendeu aos trabalhadores rurais, preservando assim a concentrada estrutura fundiária e as relações de poder local dos grandes proprietários de terras (PRADO JR., 2014).

O processo de industrialização iniciado mobilizou a população para as áreas urbanas – em um contexto de maior regulamentação das relações de trabalho e manutenção dos salários em níveis baixos.

Nesse contexto, uma série de fatores correu para aprofundar a acumulação de capital por parte do setor empresarial. Os centros industriais em expansão, territorialmente concentrados no Centro-Sul do país e sobretudo no estado de São Paulo, recebiam grandes fluxos demográficos, especialmente dos estados do Nordeste e de Minas Gerais, nos anos 1920, 1940 e 1950, períodos de prolongadas secas regionais (FURTADO, 1961). Somado

a isso, o acelerado crescimento vegetativo da força de trabalho urbana possibilitou a manutenção dos salários em baixos níveis – a níveis de subsistência, iguais ou próximos ao salário mínimo oficial –, dada a grande oferta de mão de obra, o que favorecia a rentabilidade dos negócios industriais sem uma significativa distribuição da renda. Por outro lado, as dificuldades de importação, seja por restrições impostas pelo governo, seja pelos preços proibitivos em decorrência da depreciação cambial, garantiam uma reserva de mercado cativa à indústria nacional, reforçando a acumulação de capital do setor.

A indústria que estava se estabelecendo no país no período que vai de 1930 a 1955 era fundamentalmente uma indústria “leve”, ainda voltada aos bens de consumo corrente, como têxtil, vestuário e alimentação, que demandavam uso intensivo da mão de obra. Os “bens de capital” – máquinas e equipamentos que estruturam essas indústrias “leves” – eram em grande parte importados, e as dificuldades cambiais restringiam as possibilidades de incorporação técnica, adicionalmente dificultada pela “proteção tecnológica” exercida pelas grandes empresas e Estados de industrialização avançada (MELLO, 1991). Considerando o tamanho restrito do mercado interno, visto que os salários eram de subsistência, e a baixa capacidade de incorporação tecnológica, esse período foi caracterizado como de substituição de importações com industrialização restringida, ou industrialização extensiva (MELLO, 1991). Estes conceitos fazem referência ao fato de que, embora esta industrialização “alargasse” o mercado interno com a incorporação de trabalhadores, em sua imensa maioria de baixa capacitação e baixos salários, tratava-se de uma indústria de reduzida diversificação, tecnologicamente

dependente e com nível de acumulação de capital insuficiente para empreender saltos significativos na estrutura produtiva. Assim, não havia capacidade financeira de investir em indústrias mais sofisticadas que demandavam maior volume de recursos e, ao mesmo tempo, não havia demanda suficiente que justificasse a sua existência. Na verdade, as indústrias “pesadas”, de bens de capital (maquinários, equipamentos e ferramentarias) e de bens de consumo duráveis (automóveis, geladeiras etc.) se antecipam à demanda e impõem seu padrão tecnológico, criando novas necessidades, e requerendo para isso vultuosos recursos monetários e capacidade de produção em escala.

A mudança no perfil industrial só ocorreria a partir de 1956, quando as condições internacionais favoráveis possibilitaram a instalação de grandes indústrias multinacionais no Brasil. Acontece então uma mudança no padrão estrutural do setor, que adentra num processo de substituição de importações com industrialização pesada. O período passou a se caracterizar pelo “crescimento acelerado da capacidade produtiva do setor de bens de produção e do setor de bens duráveis de consumo antes de qualquer expansão previsível de seus mercados” (MELLO, 1991, p. 117).

Com a vinda de grandes empresas estrangeiras, novos padrões tecnológicos foram incorporados, o que elevou tanto o nível de produtividade quanto a taxa de lucro, já que os salários continuaram achatados. A maior produtividade decorrente do progresso técnico levou à menor demanda por mão de obra, ao mesmo tempo que parte significativa da produção se voltava ao setor de bens duráveis de consumo, que atendia às classes média e de alta renda. Inicia-se então um processo de piora das desigualdades sociais, com a modernização produtiva convivendo e interagindo simbioticamente com ocupações informais e precárias – subocupações – exercidas por aqueles que não eram nem absorvidos pela indústria e nem pelo setor formal dos serviços urbanos (OLIVEIRA, 2003). São os camelôs, feirantes, diaristas, entre tantos outros, integrados de forma excludente à economia de mercado.

Neste cenário, o poder de barganha dos assalariados era limitado, o que também favoreceu o aprofundamento da desigualdade social. A criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) em 1967, por exemplo, em substituição ao sistema de indenização por demissão sem justa causa, veio intensificar a alta rotatividade da mão de obra na indústria⁴, particularmente dos não-qualifi-

cados, contribuindo para a expulsão da força de trabalho daqueles com mais de 40 anos e agravando o problema social (HOFFMAN, 1973)⁵. Como resultado, mais de 70% dos trabalhadores industriais entre 1969 e 1974, período do chamado “milagre econômico”, oscilavam entre 18 e 24 anos (TAVARES;

O aprofundamento do processo de industrialização levou simultaneamente à modernização econômica e ao aumento da desigualdade social nas cidades e no campo.

⁴ Pesquisas realizadas pelo DIEESE e discutidas por Oliveira (2003) mostram que, no setor químico paulista, a porcentagem de dispensas de trabalhadores com mais de um ano de serviço entre 1966 e 1971 cresceu 256,1%. Para este setor, no segundo semestre de 1968, as demissões corresponderam a 92% das admissões, e no ano de 1969, a 94%. Isto é, o número de empregos líquidos criados nesses períodos foi respectivamente de 8% e 6%.

⁵ “Na indústria, o grupo constituído pelos 20% dos empregados com salários mais altos aumentou sua participação na renda total de 49,5%, em abril de 1969, para 51%, aproximadamente, em abril de 1971; ao mesmo tempo, a participação dos 40% seguintes foi reduzida de 33% para 31,5% e o grupo dos 40% com salários mais baixos mantinha sua participação em 17,5%. No setor urbano como um todo (indústria, comércio e serviços), apenas o grupo constituído pelos 10% com salários mais altos teve sua participação na renda total aumentada, passando de 36%, em abril de 1969, para 38,5%, aproximadamente, em abril de 1971” (HOFFMAN, 1973, p. 12).

ASSIS, 1985). O cenário político autoritário interditava a atuação dos sindicatos, inibindo o poder de barganha dos trabalhadores, o que, dada a política oficial vigente de reajuste salarial, corroía os salários reais ao subestimar a inflação futura, já que os salários eram reajustados de acordo com as projeções inflacionárias para o ano seguinte.

Ao mesmo tempo, a partir de meados da década de 1960, as áreas rurais viram o avanço da modernização da produção agrícola, sem mudanças estruturais na posse da terra. Enquanto a dinâmica urbano-industrial produzia um quadro de achatamento das remunerações nas atividades mais diretamente ligadas à produção, concomitante a uma expansão da classe média que se beneficiava das novas ocupações em gestão e administração dos negócios industriais e financeiros, o ambiente rural continuava observando elevada concentração fundiária, com a abertura de fronteiras voltadas à produção mecanizada e em escala. Como resultado, o movimento demográfico campo-cidade continuou a ocorrer intensamente, inchando as periferias das cidades e aumentando os problemas urbanos de habitação, saneamento, transporte, criminalidade etc. Em 1970, o país passaria por uma virada demográfica, tendo a maioria de sua população vivendo nas cidades (MELLO; NOVAIS, 2009). Em 1980, esse contingente atingiria 67% da população brasileira (BARROS, 2014).

Assim, o Brasil chegou ao ano de 1980 com 38,5% da população ocupada com um nível de remuneração compatível com o de miseráveis⁶ (HORIE, apud BARROS, 2014). Em 1981, o percentual de indigentes na população era de 18,5%, enquanto o de pobres, 43,2%⁷ (BARROS et al., apud BARROS, 2014). Se por um lado o modelo de crescimento brasileiro pela via industrializante foi bem-sucedido – a taxa real média de crescimento do PIB foi de 8,57% entre 1967 e 1980 –, pelo lado da distribuição da renda os resultados foram decepcionantes, favorecendo o topo da pirâmide social em detrimento de sua base. Isso demonstra o caráter parcial e concentrador da estratégia brasileira, que também pode ser observado em intensidades distintas em outros países latino-americanos que buscaram se industrializar após a crise de 1929.

Em linhas gerais, a modernização da estrutura produtiva brasileira, a partir de 1930, foi acompanhada por uma forte concentração regional e pelo aprofundamento das desigualdades. Os avanços gerados pela modernização se concentraram na região Centro-Sul do país, e em especial no estado de São Paulo, o que não foi suficientemente corrigido no desenrolar do século 20. Isso criou grandes distâncias sociais e econômicas entre as macrorregiões brasileiras. A irresolução da questão fundiária pressionou demograficamente as cidades, incapazes de absorver dignamente o contingente populacional expulso pela miséria do campo, pela mecanização e pela agricultura extensiva, que não deixou espaço para a pequena agricultura familiar. Em ocupações precárias, formais ou informais, a grande massa da força de trabalho era composta por trabalhadores de baixa qualificação, que recebiam salários baixos e que enfrentavam barreiras muitas vezes intransponíveis de mobilidade social. A modernização produtiva, a partir de 1960, criou ocupações gerenciais, incrementando as classes médias urbanas, mas num modelo que reforçava as diferenças sociais, já que o crescimento desse segmento era muito restrito frente aos grandes contingentes de trabalhadores pobres. Os novos padrões tecnológicos, advindos das grandes empresas transnacionais, pouparam mão de obra em linhas de produção voltadas a atender os segmentos de classe média e alta, de modo que se aprofundou as desigualdades e se restringiu o potencial de crescimento do mercado.

⁶ Trata-se da população com renda individual do trabalho inferior a R\$329,00, em valores de 2009.

⁷ Neste caso, o autor define a condição de “indigência” como aquela em que a renda é insuficiente para o consumo calórico mínimo. Enquanto a de “pobreza” considera os mínimos com alimentação, transporte, vestuário e habitação.

1.3 A falência do processo de substituição de importações (1980-1990)

Os anos 1980 foram marcados pela deterioração do modelo de crescimento baseado na substituição de importações, o que levou o país a uma crise econômica. O excelente desempenho econômico brasileiro nas décadas anteriores havia sido alcançado em grande parte com a contratação de financiamentos externos, que dotaram as empresas públicas e privadas e o próprio Tesouro Nacional de recursos para alavancar os investimentos. Como estes contratos financeiros eram firmados a taxas de juros variáveis, a elevação abrupta dessas taxas no final de 1979 fez com que o montante da dívida externa contraída pelo país explodisse (TAVARES; ASSIS, 1985). Mais uma vez o país estava exposto aos choques adversos externos, justamente quando buscava na estratégia industrializante sua blindagem relativa. A “crise da dívida” desencadeou graves problemas, entre eles: a mudança de orientação da atuação do Estado, que reduziu drasticamente seu papel de indutor e planejador dos investimentos públicos e privados; a escassez de recursos para investimentos produtivos por parte das empresas privadas nacionais e estrangeiras, impactadas, entre outras coisas, pelos problemas fiscais do Estado; a escalada da inflação e a consequente imprevisibilidade econômica, que frearam a produção e os novos investimentos. As turbulências do período trariam graves implicações ao mercado de trabalho, com aumento do desemprego (DINIZ, 1993).

Durante o período, a atividade agrícola foi utilizada como um meio para combater a crise econômica, o que levou à deterioração da política agrícola e a mudanças na vida das famílias no campo. Frente à crise econômica, o espaço rural e mais especificamente a atividade agrícola passou a ser considerada como um meio para gerar divisas para pagar a dívida externa do país. Porém, a perda da capacidade do Estado de orientar a produção agrícola levou a um crescente desarranjo e a contradições na política econômica (SANTANA et al., 2014). Ao mesmo tempo, a década de 1980 observou o crescimento da importância das cadeias agroalimentares e o surgimento do *agribusiness*, ocasionando mudanças nos meios de subsistência das famílias rurais. A produção agrícola deixou de oferecer os meios necessários para as vidas das famílias no campo, levando-as a buscar outras fontes de renda, muitas vezes inclusive fora do meio rural (SCHNEIDER, 2004).

A década de 1980 também testemunhou uma crescente mobilização da sociedade brasileira, que culminou com o processo de redemocratização do país e a elaboração da Constituição de 1988. A Constituição abriu um maior espaço para preocupações relacionadas à inclusão social, inclusive no meio rural, e retomou a participação popular no planejamento e na definição dos rumos da ação pública.

1.4 A estabilização econômica e a adoção de políticas para a redução da pobreza (1990-2015)

Nos anos 1990, após tentativas seguidas e fracassadas, o Plano Real permitiu uma maior estabilização da economia do país e favoreceu a abertura ao mercado externo. Implementado em 1994, o Plano Real cessou o processo inflacionário ao equiparar a moeda nacional ao dólar, mecanismo denominado de “âncora cambial” (FILGUEIRAS, 2000). A abertura comercial e financeira ao mercado externo buscou integrar o país às cadeias globais de valor. Como resultado, o setor industrial passou a elevar a importação de bens de capital e intermediários, e os bens de consumo manufaturados de origem estrangeira passaram a ser mais atrativos do que os produzidos internamente. Isso desarticulou os elos produtivos da indústria nacional. O fim do processo inflacionário e a equiparação do Real ao Dólar baratearam as importações, de maneira desvantajosa à indústria nacional, que se via em condições desfavoráveis de concorrência com o setor externo. A maior penetração de importados na

economia brasileira reforçou a desintegração de importantes setores da indústria, que em conjunto perdeu participação tanto no PIB quanto no emprego total. Essa perda de densidade teve efeitos graves no sentido de elevar as desigualdades regionais e aprofundar a concentração espacial da atividade industrial (OUREIRO; FEIJÓ, 2010).

A partir da década de 1990, o país passa a demonstrar uma maior preocupação com a população em situação de pobreza ao mesmo tempo que se integra às cadeias globais de valor.

A decomposição desencadeada no setor industrial trouxe para o país uma série de dificuldades. Ela foi combinada à expansão do setor de serviços, em especial nos segmentos que exigem menor qualificação e que remuneram salários inferiores ao da indústria. Ainda que a estrutura de baixos salários tenha se perpetuado durante décadas na sociedade brasileira, o setor industrial era o que remunerava, em média, os melhores salários (OUREIRO; FEIJÓ, 2010). Ademais, é na indústria que se gestam as inovações via Pesquisa e Desenvolvimento, que elevam a produtividade não só da própria indústria, como a dos demais setores. A indústria mobiliza um amplo conjunto de atividades econômicas, com encadeamentos à jusante e à montante, exercendo expressivo efeito multiplicador no emprego e na renda.

Para autores como Oureiro e Feijó (2010), Cano (2012) e Lacerda (2011), a desarticulação do setor industrial tende a ampliar a vulnerabilidade do país aos choques externos, a restringir o crescimento do mercado, da renda e do emprego, e a reforçar a condição de dependência econômica em relação aos países desenvolvidos.

Frente a este cenário de exclusão econômica sistêmica, a partir da década de 1990 cresceu na agenda do país a relevância de políticas públicas de transferência de renda e de proteção social. Isso ocorreu a partir do reconhecimento, no debate nacional, das deficiências da distribuição funcional da renda, isto é, da distribuição da renda através do emprego, e da impossibilidade de incluir produtivamente importantes segmentos da sociedade. Deixados à pobreza e à marginalização, esses segmentos da população demandariam estratégias alternativas e focalizadas.

Assim, uma série de políticas foi sendo desenvolvida e consolidada, em consonância com os entendimentos firmados pela Constituição Federal de 1988 e o arcabouço de proteção social ali estabelecido. Dentre essas políticas, destacam-se as voltadas a uma efetiva universalização do acesso a saúde, educação e assistência social, a garantia dos sistemas de aposentadorias e pensões para trabalhadores do campo e da cidade e seus dependentes, o seguro-desemprego, que ampara temporariamente o trabalhador formal quando de sua demissão, e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que tem protegido com transferências diretas de renda populações idosas e/ou com deficiência física e mental em situação de miséria⁸. Embora seja um objetivo claro da Constituição, a universalização dos direitos sociais ainda não pôde ser plenamente efetivada, devido a diversos desafios.

Em diversos níveis no Brasil, foram elaboradas políticas focalizadas no combate à pobreza. Destas, a mais exitosa tem sido o Programa Bolsa Família (PBF), implementado pelo Governo Federal em 2003 através da consolidação e aprimoramento de outros benefícios anteriormente criados, como o Bolsa Escola e o Vale Gás, que atuavam de forma dispersa e não coordenada no território e no público-alvo (CASTRO; MODESTO, 2010). O PBF foi modelado como programa de transferência

⁸ O BPC é um benefício não contributivo e sem contrapartidas, isto é, não exige dos beneficiários que tenham contribuído alguma vez com o sistema de previdência social, nem que tenham algum ajustamento de conduta enquanto recebem os benefícios.

condicionada de renda: condicionada porque as famílias devem empenhar-se em cuidados para si, como a atenção básica à saúde e a educação, fazendo com que a intervenção pública não se restrinja à transferência de recursos monetários, mas que também envolva uma rede de serviços sociais que insiram os mais pobres numa teia de apoio e proteção. Os resultados na redução da pobreza foram expressivos. O percentual de pessoas vivendo com menos de US\$ 5,50 por dia⁹ no país passou de 41,7% em 2003 para 17,9% em 2014 (BANCO MUNDIAL, 2019).

Ao longo da última década e meia, o Estado também promoveu uma política de valorização dos salários, por meio do aumento do salário mínimo (SM). Com a política de reajustes, entre 2007 a 2019, o SM cresceu 74% em termos reais. Isto é, se apenas fosse aplicada a determinação constitucional de reajuste anual de acordo com a inflação¹⁰, o SM seria R\$573 em 2019, e não R\$998 como é atualmente (DIEESE, 2019). Políticas de valorização do salário estimulam que os ganhos de produtividade sejam absorvidos pelos trabalhadores, evitando o achatamento dos salários como ocorreu ao longo da história do país. Além de combater a pobreza, as políticas de distribuição de renda e de valorização real do salário mínimo buscavam estimular o consumo das famílias como meio para fortalecer a atividade econômica no país.

2. OS DESAFIOS NA CONJUNTURA ATUAL

As possibilidades de inclusão produtiva são favorecidas pelo crescimento econômico e pelo aumento do consumo. Entretanto, a partir de 2015, o Brasil entrou em uma crise econômica que revela um quadro de difícil solução. Mesmo depois de alguns anos dessa crise, as projeções para o crescimento econômico continuam muito baixas. Para 2019, o crescimento projetado pelo Banco Central é de 0,9%¹¹ – o que não é suficiente para repor as quedas acumuladas em 2015 e 2016, mesmo somando o fraco crescimento de 1,1% em 2017 e 2018. Considerando um crescimento de 2,4% em 2019, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) estima que o desemprego, que atingiu 12,5% da força de trabalho do país em 2018, se reduza para insuficientes 12,2%, embora a qualidade dessas ocupações não possa ser assegurada. Nos últimos trimestres, a PNAD Contínua do IBGE atribuiu a queda do desemprego ao aumento da informalidade, ou seja, à sujeição dos trabalhadores a empregos em geral mais precários, de renda incerta e períodos intermitentes, sem garantias de proteção e dignidade. A pesquisa também inspira preocupações devido ao número de desalentados, pessoas que pararam de procurar emprego por não terem mais expectativas de encontrá-lo, que chegou a 4,7 milhões, e dos subocupados por insuficiência de horas, que são aqueles que exercem alguma atividade remunerada, mas trabalhariam mais para complementar a renda, que somam 6,8 milhões. Ao todo, a taxa de subutilização da força de trabalho¹² foi de 24,3%, ou seja, 1

Com a manutenção do nível de desemprego, e o aumento do número de desalentados e subocupados, quase 25% da força de trabalho do país está subutilizada.

⁹ A linha de pobreza de acordo com o Banco Mundial é calculada em dólares expressos em paridade do poder de compra, o que reflete melhor as diferenças de custo de vida dos países.

¹⁰ Neste caso, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC.

¹¹ A projeção de crescimento do PIB em 0,9% foi divulgada pelo Banco Central no dia 26 de setembro de 2019 no seu Relatório Trimestral de Inflação (RTI).

¹² A Taxa Composta de Subutilização da Força de Trabalho inclui trabalhadores desempregados, subocupados por insuficiência de horas e trabalhadores em potencial, que são aqueles aptos a trabalhar e que trabalhariam, caso as condições do mercado de trabalho fossem melhores.

a cada 4 trabalhadores estão subutilizados no país. O emprego, enquanto via de inclusão social, passa a ser uma porta cada vez mais estreita (IBGE, 2019b).

É importante notar ainda que a crise estabelecida não afeta todos os grupos da população da mesma forma, o que revela as heranças históricas do país. De acordo com o Relatório das Desigualdades Brasileiras (OXFAM, 2017), em 2015, a renda média do homem brasileiro era de R\$ 1.508,00, enquanto a das mulheres era de R\$ 938,00. Mantida a tendência dos últimos 20 anos, a Oxfam Brasil calcula que as mulheres terão equiparação salarial somente em 2047. Além disso, considerando somente a renda do trabalho, mulheres são mais numerosas na faixa salarial de 0 a 1,5 salário mínimo, passando a ocupar menos espaço em todas as faixas subsequentes. 65% das mulheres ganham até 1,5 salário mínimo, em contraste com 52% dos homens. Ao mesmo tempo, há cerca de dois homens para cada mulher na faixa de renda superior a 10 salários mínimos. O mesmo relatório indica que, se há diferenças grandes entre homens e mulheres, a situação da população negra é ainda mais grave. Entre as pessoas que recebem até 1,5 salário mínimo, estão 67% dos negros brasileiros, em contraste com menos de 45% dos brancos. Cerca de 80% das pessoas negras ganham até dois salários mínimos. Tal como acontece com as mulheres, os negros são menos numerosos em todas as faixas de renda superiores a 1,5 salário mínimo, e, para cada negro com rendimentos acima de 10 salários mínimos, há quatro brancos. Se mantido o ritmo de inclusão de negros observado nos últimos vinte anos, a equiparação da renda média com a dos brancos ocorrerá somente em 2089 (OXFAM, 2017). Enquanto os negros (pretos e pardos) representam praticamente 55% da população do país, no segundo trimestre de 2018, 64,1% dos desocupados eram negros, enquanto os brancos representavam 35%.

Os retrocessos observados durante os últimos anos também indicam a fragilidade das estratégias que foram empregadas para reduzir a pobreza nas últimas décadas. Segundo relatório do Banco Mundial (2019) que analisa os principais fatores que provocaram mudanças nos indicadores sociais da América Latina nas últimas décadas, foram três as principais causas na redução da pobreza na região. Considerando o período entre 2003 e 2013, quando houve valorização do preço das *commodities*, foi estimado que, no Brasil, 54% da redução da pobreza foi devida a mudanças na renda causadas por fatores cíclicos (como o mencionado aumento do preços das *commodities*), 33% foi resultado das políticas de redistribuição e apenas 13% foi fruto de uma tendência de mudança estrutural na renda. Nesse contexto, a instituição alerta que há grande variação nos níveis de pobreza frente aos ciclos econômicos na região da América Latina. Segundo o relatório, as fatias das variações da pobreza e do desemprego explicadas pelo ciclo econômico na América Latina são de, respectivamente, 43% e 74%.

As estratégias empregadas nas últimas décadas parecem insuficientes para resolver os problemas da atualidade.

De modo similar, a política de valorização salarial mostrou-se limitada ao não ser acompanhada pelo aumento da produtividade dos trabalhadores. Barros et al. (2018) identificam que, apesar do número de anos que a população adulta passa na escola ter aumentado de 3 para quase 8 anos no período de 1980 a 2010, a produtividade média dos trabalhadores se manteve inalterada. O descompasso entre o aumento da remuneração e a produtividade dos trabalhadores¹³ gerou tensões na economia brasileira, a qual recentemente observa uma deterioração nos níveis de remuneração.

¹³ Neste caso, os autores definem a produtividade média do trabalhador como razão entre PIB total e o número de trabalhadores do país (BARROS et al., 2018).

3. PERSPECTIVAS COM A INCORPORAÇÃO DE NOVAS TECNOLOGIAS

A esse cenário descrito, vem sendo adicionado o desafio de acompanhar as transformações tecnológicas em curso. Do ponto de vista das empresas, a baixa perspectiva de demanda contrai o ritmo econômico e de investimento. A indústria de transformação se encontra com elevada ociosidade, isto é, apenas 74,6% da capacidade produtiva instalada das empresas estão em uso (ESTADO DE SÃO PAULO, 2019a), o que faz com que os planos de investimento e expansão sejam prorrogados, e a retomada do emprego seja inibida. Ao mesmo tempo, a incorporação das inovações relacionadas à Indústria 4.0 tende a dispensar mão de obra. Se é verdade que os novos paradigmas disruptivos que se anunciam criam demanda de emprego com novos perfis, novas habilidades e competências, também é verdade que essas novas ocupações dificilmente fazem frente ao número de trabalhadores substituídos pelas máquinas. Estudo publicado pelo Ipea estima que, até 2026, cerca de 30 milhões de postos de trabalho serão extintos no Brasil pela implementação de máquinas da nova geração, caso a incorporação dessas tecnologias seja uma ampla decisão das empresas brasileiras (ALBUQUERQUE et al. 2019).

Dada a estrutura produtiva do país e sua instabilidade, os avanços tecnológicos da indústria 4.0 tendem a aprofundar ainda mais os desafios para a inclusão no mercado de trabalho.

Um aspecto importante quanto às novas profissões mais qualificadas e decorrentes das inovações é que estas tendem a se concentrar nos países-sede das empresas que promovem essas tecnologias. Isto é, o trabalho mais sofisticado de engenharia, programação e design tende a se concentrar nas nações economicamente avançadas, que lideram o processo inovativo. Os países receptores das inovações tendem a empregar profissionais de customização, que adequam os equipamentos às necessidades específicas dos compradores, empregos esses que não são os de melhor qualificação e remuneração. A difusão tecnológica também tende a criar assimetrias entre os países, já que o conhecimento gerador das inovações está oculto e protegido atrás de patentes internacionais, tendendo a ampliar as desigualdades existentes.

Uma preocupação desses países que ocupam a vanguarda das inovações é quanto aos seus efeitos negativos no mercado de trabalho local. Já se discute que mecanismos de transferência de renda, como os programas de Renda Mínima, são caminhos possíveis para manter a coesão social e evitar a redução do consumo e da própria dinâmica econômica, uma vez que as dificuldades de inserção no mercado de trabalho por conta da automação tendem a agravar a situação de muitos trabalhadores.

Do ponto de vista da produtividade, a defasagem tecnológica do Brasil em relação a outros países emergentes, sobretudo à Ásia, é preocupante. Incorporar os produtos da Revolução 4.0 exige grandes investimentos no parque de máquinas e equipamentos, demandando um planejamento estratégico de longo prazo por parte das empresas para que esses sejam compensados no decorrer dos anos. Como as incertezas e instabilidades políticas e econômicas têm atingido recorrentemente a sociedade brasileira, há a tendência das empresas priorizarem suas atuações no curto prazo; ou seja, buscam produzir com o menor custo possível – muitas vezes aproveitando a mão de obra barata – e obter os maiores ganhos no curto prazo, já que o ambiente político e econômico é incerto no médio e longo prazo. A insegurança jurídica, o sistema tributário caótico, a ausência de políticas públicas setoriais assertivas e uma infraestrutura deficiente intensificam essa percepção.

Nesse panorama, a redução da densidade da indústria brasileira tende a diminuir as suas chan-

ces de integrar a rota da nova onda tecnológica. Atualmente a indústria nacional representa 11% do PIB. Com a penetração cada vez maior de bens importados, a incorporação e reprodução das novas tecnologias não parece encontrar terreno preferencial no Brasil. Se por um lado essa tendência pode preservar empregos, ao evitar a automatização, ela também piora a produtividade e as condições de competitividade da indústria nacional, fomentando a desindustrialização. Assim, apesar de alguns setores muito intensivos em mão de obra e não tão sofisticados do ponto de vista tecnológico, como o setor de carnes, poderem se beneficiar dessas inovações, não há uma tendência clara quanto à difusão do progresso técnico para o conjunto da economia brasileira.

No setor agropecuário, a incorporação de tecnologias avançadas é mais facilmente assimilável, e a agricultura de precisão no Brasil tem lugar de destaque no cenário internacional. Sua forte orientação exportadora garante divisas que facilitam esse tipo de assimilação, num setor já altamente mecanizado e de elevada produtividade, com enorme vantagem comparativa devido à qualidade e disponibilidade de terras. A necessidade de ocupação extensiva do território e a concorrência internacional fazem com que a intensidade tecnológica – e, em decorrência, uma maior produtividade – seja preferível à mão de obra, o que viabiliza a Agricultura 4.0. Assim, o setor agrícola baseado na produção de *commodities* permanece na tendência de absorver um baixo número de trabalhadores.

4. CONCLUSÕES

O Brasil vivencia desafios de grandes proporções no que se refere à geração de oportunidades de trabalho e renda para a população. Em 2018, 12,5% da força de trabalho do país estava desempregada, e em 2019 as estimativas indicam uma redução para insuficientes 12,2%, sem que se possa assegurar a qualidade das ocupações criadas. O que se tem visto nos últimos meses é um aumento da informalidade e dos desalentados, que já somam 4,7 milhões de pessoas. Ao considerar a taxa de subutilização da força de trabalho, constata-se que 1 em cada 4 trabalhadores do país estão subutilizados. No entanto, apesar de graves, os números da crise econômica em curso revelam apenas parte do desafio existente.

Há questões estruturais que fomentam a exclusão no país e que limitam as possibilidades de resolver os desafios existentes no curto ou médio prazo. Além das heranças históricas que até hoje desfavorecem de maneira estrutural negros e mulheres, grupos majoritários da população, a trajetória de desenvolvimento econômico do país também legou marcas relevantes para a atualidade. O processo de industrialização iniciado em 1930 teve um forte caráter concentrador em São Paulo e as massas de trabalhadores que se deslocaram para as cidades não observaram a elevação dos seus salários, que se mantiveram achatados. Foi dedicada uma atenção limitada ao desenvolvimento da infraestrutura em todo o país. O aumento da produtividade experimentado em alguns setores não foi acompanhado pelo aprimoramento das habilidades da população, reproduzindo uma atenção insuficiente à educação ao longo das décadas. Nos períodos de crise e de abertura comercial, observou-se a redução da densidade da indústria do país, de modo que diminuíram as possibilidades de se gerar efeitos multiplicadores para a economia nacional. E, enquanto a modernização promoveu o aumento da produtividade nas áreas rurais, os pequenos produtores se encontraram cada vez mais debilitados para competir com os grandes, em um contexto em que a estrutura fundiária não passou por mudanças significativas.

Além disso, as possibilidades de combinar inclusão produtiva com ganhos de produtividade por meio da incorporação de novas tecnologias também parecem limitadas. O cenário de baixa

demanda, de ausência de planejamento estratégico de longo prazo e de falta de capacidade fiscal do Estado não oferece condições favoráveis para o investimento pelas empresas, que são levadas a adotar uma perspectiva de curto prazo. Assim, as possibilidades de as empresas adotarem novas tecnologias ficam reduzidas. Além disso, as tecnologias que estão sendo implementadas no que tem se chamado de indústria 4.0 são poupadoras de mão de obra pouco qualificada, e as novas profissões (de maior qualificação) tendem a se concentrar nos países-sede das empresas, que também são proprietárias das novas tecnologias. Com isso, a possibilidade da inclusão via emprego tende a se tornar cada vez mais restrita.

Frente a esse panorama, é necessário pensar em novas formas de promover a inclusão social, já que as políticas que foram utilizadas nas últimas décadas para reduzir a pobreza e fomentar o consumo se mostraram frágeis. Apesar do êxito alcançado na redução da pobreza e no aumento do mercado interno por políticas de transferência direta de renda e do aumento do salário mínimo durante a primeira década e meia do século XXI, não foram geradas mudanças estruturais no país. Grande parte dos resultados alcançados estava relacionada ao ciclo das *commodities* vivido pelo país durante o período de 2003 a 2013, de maneira que a crise econômica em curso tem levado a retrocessos expressivos. Dessa forma, fica clara a necessidade de se pensar abordagens inovadoras que conciliem a inclusão social com uma inserção efetiva na atividade econômica.

Inclusão Produtiva **Parte II**

CAPÍTULO 4

Os vários “Brasis”



Parte II

ÍNDICE **CAPÍTULO 4**

1. Análise de <i>clusters</i>	91
<i>1.1 Definição do critério de semelhança</i>	92
<i>1.2 Resultados da análise</i>	94
2. Análises adicionais	96
<i>2.1 Caráter rural, urbano e intermediário</i>	97
<i>2.2 População</i>	98
<i>2.3 Biomas</i>	100
3. Caracterização dos <i>clusters</i>	101
4. Conclusões	105

OS VÁRIOS “BRASIS”

O Brasil é um país diverso. Na vasta extensão do seu território, existem diferentes biomas, culturas e padrões de desenvolvimento que desempenham um papel importante nas possibilidades de promover a inclusão produtiva. Como descrito no capítulo anterior, a trajetória de desenvolvimento adotada pelo país legou diferenças socioeconômicas expressivas entre suas macrorregiões. Um melhor entendimento das condições existentes em cada lugar permite uma melhor definição de abordagens efetivas para a inclusão produtiva.

O objetivo deste capítulo é caracterizar os diferentes tipos de espaço existentes no Brasil que servem de contexto para as ações de inclusão produtiva. Para tanto, foi decidido realizar uma análise de clusters, ou análise de agrupamentos, como forma de abordar a questão, tomando como unidade de análise as 558 microrregiões geográficas¹ do país, definidas pelo IBGE (1990) e utilizadas como referência no último Censo Demográfico de 2010. Ao organizar as microrregiões em *clusters* ou grupos, é possível discutir a heterogeneidade do país a partir dos tipos de espaço definidos, simplificando a análise, mas sem perder de vista as especificidades existentes.

Por meio da análise realizada, foram identificados cinco tipos de espaço ou contextos no país para os esforços de inclusão produtiva. Nesse sentido, as reflexões sobre tipos de intervenção que poderiam ser efetivos para a inclusão produtiva poderiam tomar como referência esses cinco tipos definidos. Ao apresentar contextos similares, há uma grande possibilidade de que as intervenções efetivas em uma microrregião de um determinado grupo também possam se mostrar efetivas nas demais microrregiões do mesmo grupo.

Este capítulo está organizado em quatro seções. Na primeira, é descrita a análise de *clusters* realizada, tanto o critério de semelhança adotado, como os resultados gerados por meio do *software* Philcarto. Na segunda seção, são apresentados os resultados de análises adicionais dos *clusters* definidos no que se refere a biomas, população e caráter rural-urbano. Na terceira seção, com base nos insumos gerados a partir das análises anteriores, é feita uma caracterização dos *clusters* definidos com a descrição dos diferentes tipos de espaço em que esforços de inclusão produtiva podem ocorrer. Por fim, é apresentada uma seção de conclusões.

1. ANÁLISE DE CLUSTERS

A análise de *clusters* tem como objetivo dividir os elementos de uma amostra, ou população, em grupos para entender melhor a sua heterogeneidade. A análise estatística leva ao agrupamento dos elementos de forma que aqueles que pertencem a um mesmo grupo sejam similares entre si em relação às variáveis (características) que neles foram medidas, e os mesmos elementos em grupos diferentes sejam heterogêneos em relação a estas mesmas características (MINGOTI, 2005). Dessa forma, o objetivo central do método é potencializar a homogeneidade dentro dos grupos ao mesmo tempo que se potencializa a heterogeneidade entre os grupos.

¹ A definição de microrregiões leva em consideração aspectos sociais, naturais e de comunicação, assim como especificidades relacionadas à sua estrutura produtiva e a distribuição, troca e consumo de produtos. O nível microrregional foi considerado como suficientemente específico para considerar as diferenças existentes, ao mesmo tempo que permite a manutenção de uma perspectiva nacional.

1.1 Definição do critério de semelhança

Para realizar a análise de *clusters* é preciso definir o critério de semelhança que será considerado. Trata-se das características que serão consideradas para identificar as semelhanças e diferenças entre as microrregiões. A partir da discussão realizada nos capítulos anteriores, foram identificadas quatro dimensões relevantes: vulnerabilidade social, infraestrutura, mercado de trabalho e ambiente econômico.

Para cada uma das dimensões, foi definido um conjunto de indicadores a ser levado em consideração. Para a maioria dos casos os dados mais recentes são de 2010². Quando foi possível, buscou-se dados mais atualizados. Os dados levantados foram sistematizados em um banco de dados.

Tabela 1: *Indicadores da dimensão vulnerabilidade social para a análise de clusters*

INDICADOR (CÓDIGO)	DESCRIÇÃO	FONTE	ANO
Pobreza monetária (<i>propauspobreza</i>)	Proporção de pessoas com mais de 10 anos e rendimento inferior a 1/2 salário mínimo	Censo Demográfico - IBGE	2010
Educação - Ensino Médio (<i>propensmed</i>)	Proporção de pessoas com ensino médio completo	Censo Demográfico - IBGE	2010
Mortalidade infantil (<i>mortinfant</i>)	Óbitos de crianças com até 1 ano de vida a cada 1 mil habitantes	Censo Demográfico - IBGE	2010
Desigualdade social (<i>gini2010</i>)	Índice de Gini	IBGE/IPEA	2010
Transferências Diretas (<i>transfdiretas</i>)	Valores disponibilizados em reais para o Programa Bolsa Família e o Seguro Defeso por habitante da microrregião	Portal da Transparência	2018

Fonte: Elaborado pelo Instituto Veredas

Tabela 2: *Indicadores da dimensão infraestrutura para a análise de clusters*

INDICADOR (CÓDIGO)	DESCRIÇÃO	FONTE	ANO
Mobilidade (<i>mobilidade</i>)	Proporção da população em áreas isoladas	Censo Demográfico - IBGE	2010
Saneamento (<i>propdomsan</i>)	Proporção de domicílios com acesso a rede de esgoto	Censo Demográfico - IBGE	2010
Acesso à água (<i>propdomaguageral</i>)	Proporção de domicílios com acesso a rede de água	Censo Demográfico - IBGE	2010
Acesso a computadores (<i>propcomp</i>)	Proporção de domicílios com computador	Censo Demográfico - IBGE	2010

² Quanto ao uso de dados de 2010, apesar da defasagem existente, avaliou-se que as variáveis trabalhadas tendem a ter sofrido alterações apenas marginais no período. Dessa forma, mesmo que o retrato apresentado possa estar desatualizado em alguma medida, ainda se considera que, como regra, ele oferece uma boa representação da realidade brasileira atual.

Tabela 3: Indicadores da dimensão mercado de trabalho para a análise de clusters

INDICADOR (CÓDIGO)	DESCRIÇÃO	FONTE	ANO
Emprego formal (<i>empformal</i>)	Proporção de pessoas com emprego formal	RAIS/IBGE	2017
Nível de remuneração urbano (<i>rendurb</i>)	Valor do rendimento nominal médio mensal das pessoas de 10 anos ou mais na zona urbana	Censo Demográfico - IBGE	2010
Nível de remuneração rural (<i>rendrur</i>)	Valor do rendimento nominal médio mensal das pessoas de 10 anos ou mais na zona rural	Censo Demográfico - IBGE	2010

Fonte: Elaborado pelo Instituto Veredas

Tabela 4: Indicadores da dimensão ambiente econômico para a análise de clusters

INDICADOR (CÓDIGO)	DESCRIÇÃO	FONTE	ANO
PIB per capita (<i>pibpercapita</i>)	PIB por habitante	Censo Demográfico - IBGE	2010
Produtividade (<i>produtividade</i>)	Valor adicionado bruto por empregados formais	Censo Demográfico - IBGE	2010
Proporção do Valor Adicionado da Agropecuária (<i>vabagro</i>)	Participação da Agropecuária no PIB	Censo Demográfico - IBGE	2010
Proporção do Valor Adicionado da Indústria (<i>vabind</i>)	Participação da Indústria no PIB	Censo Demográfico - IBGE	2010
Proporção do Valor Adicionado de Serviços (<i>vabserv</i>)	Participação dos Serviços no PIB	Censo Demográfico - IBGE	2010
Proporção da Participação do Setor Público (<i>vabsetpub</i>)	Participação do Setor Público no PIB	Censo Demográfico - IBGE	2010
Rendimento médio dos domicílios urbanos (<i>renddomurb</i>)	Valor do rendimento nominal médio mensal nos domicílios particulares permanentes na zona urbana	Censo Demográfico - IBGE	2010
Rendimento médio dos domicílios rurais (<i>renddomrur</i>)	Valor do rendimento nominal médio mensal nos domicílios particulares permanentes na zona rural	Censo Demográfico - IBGE	2010

Fonte: Elaborado pelo Instituto Veredas

1.2 Resultados da análise

Com base nos indicadores identificados na seção anterior, foi realizada a análise de *clusters* para as 558 microrregiões do país utilizando o *software* Philcarto. O *software* identificou que o agrupamento em 5 grupos, ou tipos de espaço, é capaz de explicar 60,41% da heterogeneidade existente no país, e que um aumento no número de grupos agregaria pouco ao poder explicativo da análise. Dessa forma, o agrupamento das microrregiões em cinco classes ou *clusters* permite discutir os desafios para a inclusão produtiva a partir de cinco tipos de espaço, cujas microrregiões são similares em termos de sua situação de vulnerabilidade social, condições de infraestrutura, trabalho e ambiente econômico. Os cinco grupos ou classes de microrregiões são apresentados na Figura 1. A legenda apresentada na figura indica o número de microrregiões que pertence a cada classe.

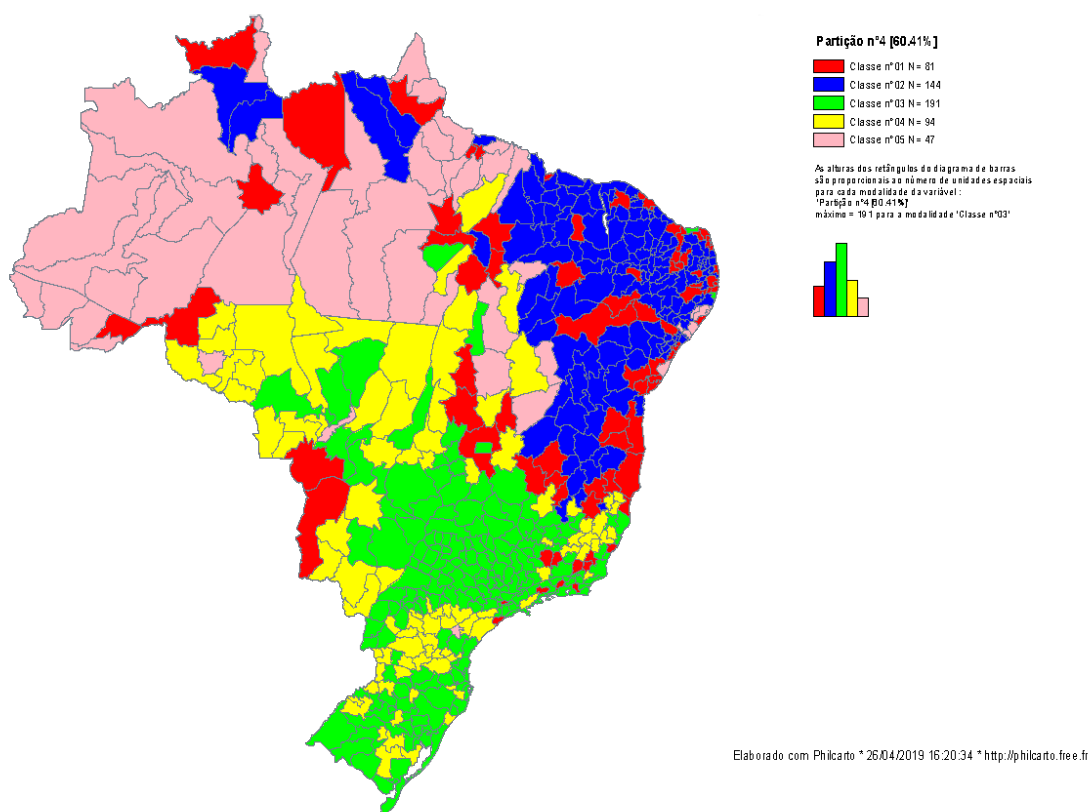


Figura 1: Cluster gerado a partir das variáveis de vulnerabilidade social, infraestrutura, trabalho e ambiente econômico

Fonte: Elaborado pelo Instituto Veredas utilizando o software Philcarto

Para entender as características desses diferentes tipos de espaço, é possível considerar os resultados de cada um dos indicadores. A Tabela 5 apresenta o valor médio e o desvio padrão de cada um dos vinte indicadores para os cinco *clusters* definidos.

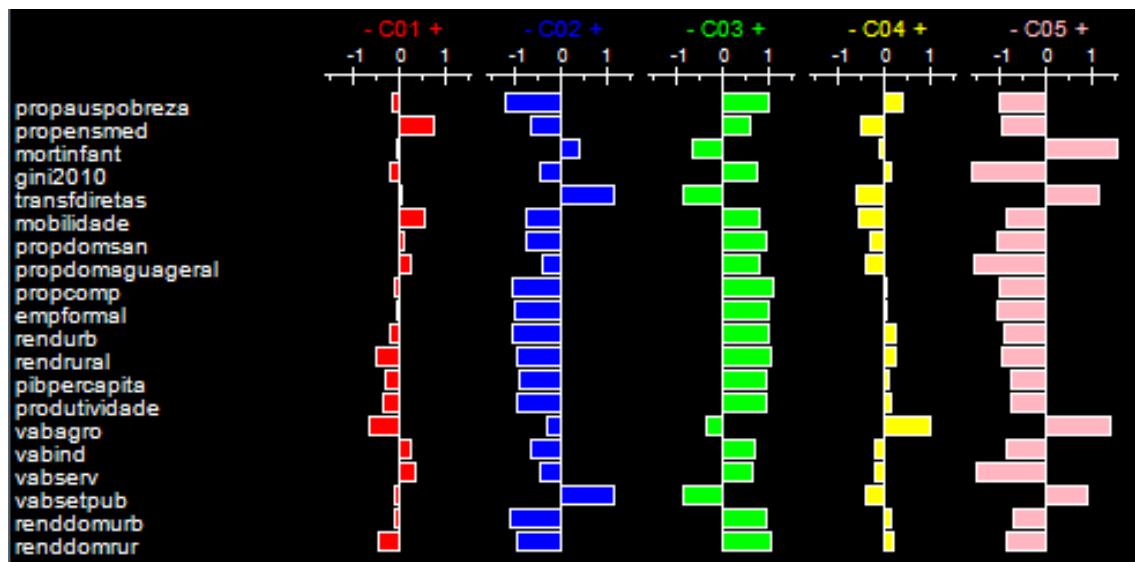
Tabela 5: *Estatísticas descritivas por variável para os clusters definidos*

CÓDIGO DAS VARIÁVEIS	C01		C02		C03		C04		C05	
	Média	Desvio padrão	Média	Desvio padrão	Média	Desvio padrão	Média	Desvio padrão	Média	Desvio padrão
Propauspobreza	0,42	11,90%	0,51	5,90%	0,31	12,90%	0,36	11,10%	0,5	8,00%
Propensmed	0,39	20,50%	0,28	21,40%	0,38	15,80%	0,29	13,80%	0,26	19,20%
Mortinfant	0,2	35,00%	0,25	36,00%	0,14	42,90%	0,2	40,00%	0,37	35,10%
gini2010	0,52	7,70%	0,53	5,70%	0,47	8,50%	0,5	6,00%	0,59	8,50%
Transfdiretas	18,57	42,30%	33,11	22,10%	6,21	54,10%	9,75	41,80%	33,56	33,50%
Isoterrit	0,83	9,60%	0,64	15,60%	0,86	9,30%	0,67	16,40%	0,63	19,00%
Propdomsan	0,5	42,00%	0,26	57,70%	0,75	26,70%	0,4	52,50%	0,19	52,60%
Propdomaguageral	0,77	16,90%	0,66	16,70%	0,86	9,30%	0,67	22,40%	0,47	36,20%
Propcomp	0,24	37,50%	0,1	30,00%	0,41	19,50%	0,26	23,10%	0,11	27,30%
Empformal	0,16	31,30%	0,08	25,00%	0,24	20,80%	0,16	18,80%	0,07	42,90%
Rendurb	561,09	24,90%	368,71	13,40%	818,67	18,00%	658,92	14,30%	402,13	20,60%
Rendrural	288,46	23,80%	204,19	15,10%	557,97	22,90%	422,97	21,00%	207,42	30,40%
Pibpercapita	19,27	25,70%	9,94	29,80%	38,5	37,90%	25,24	28,50%	12,74	28,10%
Produtividade	23,36	24,00%	12,8	28,40%	45,51	35,40%	31,25	27,70%	16,29	26,50%
Vabagro	0,07	71,40%	0,1	50,00%	0,1	90,00%	0,23	39,10%	0,28	28,60%
Vabind	0,19	52,60%	0,09	66,70%	0,23	43,50%	0,14	50,00%	0,07	71,40%
Vabserv	0,4	22,50%	0,33	18,20%	0,43	18,60%	0,35	17,10%	0,22	27,30%
Vabsetpub	0,24	29,20%	0,41	22,00%	0,14	28,60%	0,2	30,00%	0,38	31,60%
Renddomurb	1622,83	24,90%	1076,68	13,50%	2205,22	18,20%	1754,73	13,20%	1292,68	17,40%
Renddomrur	858,45	21,40%	634,69	14,00%	1554,71	22,30%	1174,19	19,60%	679,9	23,50%

Fonte: Elaborado pelo Instituto Veredas

O *software* Philcarto também permite observar o desempenho dos *clusters* definidos em cada um dos indicadores selecionados de maneira comparativa. Essa análise comparativa é apresentada de maneira gráfica na Figura 2. Para cada um dos indicadores, as barras coloridas indicam o desempenho do *cluster* em relação à média nacional, que corresponde ao zero nas régua apresentadas na parte superior da figura. Dessa forma, se um *cluster* apresenta um indicador com desempenho à direita, isso indica que este se encontra acima da média nacional; já à esquerda, indica um resultado abaixo da média nacional. O tamanho da barra mostra quanto, em termos de desvios padrões, se dá o afastamento da média.

Figura 2: Análise comparativa do desempenho dos clusters para os indicadores selecionados



Fonte: Elaborado pelo Instituto Veredas utilizando o software Philcarto

É possível agrupar as microrregiões do país em 5 tipos de territórios ou *clusters*, com situações diferenciadas de: vulnerabilidade social, infraestrutura, trabalho e ambiente econômico.

De maneira geral, a Figura 2 indica *clusters* com perfis bastante diferenciados. É possível observar, por exemplo, que os *clusters* 02 e 05 apresentam a maior parte dos seus indicadores com desempenho à esquerda. Considerando os dois casos, as exceções são: mortalidade infantil, transferências diretas e o valor adicionado pelo setor público. No entanto, nesses casos, resultados à direita não são positivos, já que indicam, respectivamente, um maior número de crianças que morrem ainda na infância, uma maior parcela da população recebendo transferências diretas e uma maior dependência dos recursos gerados pelo setor público. Dessa forma, os *clusters* 02 e 05 são os que apresentam os maiores desafios para a inclusão produtiva no país. Ao mesmo tempo, é possível observar que o *cluster* 03 tem a maior parte dos seus indicadores com desempenho à direita. As exceções são os indicadores cujos resultados é preferível que estejam

mais à esquerda e o valor adicionado pela agricultura. Isso sugere que o *cluster* 03 é mais urbanizado e dinâmico economicamente. Já os *clusters* 01 e 04 apresentam desempenhos praticamente espelhados e muito próximos da média nacional. Uma discussão mais aprofundada dos indicadores desses *clusters* apontará as diferenças entre eles.

Antes de passar à caracterização dos *clusters*, é útil complementar os insumos oferecidos pela análise anterior com outras três análises.

2. ANÁLISES ADICIONAIS

Com os *clusters* definidos, é possível considerar algumas questões adicionais que podem enriquecer a caracterização dos cinco tipos de espaço identificados. Três questões são relevantes nesse sentido: o caráter rural, urbano ou intermediário das microrregiões, algumas características da população e a

relação dos *clusters* com os biomas. Para cada uma dessas questões são oferecidos dados relacionados aos *clusters* e é feita uma breve análise.

2.1 Caráter rural, urbano e intermediário

A primeira análise é sobre o caráter rural ou urbano dos *clusters* definidos. Há diferentes maneiras de classificar um espaço nesse sentido. Neste trabalho é adotada a proposta de Veiga (2004), que segue o esforço internacional de classificar os espaços em termos de rural e urbano de maneira a superar uma dicotomia simples entre essas duas categorias. Depois de revisar os esforços dos Estados Unidos e da OCDE, o autor propõe uma classificação com três categorias para as microrregiões do Brasil.

- *Microrregiões com aglomeração*, sejam essas aglomerações³ metropolitanas ou não.
- *Microrregiões significativamente urbanizadas*, as quais não chegam a contar com uma aglomeração, no entanto possuem um centro urbano ou uma densidade populacional superior a 80 hab/km².
- *Microrregiões rurais*, as quais não possuem nem aglomerações nem centros urbanos e sua densidade populacional é inferior a 80 hab/km².

O autor justifica os critérios definidos para diferenciar as três categorias da seguinte forma:

É preciso enfatizar que o uso dessa tricotomia para visualizar a configuração territorial do Brasil se baseia numa hierarquia que combina vários critérios funcionais e estruturais. Começa pelo reconhecimento de que as aglomerações são fatores marcantes – seja em termos funcionais como estruturais – e que este é um critério suficiente para definir o topo da hierarquia. O extremo oposto é definido pela menor pressão antrópica, razoavelmente detectada pelo critério da densidade populacional e, de certa forma, também pelo menor crescimento populacional. Finalmente, na categoria intermediária estão as microrregiões que atingiram um grau ainda ambivalente de urbanização ou, o que dá no mesmo, mantêm-se relativamente rurais (VEIGA, 2004, p.10).

Favareto et al. (2014) realizaram a classificação das microrregiões geográficas do país em termos das três categorias identificadas. Com base nesses dados e considerando o agrupamento por *clusters*, a Tabela 6 indica a porcentagem de microrregiões com aglomeração, significativamente urbanizadas e rurais para os cinco *clusters* definidos.

Tabela 6: Descrição da territorialidade por cluster

CLUSTER	Nº DE MICROR-REGIÕES	TERRITORIALIDADE (%)		
		COM AGLOMERAÇÃO	SIGNIFICATIVAMENTE URBANA	RURAL
C01	81	41,33	26,67	32,00
C02	144	14,19	11,49	74,32
C03	191	34,85	26,26	38,89
C04	94	15,48	4,76	79,76
C05	48	13,21	11,32	75,47
Brasil	558	17,74	25,27	56,99

Fonte: Elaborado pelo Instituto Veredas

³ A aglomeração é a junção ou articulação de centros urbanos distintos, tanto por meio da expansão territorial quanto pela intensificação dos fluxos interurbanos.

Entre os *clusters* definidos, dois deles são predominantemente urbanos, enquanto os outros três são de caráter mais rural.

Por meio dessa análise é possível observar que, em termos de sua territorialidade, os *clusters* poderiam ser agrupados em dois conjuntos, sugerindo tipos de desafio de naturezas diferentes para a inclusão produtiva. Um deles inclui os *clusters* que possuem um caráter mais urbano, que é o caso dos *clusters* C01 e C03, já que mais de 60% das suas microrregiões possuem uma aglomeração ou são significativamente urbanas. O outro conjunto inclui os *clusters* de caráter mais rural (C02, C04 e C05), para os quais mais de 70% das microrregiões são classificadas como rurais.

2.2 População

Outro fator importante para a caracterização dos *clusters* identificados é a população. A partir das questões consideradas relevantes nos capítulos anteriores, foram priorizadas três questões para a análise populacional: pobreza monetária, juventude e raça.

Pobreza monetária

A pobreza monetária é uma das condições de vulnerabilidade social que as iniciativas de inclusão produtiva buscam abordar. Assim, foi calculada a proporção, nas microrregiões de cada *cluster*, de pessoas de 10 anos ou mais sem rendimento ou com rendimento de até meio salário mínimo, com base nos dados do Censo Demográfico 2010 do IBGE. Os resultados são apresentados na Tabela 7.

Tabela 7: Número de pessoas e proporção populacional em situação de pobreza nos *clusters* definidos

CLUSTER	POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE POBREZA	POPULAÇÃO TOTAL	PROPORÇÃO EM SITUAÇÃO DE POBREZA
C01	16.400.711	40.347.046	40,6%
C02	12.774.164	24.908.137	51,3%
C03	33.027.320	105.830.000	31,2%
C04	4.167.138	11.483.018	36,3%
C05	3.975.792	8.187.598	48,6%
Brasil	70.345.125	190.755.799	36,9%

Fonte: Elaborado pelo Instituto Veredas

A tabela indica que os *clusters* apresentam diferentes desafios no que se refere à pobreza monetária. Por um lado, os *clusters* 02 e 05 são aqueles que apresentam uma maior proporção de pessoas em situação de pobreza, alcançando praticamente 50% da população. Por outro lado, o *cluster* 03 reúne, em termos absolutos, o maior número de pessoas em situação de pobreza, passando a marca de 33 milhões de pessoas, o que equivale a 47% do total nacional.

Juventude

Uma população que tem sido considerada pela literatura como um público-alvo relevante para intervenções de inclusão produtiva, tanto pelos desafios enfrentados, como pelos efeitos gerados por meio das intervenções, é a juventude. Tendo em vista que os dados são do Censo do ano de 2010, foi tomada como referência a população que tinha de 5 a 14 anos naquela época para caracterizar a juventude atual, entendendo a juventude como a idade entre 15 a 24 anos. A Tabela 4 indica a participação dos

jovens na população dos *clusters* assim como na juventude nacional.

Tabela 8: Participação de jovens na população dos clusters definidos

CLUSTER	POPULAÇÃO ESTIMADA DE 15 A 24 ANOS	POPULAÇÃO TOTAL	% DE JOVENS NO CLUSTER	% DA JUVENTUDE DO PAÍS
C01	7.138.754	40.347.046	17,7%	22,2%
C02	5.017.437	24.908.137	20,1%	15,6%
C03	16.077.126	105.830.000	15,2%	50,0%
C04	2.006.619	11.483.018	17,5%	6,2%
C05	1.896.200	8.187.598	23,2%	5,9%
Brasil	32.136.136	190.755.799	16,8%	100,0%

Fonte: Elaborado pelo Instituto Veredas

Por meio desta tabela, é possível observar que os *clusters* que possuem uma maior participação de jovens na sua população são os 02 e 05. Isso indica que as comunidades dessas microrregiões são as que têm relativamente um maior potencial de se beneficiar de mudanças pelas quais suas juventudes podem passar. Ao mesmo tempo, ainda que apresente uma proporção inferior de jovens em sua população, em termos absolutos, o *cluster* 03 reúne 50% dos jovens do país, o que reforça a sua importância.

Raça

Por fim, um fator de exclusão persistente no país é a discriminação racial. Dessa forma, também foi analisada a participação de negros e de indígenas nos *clusters* definidos. Para isso, utilizou-se os dados do Censo de 2010 que indicam o número de pessoas com 5 anos ou mais com respeito à sua raça ou cor. Considerando os desafios existentes no país, foram destacados dois grupos: indígenas e negros⁴. A presença da população negra e indígena nos *clusters* é apresentada na Tabela 9.

Tabela 9: Participação de negros e indígenas na população dos clusters definidos

CLUSTER	POPULAÇÃO NEGRA	POPULAÇÃO INDÍGENA	POPULAÇÃO TOTAL	PORCENTAGEM NA POPULAÇÃO NEGROS	POPULAÇÃO INDÍGENAS
C01	25.376.328	149.446	37.228.008	68,2%	0,4%
C02	16.129.991	102.058	22.797.657	70,8%	0,4%
C03	38.452.651	150.817	98.948.582	38,9%	0,2%
C04	4.547.521	115.607	10.652.620	42,7%	1,1%
C05	5.415.207	198.840	7.332.774	73,8%	2,7%
Brasil	89.921.698	716.768	176.959.641	50,8%	0,4%

Fonte: Elaborado pelo Instituto Veredas

A tabela anterior indica que, em cada *cluster*, a questão de raça é relevante por diferentes razões. Com relação à população negra, os *clusters* 01, 02 e 05 são os que apresentam maior participação percentual: ao redor de 70% da população é negra. Em termos absolutos, o *cluster* 03 é o que tem o maior

⁴ Inclui pretos e pardos.

As análises revelam que os *clusters* mais pobres monetariamente também são os que apresentam proporções maiores de jovens e de negros em sua população.

número de negros: quase 38,5 milhões de pessoas ou 42,8% do total da população negra do país. Com relação à população indígena, o *cluster* 05 é o de maior relevância, tanto em termos relativos como absolutos. Os quase 199 mil indígenas que vivem nesse *cluster* representam 27,7% da população indígena total do país.

2.3 Biomas

Por fim, a última análise adicional a ser realizada é a comparação do território ocupado pelos biomas com os *clusters* definidos. No território brasileiro, há seis tipos de biomas: Amazônia, Cerrado, Mata Atlântica, Caatinga, Pampa e Pantanal. A Tabela 10 indica a área aproximada dos biomas no território nacional.

Tabela 10: Área dos biomas no território brasileiro em km² e porcentagem

BIOMAS BRASILEIROS	ÁREA APROXIMADA (KM²)	ÁREA DO BIOMA (%)
Amazônia	4.196.943	49,29
Cerrado	2.036.448	23,92
Mata Atlântica	1.110.182	13,04
Caatinga	844.453	9,92
Pampa	176.496	2,07
Pantanal	150.355	1,77

Fonte: Elaborado pelo Instituto Veredas com dados do IBGE (2004)

A Figura 3 apresenta o mapa do Brasil segundo os *clusters* definidos, assim como os seis biomas que caracterizam o território nacional.

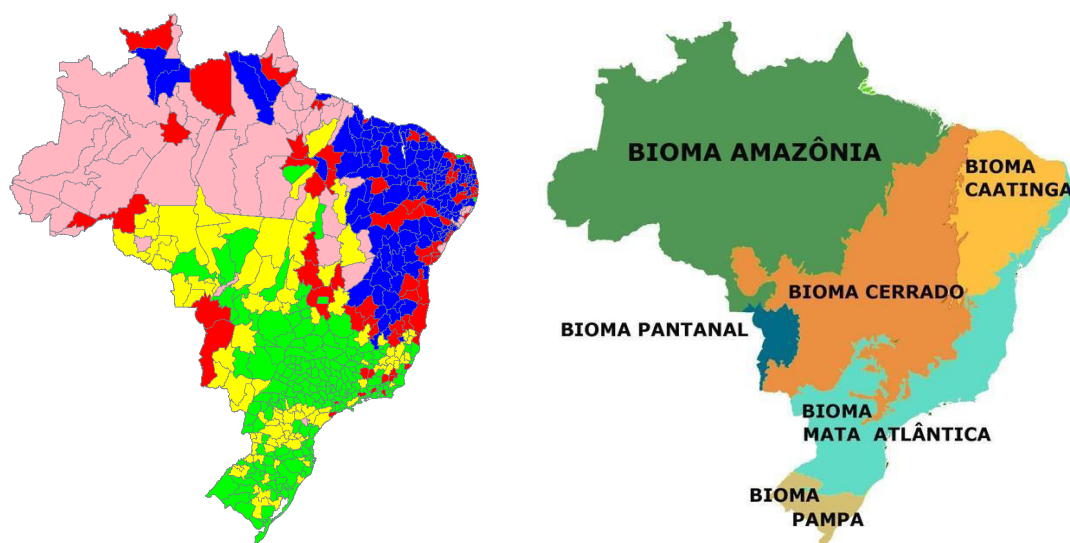


Figura 3: Comparação entre os *clusters* definidos e os biomas brasileiros

Fonte: Elaborado pelo Instituto Veredas

A comparação visual revela que não há uma correspondência direta entre os *clusters* definidos e os biomas do país. No entanto, é possível identificar algumas relações importantes especialmente no que se refere aos biomas da Amazônia, da Caatinga e do Pantanal. O bioma da Amazônia é em grande medida caracterizado pelas microrregiões do *cluster* 05. Além disso, em seu meio, encontram-se algumas microrregiões dos *clusters* 01 e 02, e em suas franjas há microrregiões do *cluster* 04. No bioma da Caatinga, predominam as microrregiões do *cluster* 02, e também se encontram algumas microrregiões pertencentes ao *cluster* 01. Já o Pantanal está especialmente relacionado ao *cluster* 01.

A relação dos *clusters* com os biomas é especialmente evidente para os casos da Caatinga e da Amazônia, regiões menos urbanizadas.

A falta de correspondência com os biomas é especialmente presente nas regiões mais urbanizadas do país. No caso do Pampa, há predomínio de microrregiões pertencentes ao *cluster* 03 e algumas relacionadas ao *cluster* 04. Para a Mata Atlântica esse também é o caso, mas as microrregiões localizadas mais ao norte na costa atlântica pertencem aos demais *clusters*, especialmente ao *cluster* 01. Por fim, quanto ao Cerrado, é possível encontrar a presença de todos os *clusters* definidos, sem o predomínio de nenhum deles.

3. CARACTERIZAÇÃO DOS CLUSTERS

As discussões levantadas identificaram diversas características do que estão sendo considerados como cinco tipos de espaço para a inclusão produtiva no país. Nesta seção, é apresentada uma descrição para cada um desses espaços buscando identificar o que o distingue dos demais, e caracterizando assim os contextos em que esforços de inclusão produtiva podem ocorrer.

Nesse sentido, é oportuno nomear os *clusters* definidos de acordo com as suas características. São cinco os “Brasis” que se apresentam para os esforços de inclusão produtiva:

- **C01:** Brasil das concentrações urbanas, de vulnerabilidade social média e de polos econômicos regionais.
- **C02:** Brasil predominantemente rural, de alta vulnerabilidade social e de atividade econômica incipiente.
- **C03:** Brasil da urbanização integrada, de alta concentração populacional e de alto dinamismo econômico.
- **C04:** Brasil predominantemente rural, de vulnerabilidade social média e da especialização agropecuária.
- **C05:** Brasil predominantemente rural, de alta vulnerabilidade social e de baixa atividade econômica.

A seguir são apresentadas as descrições de cada um desses *clusters* em uma ordem diferente da sequência numérica, para facilitar a compreensão de suas diferenças.

C05 Brasil predominantemente rural, de alta vulnerabilidade social e de baixa atividade econômica

Este *cluster* é composto por 48 microrregiões, sendo que mais de 75% delas são **caracterizadas como rurais** (Tabela 6). O *cluster* está em grande medida localizado na região Norte do país, o que indica **uma relação forte com o bioma da Amazônia**, havendo algumas exceções que se encontram espe-

cialmente no Cerrado (Figura 3). Ainda que seja o *cluster* com a menor população em termos absolutos, ele conta com **a maior porcentagem de jovens** (23,3%) (Tabela 8), e de **negros** (73,8%) e **indígenas** (2,7%) em sua população. Considerando a população indígena do país, é neste *cluster* que se concentra a maior população, com quase 199 mil pessoas ou 27,7% do total (Tabela 9).

As microrregiões que compõem o *cluster* são caracterizadas por alta vulnerabilidade social, o que é possível observar em diversas dimensões. **Quase metade da população se encontra em situação de pobreza** (48,6% recebe menos de meio salário mínimo) (Tabela 7). Isso naturalmente tem reflexos na proporção de pessoas que recebe transferências diretas do governo, a qual alcança em média 33,56% da população (Tabela 5). Esse também é o *cluster* que **apresenta os piores resultados em termos de formação no Ensino Médio, mortalidade infantil e concentração de renda** (Figura 2). Em média, apenas 26% da população economicamente ativa concluiu o Ensino Médio, e o Gini estimado no *cluster* é de 0,59, valor que é 15% a 20% superior ao encontrado nos demais *clusters* e indica uma maior concentração de renda na comparação (Tabela 5).

No que se refere à infraestrutura, o *cluster* apresenta o pior desempenho em todas as dimensões consideradas. Os indicadores apontam o **isolamento das microrregiões**, assim como a **ausência de sistemas de saneamento construídos pelo governo** e o **baixo acesso à rede de computadores** (Figura 2). O afastamento em relação à média nacional é especialmente expressivo no que se refere ao acesso à rede de água construída pelo governo, o que pode ser parcialmente explicado pela presença de uma rede hidrográfica expressiva.

Com relação ao ambiente econômico e à dimensão trabalho, é possível observar um baixo desempenho. Tanto as **atividades nas áreas rurais como nas urbanas apresentam baixos rendimentos** em relação à média nacional, o que têm implicações igualmente negativas para os rendimentos dos domicílios. Na comparação entre *clusters*, este é o que apresenta o **maior grau de informalidade**, e um dos piores desempenhos em termos de produtividade (Figura 2). É também o *cluster* com **maior dependência da atividade agrícola**, em média responsável por 28% dos resultados da atividade econômica. Ao mesmo tempo, em média, a indústria é responsável por apenas 7% dos resultados e o setor público por 38% – o que indica uma **elevada dependência do dinamismo gerado pelo governo**.

CO2 Brasil predominantemente rural, de alta vulnerabilidade social e de atividade econômica incipiente

Este *cluster* é composto por 144 microrregiões e praticamente 75% delas são classificadas como **rurais** (Tabela 6). Grande parte das microrregiões está localizada na região Nordeste do país, o que indica **uma relação forte com o bioma da Caatinga**, ainda que possam ser identificadas algumas exceções que se encontram especialmente no Cerrado (Figura 3). A população é de quase 25 milhões de pessoas, e de modo similar ao *cluster* 05 apresenta **expressivas proporções de população negra, jovem e em situação pobreza** (Tabela 7, Tabela 8 e Tabela 9).

As microrregiões deste *cluster* se encontram em situação de vulnerabilidade social. Ainda que o desempenho apresentado seja muitas vezes superior ao encontrado no *cluster* 05, isso não indica uma situação favorável. Este é o *cluster* com a **maior proporção de pessoas em situação de pobreza**, chegando a 51,3% da população (Tabela 7), o que se reflete no elevado percentual de pessoas que recebem transferências diretas do governo (33,1%) (Tabela 5). O *cluster* também apresenta **desempenho abaixo da média nacional com relação à formação no Ensino Médio, e em termos de desigualdade de renda** (Figura 2).

No que diz respeito à infraestrutura também existe um cenário de precariedade. As microrregiões apresentam isolamento, debilidade nas redes de saneamento e água, assim como no acesso à rede de computadores (Figura 2). É importante recordar que, especialmente no caso das microrregiões que se encontram no bioma da Caatinga, a **questão do acesso à água é altamente relevante**, já que não há cursos d'água que podem atender às necessidades da população local, como no caso do *cluster* 05.

No que se refere ao ambiente econômico e ao trabalho, o *cluster* apresenta um desempenho incipiente. Os **indicadores de renda domiciliar e média, emprego formal e produtividade são similarmente baixos** ao *cluster* 05, sendo os resultados para o meio urbano ainda menos favoráveis (Figura 2). Ao mesmo tempo, há diferenças relevantes em relação ao *cluster* 05 em termos da distribuição do valor gerado pelos diferentes setores da economia. Provavelmente grande parte da população se ocupa com **atividades agrícolas**, no entanto, esta atividade representa apenas 10% em média dos resultados econômicos gerados, o que deve estar relacionado à **baixa produtividade dos fatores de produção existentes**. A indústria mantém uma baixa participação na atividade econômica, e há uma **participação maior do setor de serviços**, alcançando em média 33%. A fragilidade das economias microrregiões deste *cluster* é evidente devido à **elevada dependência do setor público**, que é responsável por 41% dos resultados econômicos gerados, a mais elevada entre todos os *clusters* analisados (Tabela 5).

CO4 Brasil predominantemente rural, de vulnerabilidade social média e da especialização agropecuária

Este é o último *cluster* caracterizado como **predominantemente rural**, com quase 80% das suas 94 microrregiões caracterizadas como rurais (Tabela 6). **Não é possível identificar uma concentração geográfica do cluster no país.** Ainda que esteja especialmente presente no bioma do Cerrado, também é possível identificar microrregiões deste *cluster* nas franjas do bioma da Amazônia, assim como em algumas regiões de Mata Atlântica e Pampa (Figura 3). O aparente descolamento de um bioma específico pode estar relacionado a um uso maior de tecnologias nas atividades produtivas deste *cluster* do que nas dos outros predominantemente rurais. Este *cluster* apresenta a **segunda menor população em comparação com os demais**, abrangendo pouco mais de 11,4 milhões de pessoas. A participação dos jovens (17,5%) é um pouco superior à média nacional e a da população negra (42,7%) um pouco inferior. Ao mesmo tempo, é o *cluster* com a **segunda maior presença de indígenas em termos proporcionais**, abrangendo quase 16,1% da população indígena do país (Tabela 8 e Tabela 9).

A vulnerabilidade social é considerada média para estas microrregiões. A proporção de pessoas em situação de pobreza é em média de 36,3%, e em média 9,75% da população é beneficiária de transferências diretas de renda – valores significativamente inferiores aos casos dos dois *clusters* anteriores. Ainda assim, **a proporção da população economicamente ativa formada no Ensino Médio é em média de 29%, valor inferior à média nacional** (Tabela 5). Com relação à mortalidade infantil e à concentração de renda, as microrregiões estão próximas da média nacional (Figura 2).

A infraestrutura para estas microrregiões é em geral mais precária que a média nacional, no entanto, é melhor que a situação dos dois *clusters* anteriores. **Apesar de encontrar melhores condições, essas microrregiões ainda apresentam certo isolamento territorial e ausência de redes de saneamento e água construídas pelo governo** em comparação com a média nacional. Com relação ao acesso à rede de computadores, o *cluster* se encontra na média (Figura 2).

No que se refere às dimensões de trabalho e de ambiente econômico, é especialmente notável a espe-

cialização das microrregiões na atividade agropecuária. **23% dos resultados econômicos são gerados pela agropecuária**, o segundo maior resultado na comparação entre *clusters*. Adicionalmente é possível encontrar a presença da indústria (14%) e do setor de serviços (35%). **O maior dinamismo dessas economias pode ser observado pela menor participação do setor público**, que alcança 20% (praticamente a metade dos dois *clusters* discutidos anteriormente) (Tabela 5). A existência desse ambiente é refletido nos indicadores de emprego formal, de renda média e dos domicílios tanto rural como urbanos, que se apresentam ligeiramente acima da média nacional (Figura 2).

CO3 Brasil da urbanização integrada, da alta concentração populacional e de alto dinamismo econômico

Diferentemente dos *clusters* anteriores, este é **predominantemente urbano**. Das 191 microrregiões incluídas, mais de 60% possuem uma aglomeração urbana ou são consideradas significativamente urbanas (Tabela 6). Ainda que seja possível observar uma **concentração geográfica na região Centro-Sul do país**, o *cluster* não parece estar relacionado a um bioma (Figura 3), o que é de se esperar em uma economia de caráter mais urbano. Em termos populacionais este *cluster* é relevante porque **concentra quase 55,5% da população do país, o que equivale a mais de 105,8 milhões de pessoas** (Tabela 7). Dessa forma, apesar de apresentar proporções de jovens, negros e indígenas abaixo da média nacional, o tamanho faz dessas populações grupos expressivos. Em relação ao total nacional, o *cluster* **reúne 50% da população jovem, 42,8% da população negra e 21,0% da população indígena** (Tabela 8 e Tabela 9).

Nesse sentido, o principal aspecto da vulnerabilidade social que pode ser observado é o elevado número de pessoas em situação de pobreza. Ainda que em termos proporcionais o *cluster* apresente o menor valor do país (com 31,2% da população em situação de pobreza), isso equivale a **aproximadamente 33 milhões de pessoas, o que representa quase 47% da população total em situação de pobreza** (Tabela 7). Com relação aos indicadores de formação no Ensino Médio da população economicamente ativa, de mortalidade infantil e de concentração de renda, o desempenho do *cluster* é superior à média nacional (Figura 2). É importante recordar que estar acima da média nacional não implica em estar com os desafios resolvidos. Por exemplo, em média apenas 38% da população economicamente ativa deste *cluster* concluiu o Ensino Médio – o que indica que há um espaço expressivo para melhorias (Tabela 5).

No que se refere à infraestrutura, o *cluster* apresenta um desempenho significativamente acima da média em todos os indicadores considerados (Figura 2). Em média, 75% da população tem acesso à rede de saneamento e 86% à rede de água; e 41% dos domicílios dispõem de acesso à rede computadores (Tabela 5).

Com relação ao ambiente econômico e à dimensão de trabalho, este é um *cluster* de alto dinamismo econômico. Os indicadores de emprego formal e renda média e domiciliar, tanto rural como urbana, estão significativamente acima da média nacional (Figura 2). Trata-se do ***cluster* com as maiores participações da indústria, com 23% dos resultados econômicos, e do setor de serviços com 43%**. O dinamismo das economias dessas microrregiões também é evidenciado pela **baixa dependência do setor público (14%)** e pelo **elevado PIB per capita e produtividade**, na comparação com os demais *clusters* (Figura 2).

CO1 Brasil das concentrações urbanas, de vulnerabilidade social média e dos polos econômicos regionais

Este *cluster* também é **predominantemente urbano**: das suas 81 microrregiões, 68% são classificadas como aglomeração urbana ou significativamente urbana (Tabela 6). Em termos de concentração geográfica, há diferenças relevantes entre este *cluster* e o anterior. Ao observar o mapa das microrregiões por *cluster*, é possível observar que o *cluster* anterior se apresenta de maneira mais contínua no território nacional, o que indica uma maior integração entre as microrregiões. Já no caso deste *cluster*, não é possível observar o mesmo tipo de distribuição. **As microrregiões aparecem em alguns pontos do mapa, o que sugere que a urbanização ocorreu de forma mais concentrada, ao invés de se espalhar como no caso anterior** (Figura 1). Não há uma predominância de bioma para este *cluster*, ainda que as poucas microrregiões caracterizadas pelo bioma do Pantanal se inserem nesta categoria (Figura 3).

Este *cluster* é o **segundo maior em termos de abrangência populacional, com 40,3 milhões de pessoas**. Em comparação com o anterior, este *cluster* apresenta uma proporção um pouco superior de jovens (17,7%), o que representa 22,2% da população jovem do país (Tabela 8). No entanto, a proporção de negros é significativamente maior para este *cluster*: **68,2% da população é negra** (Tabela 9).

A vulnerabilidade social apresentada pelo *cluster* é considerada média. O *cluster* tem o **melhor desempenho em termos de formação no Ensino Médio na comparação com os demais** (Figura 2). Os demais indicadores se aproximam da média nacional, o que mostra uma situação de vulnerabilidade relevante. Em média, **40,6% da população das microrregiões se encontra em situação de pobreza, o que equivale a 16,4 milhões de pessoas, o segundo maior contingente em termos absolutos** (Tabela 7).

Com relação à infraestrutura, novamente os indicadores estão próximos da média nacional. 50% da população em média tem acesso à rede de saneamento básico e 77% à rede de água. O afastamento da média se dá com relação ao **baixo isolamento territorial**, possivelmente por conta do grau de urbanização das microrregiões analisadas (Tabela 5).

Com relação ao ambiente econômico e à dimensão de trabalho, as microrregiões podem ser consideradas como polos econômicos regionais. São **economias caracterizadas pela presença da indústria (19%) e do setor de serviços (24%). No entanto, ainda são pouco produtivas** (Tabela 5), não permitindo gerar um dinamismo significativo para além dos limites das microrregiões. Diferentemente do *cluster* anterior, os indicadores de renda média e domiciliar, tanto rural como urbana, apresentam um desempenho inferior à média nacional (Figura 2). É possível observar no mapa dos *clusters* exemplos de microrregiões que pertencem a este grupo: a vasta maioria das capitais e cidades grandes das regiões Norte e Nordeste, o entorno de Brasília, as microrregiões ao redor de Corumbá no Mato Grosso do Sul, Montes Claros e arredores em Minas Gerais etc.

4. CONCLUSÕES

Em um país diverso como o Brasil, definir estratégias de intervenção que sejam adequadas ao contexto existente é um fator determinante para o sucesso. As análises deste capítulo demonstraram que há uma diversidade relevante dentro das macrorregiões e dos estados do país, e por isso é útil adotar um olhar mais pormenorizado, mesmo em uma análise a nível nacional, para entender os

diferentes contextos existentes. Ainda que a definição de unidades de análise menores poderia mostrar ainda mais detalhes, a consideração do nível microrregional ofereceu um panorama interessante sobre a diversidade do país.

A análise de *clusters* realizada com as 558 microrregiões do país indica que é possível considerar cinco tipos de contexto para os esforços de inclusão produtiva. A análise de *clusters* foi feita por meio do software Philcarto com base em 20 indicadores relacionados a dimensões de vulnerabilidade social, infraestrutura, mercado de trabalho e ambiente econômico. Foi identificado que o agrupamento das microrregiões em 5 *clusters* pode explicar 60,41% da heterogeneidade existente no país. O desempenho de cada um dos *clusters* frente aos indicadores selecionados, e as análises adicionais do caráter rural-urbano, da população e da presença de biomas prevalecentes nos *clusters* ofereceram uma caracterização interessante de cada um dos grupos definidos.

Entre os cinco *clusters* definidos, apenas o 04 pode ser considerado como menos prioritário para intervenções de inclusão produtiva. Os *clusters* 02 e 05, que são predominantemente rurais, são especialmente vulneráveis, e por essa razão poderiam ser priorizados para intervenções de inclusão produtiva. Já os *clusters* 01 e 03 apresentam um grande número de pessoas em termos absolutos em situação de vulnerabilidade social, o que também sugere a sua importância. O *cluster* 04, por sua vez, é caracterizado pela presença da agricultura de grande escala e a população em situação de vulnerabilidade parece ter se deslocado para outras partes do país – o que torna o *cluster* menos prioritário, caso seja considerada como relevante a presença expressiva de populações em situação de vulnerabilidade. Tendo em vista a importância dos outros quatro *clusters*, eles serão brevemente caracterizados a seguir.

O *cluster* 05 é predominantemente rural, apresenta alta vulnerabilidade social e baixa atividade econômica. Possui uma relação forte com o bioma da Amazônia e é o *cluster* com a maior porcentagem de jovens, negros e indígenas na sua população. Ao mesmo tempo, tem os maiores níveis de vulnerabilidade social – quase metade da população se encontra em situação de pobreza –, e apresenta os piores resultados em termos de formação no Ensino Médio, mortalidade infantil e concentração de renda. Outra característica marcante é o seu isolamento territorial e a falta de infraestrutura básica. No que se refere à atividade econômica, é o *cluster* com a maior dependência da atividade agrícola e que apresenta o maior grau de informalidade. A baixa atividade econômica também se reflete nos baixos rendimentos dos domicílios e na elevada dependência do dinamismo gerado pelo setor público.

O *cluster* 02 também é predominantemente rural, apresenta alta vulnerabilidade social e atividade econômica incipiente. Apresenta uma forte relação com o bioma da Caatinga e proporções superiores à média nacional em termos de população jovem e negra. É o *cluster* com a maior proporção de pessoas em situação de pobreza: mais da metade da sua população. Além disso, tem desempenho abaixo da média nacional em termos da formação da força de trabalho no Ensino Médio e na desigualdade de renda. A infraestrutura é marcada por um cenário de precariedade, sendo especialmente relevante pelas suas características geográficas a questão do acesso à água. A atividade econômica no *cluster* é incipiente. Apesar da renda dos domicílios ser similarmente baixa à do *cluster* anterior e a dependência do setor público ser ainda maior, é possível identificar uma maior participação do setor de serviços e da indústria.

O *cluster* 03 apresenta uma urbanização integrada, um grande número de pessoas em situação de pobreza e um alto dinamismo econômico. O *cluster* se encontra concentrado na região Centro-Sul do país e não demonstra estar relacionado a um bioma em particular. O que o torna especial-

mente relevante é a concentração populacional, com mais da metade da população do país e metade do total da população jovem. Com isso, o principal aspecto da vulnerabilidade social observado é o elevado número de pessoas em situação de pobreza. No que se refere à infraestrutura, o *cluster* apresenta um desempenho significativamente acima da média do país. Com relação à atividade econômica, o alto dinamismo é observado por contar com os rendimentos domiciliares médios mais elevados, a maior participação da indústria e do setor de serviços e a menor dependência do setor público.

O *cluster* 01 apresenta uma urbanização mais concentrada, vulnerabilidade social média e sua atividade econômica configura polos econômicos regionais. Tem o segundo maior contingente da população, estando atrás apenas do *cluster* 03. No entanto, a proporção de negros na sua população é significativamente superior. O *cluster* – que aparece disperso no país e conta com microrregiões que incluem as capitais do Norte e do Nordeste, assim como as cidades de Porto Seguro (BA), Juazeiro (BA), Corumbá (MS) e Montes Claros (MG) – apresenta o melhor desempenho em termos de formação no Ensino Médio, ao mesmo tempo que mais de 40% da sua população se encontra em situação de pobreza. Em termos de infraestrutura, os indicadores são próximos da média nacional, o que permite que as microrregiões apresentem um baixo isolamento territorial. No que se refere à atividade econômica, o *cluster* conta com a presença da indústria e do setor de serviços, que, no entanto, se mostram pouco produtivos, já que o dinamismo gerado não parece ir muito além do entorno das próprias microrregiões.



Inclusão Produtiva **Parte II**

CAPÍTULO 5

Áreas de oportunidade

Parte II

ÍNDICE **CAPÍTULO 5**

1. Promoção do empreendedorismo	112
2. Cursos profissionalizantes	115
3. Encadeamento produtivo em área de atuação de grandes empresas	118
4. Cadeias de valor rurais	120
5. Assistência a agricultores em situação de extrema pobreza	122
6. Pagamento por serviços ambientais (PSA)	126
7. Investimento em infraestrutura	127
8. Conclusões	128

ÁREAS DE OPORTUNIDADE NO PAÍS

Como foi possível observar na primeira parte desta publicação, há uma grande diversidade de esforços que são realizados para promover a inclusão produtiva. Desde o oferecimento de capacitações e a concessão de recursos financeiros até o desenvolvimento da infraestrutura. É interessante notar, no entanto, que dificilmente essas diferentes iniciativas são vistas como parte de um esforço comum de gerar inclusão produtiva. A própria noção de inclusão produtiva é muitas vezes desconhecida. Com frequência o que existe é um grande número de ações desconectadas e definidas nos seus próprios termos.

Dessa forma, o objetivo deste capítulo é oferecer uma perspectiva abrangente dos diferentes tipos de esforços que estão sendo realizados no país. O capítulo busca descrever as diferentes áreas de oportunidade que se associam à inclusão produtiva e que têm recebido a atenção de diferentes atores. Um melhor entendimento do que tem sido realizado permite identificar lacunas e oportunidades que poderiam ser abordadas por diferentes organizações.

Por meio das revisões bibliográficas realizadas, da análise de 32 iniciativas e de entrevistas com pessoas-chave foram identificadas sete áreas de oportunidade no país. A definição das áreas seguiu em grande medida a maneira como estas têm sido definidas pelos atores no campo¹. São elas: 1) Promoção do empreendedorismo; 2) Cursos profissionalizantes; 3) Desenvolvimento local nas áreas de atuação de grandes empresas; 4) Cadeias de valor rurais; 5) Assistência a agricultores em situação de pobreza extrema; 6) Pagamento por serviços ambientais; e 7) Investimento em infraestrutura. Naturalmente, a categorização proposta não é a única maneira de organizar as iniciativas no campo. Além disso, há interseções entre algumas delas. No entanto, a descrição do que tem sido feito em termos das áreas identificadas oferece um panorama interessante dos esforços em curso no país.

Para discutir cada uma das áreas identificadas, foram utilizadas as categorias do método de priorização *Importance / Tractability / Neglectedness* (ITN). Segundo esse método, uma determinada causa ou área de atuação pode ser priorizada se essa é mais relevante que outras (importância), se tem recebido menos atenção (negligência), e/ou existem formas de abordar os problemas de efetividade comprovada (tratabilidade). Devido aos limites do projeto realizado, este capítulo não se propõe a realizar uma comparação rigorosa entre as áreas. As três categorias propostas são utilizadas para organizar a análise e, junto com outros critérios, foram levadas em consideração para selecionar as áreas que recebem maior atenção na terceira parte desta publicação.

Por meio de revisões bibliográficas e entrevistas, foram identificadas sete áreas de oportunidade para a inclusão produtiva no país.

¹ A definição de áreas de oportunidade é diferente da apresentada, por exemplo, no Capítulo 2, quando a discussão estava centrada na literatura de impacto. Ao considerar os esforços realizados no país, é mais interessante agrupar as intervenções que buscam promover um tipo de inclusão produtiva similar com um público-alvo também similar. Dessa forma, a divisão proposta busca evitar falsas separações, como entre inclusão financeira e promoção do empreendedorismo; e diferenciar as abordagens que se dirigem a públicos-alvo distintos ainda que parecidos, como é o caso das cadeias de valor rurais (voltadas para agricultores estruturados) e do apoio concedido a agricultores em situação de pobreza extrema.

O capítulo está dividido em oito seções, sendo que as sete primeiras se referem a cada uma das áreas de oportunidade identificadas. Para cada área, é primeiramente feita uma caracterização da sua importância no contexto brasileiro. Em seguida, utilizando principalmente o conteúdo apresentado no Capítulo 2, são apresentadas as evidências disponíveis sobre a efetividade dos esforços na área. Por fim, são descritas algumas das iniciativas que têm sido realizadas, sem, no entanto, adentrar na avaliação delas. É importante lembrar que se optou por não fazer menção direta a organizações da sociedade civil ao longo dos capítulos, para evitar injustiças com as organizações atuantes. No entanto, não se deve subestimar o papel fundamental que elas desempenham em muitas áreas discutidas a seguir. Ao final do capítulo é apresentada uma última seção de conclusões.

1. PROMOÇÃO DO EMPREENDEDORISMO

Descrição e importância

Diante da redução de oportunidades no mercado formal, o empreendedorismo tem se tornado cada vez mais uma alternativa para a geração de renda. Segundo o Global Entrepreneurship Monitor, em 2017, 36 em cada 100 brasileiros e brasileiras adultos (18 a 64 anos) – o que representa quase 50 milhões de brasileiros – estavam conduzindo alguma atividade empreendedora, seja na criação ou aperfeiçoamento de um novo negócio, seja na manutenção de um negócio já estabelecido. No que se refere à motivação dos empreendedores, houve uma mudança sensível a partir de 2015. Até o ano de 2014, ao redor de 70% empreendiam por uma oportunidade, enquanto 30% o faziam por necessidade. A partir de 2015, quando se estabelece a crise econômica no país, a proporção mudou para 58% empreendendo por oportunidade e 42% por necessidade (GEM, 2018a).

Diante da redução de oportunidades no mercado formal, o empreendedorismo tem se tornado cada vez mais uma alternativa para a geração de renda.

Empreender é uma atividade desafiadora e por isso diferentes iniciativas têm buscado apoiar os empreendedores.

Os desafios existentes são especialmente expressivos quando o empreendedorismo se dá por necessidade (KLUVE et al., 2017). Caso os empreendedores não recebam o devido apoio, seus negócios podem se manter em um nível de funcionamento que dificilmente reverta as condições de vulnerabilidade em que se encontram seus responsáveis. Nesse contexto, diferentes serviços de apoio aos empreendedores são oferecidos, tais como: cursos de capacitação para desenvolver habilidades gerenciais e fomentar uma cultura empreendedora, atividades de assessoria para

melhor definir o modelo de negócio adotado e aprimorar o desempenho financeiro dos empreendimentos, e programas que oferecem acesso a recursos financeiros e a ativos.

Passou a modificar a atuação neste campo mais recentemente a ideia de que, além de gerar resultados financeiros, os empreendimentos estabelecidos também podem gerar impacto social e ambiental. Esse novo olhar para o empreendedorismo trouxe novas perspectivas e atores para esta área de oportunidade. Nesse sentido, diferentes iniciativas têm surgido ao longo dos últimos anos buscando apoiar modelos de negócio que tragam retorno financeiro ao mesmo tempo que respondam às necessidades da sociedade através de mecanismos de mercado: são os negócios de impacto social e ambiental².

² O Sebrae (2017) descreve os negócios de impacto social e ambiental como aqueles que incorporam à sua missão o compro-

Tratabilidade

Entre as intervenções que têm sido avaliadas na literatura de impacto estão os programas de inclusão financeira, os quais têm apresentado resultados heterogêneos e muitas vezes inconsistentes. Duvendack e Mader (2019) avaliaram em sua revisão sistemática os impactos gerados por iniciativas desse tipo, as quais buscam aumentar o acesso a serviços financeiros, como crédito, poupança, seguros e transferências de dinheiro. De acordo com a análise dos autores, apesar de gerar efeitos positivos em alguns indicadores como renda, ativos ou gastos, programas de inclusão financeira não geram efeitos transformadores. Os autores afirmam que há uma exceção para os programas que estimulam o desenvolvimento de hábitos de poupança. Apesar de pequenos, esses programas têm sido capazes de gerar efeitos positivos e consistentes.

Para promover o empreendedorismo, a literatura indica que é necessário oferecer os serviços financeiros em conjunto com outros esforços, como capacitação e assessoria técnica. Essa percepção é identificada por Duvendack e Mader (2019) e reforçada pelas revisões sistemáticas de Kluge et al. (2017) e Chinen et al. (2017), que indicam que os programas de promoção do empreendedorismo tendem a se tornar serviços com múltiplos componentes e que esses são especialmente efetivos quando combinam capacitação para negócios, serviços de assessoria para negócios (incluindo mentoria) e/ou acesso a capital, incluindo capital físico, financeiro e social. Iniciativas desse tipo se mostraram efetivas em termos de melhorias no emprego, na renda e no desempenho dos negócios, especialmente quando aplicados em países como o Brasil. Oferecer apenas formação financeira ou apenas um dos componentes mencionados anteriormente não se mostrou efetivo, segundo as revisões sistemáticas. Essas alertam também que os programas de empreendedorismo por vezes sofrem pela sua curta duração, o que reforça a importância de um acompanhamento ou assessoria mais contínuos ao negócio.

A literatura também indica que as concessões financeiras são o tipo de apoio financeiro mais efetivo para os micro e pequenos empreendedores. Chinen et al. (2017) reforçam a afirmação de que há limitações relevantes nas experiências que se restringem à transferência de renda e às microfinanças. Piza et al. (2016) e Cho e Honorati (2014) afirmam que, no contexto de serviços combinados, a abordagem mais interessante é a de programas de concessões financeiras (*matching grants*) em que os custos incorridos pelos empreendimentos para ações de treinamento, marketing e/ou participação em feiras comerciais são reembolsados. Kluge et al. (2017) adicionam que esse tipo de apoio financeiro é especialmente efetivo quando se está dando início a um novo negócio.

Negligência

No Brasil, há diversos atores promovendo o empreendedorismo de pequenos negócios. O ator mais relevante nesse sentido é o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae). Também há iniciativas do governo e do Terceiro Setor que buscam facilitar o empreendedorismo individual, dando especial atenção ao acesso a recursos financeiros. Mais recentemente um conjunto de novos atores vêm emergindo para dar atenção ao tema dos negócios de impacto social e ambiental.

O Sebrae atua em todo o território nacional, desde 1972, e conta com pontos de atendimento nas 27 Unidades da Federação. A entidade oferece cursos, seminários, consultorias e assistência

misso de transformação social ou ambiental positiva, ao mesmo tempo que possibilitam a geração de receita. Sua atividade principal deve trazer impactos positivos à sociedade, sobretudo beneficiando a base da pirâmide, ou seja, as camadas sociais mais pobres da população, e/ou o meio ambiente.

técnica para pequenos negócios de todos os setores. Sua missão é estimular o empreendedorismo e possibilitar a competitividade e a sustentabilidade dos empreendimentos de micro e pequeno porte. Atua em: educação empreendedora; capacitação dos empreendedores e empresários; articulação de políticas públicas que criem um ambiente legal mais favorável; acesso a novos mercados; acesso a tecnologia e inovação; e orientação para o acesso aos serviços financeiros.

Entre os esforços para promover o empreendedorismo estão as iniciativas que buscam oferecer acesso a recursos financeiros. Nesse sentido, há iniciativas governamentais, empresariais e comunitárias. Entre as iniciativas do governo, merecem destaque o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e a experiência do Banco do Nordeste com o Crediamigo, que têm oferecido acesso a crédito com condições diferenciadas a pequenos empreendedores para impulsionar os seus negócios. No que se refere a experiências de base comunitária, o Brasil apresenta iniciativas interessantes de bancos comunitários e cooperativas de crédito, que também têm oferecido condições diferenciadas de acesso a recursos financeiros, além de propiciar o fortalecimento das economias locais. No campo empresarial, algumas organizações têm criado aceleradoras de negócios sociais.

Um número crescente de organizações tem se envolvido no campo dos negócios de impacto socioambiental e avanços relevantes têm ocorrido no país. Há diferentes atores atuando nesse campo, desde organismos internacionais, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), até organizações da sociedade civil e empresas, especialmente por meio da criação

Atenção incipiente tem sido dada à promoção de negócios de impacto que resolvam problemas de empregabilidade e ao empreendedorismo nas periferias urbanas.

de aceleradoras³ de negócios de impacto socioambiental. Em 2017, foi aprovada pelo governo brasileiro a Estratégia Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto (ENIMPACTO) como resultado da articulação de algumas organizações da sociedade civil. A estratégia coordena a articulação de órgãos e entidades da administração pública federal, do setor privado e da sociedade civil, com o objetivo de promover um ambiente favorável ao desenvolvimento de investimentos e negócios de impacto⁴.

No entanto, ainda existem desafios e lacunas a serem abordados na promoção de negócios de impacto socioambiental.

De acordo com Pnud e Sebrae (2017), há lacunas no ecossistema de apoio a negócios de impacto relacionadas ao baixo número

de aceleradoras e à sua pequena distribuição geográfica, à insuficiente oferta de capital e à falta de um trabalho mais integrado entre aceleradoras e investidores. Há uma convergência nos estudos desenvolvidos em termos de desafios enfrentados no dia-a-dia das organizações de apoio: baixo número de empreendimentos preparados para receber investimentos, falta de capacitação dos empreendedores e insuficiência de investimento para a expansão das organizações de apoio. Além disso, algumas questões parecem ter recebido pouca atenção até o momento. Dentre elas, merecem destaque a promoção de negócios de impacto socioambiental que busquem solucionar problemas de empregabilidade e a promoção de negócios de impacto socioambiental nas periferias urbanas.

³ As aceleradoras de empresas e organizações similares são uma ferramenta de apoio a empreendedores na estruturação e amadurecimento dos seus empreendimentos, fortalecendo-os para se inserirem melhor no mercado, e apoiando na tração e escala.

⁴ A ENIMPACTO está estruturada em cinco eixos estratégicos: 1. Ampliação da oferta de capital para os negócios de impacto; 2. Aumento da quantidade de negócios de impacto; 3. Fortalecimento das organizações intermediárias; 4. Promoção de um ambiente institucional e normativo favorável aos investimentos e aos negócios de impacto; 5. Fortalecimento da geração de dados que proporcionem mais visibilidade aos investimentos e aos negócios de impacto.

2. CURSOS PROFISSIONALIZANTES

Descrição e importância

Outra área relevante para a inclusão produtiva é a inclusão via emprego, a qual é comumente associada ao oferecimento de cursos de capacitação. O International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC) identifica que a maior parte da população pobre em idade adulta do Brasil é economicamente ativa, contudo, a sua inserção no mundo do trabalho em geral é precária, com renda baixa e instável. O IPC afirma que, em grande medida, isso se deve ao fato de a população não ter tido acesso à educação e a bons cursos de qualificação profissional. Falta de acesso a informações, baixa escolaridade, jornada de trabalho de várias horas por dia e longas distâncias a percorrer até a escola são alguns dos obstáculos que, somados à baixa renda, dificultam a elevação do nível educacional e a qualificação profissional da população (IPC, 2014). Dessa forma, o fortalecimento da capacitação técnica é uma área de atuação a que diferentes organizações têm recorrido para promover a inclusão produtiva. As intervenções desse tipo buscam desenvolver capacidades nos trabalhadores para que possam se inserir no mercado de trabalho, melhorando a sua eficiência, e contribuindo para elevar a produtividade dos trabalhadores e dos negócios (CRAVO; PIZA, 2018; TRIPNEY et al., 2013).

... a maior parte da população em situação de pobreza em idade adulta do Brasil é economicamente ativa, contudo, a sua inserção no mundo do trabalho em geral é precária, com renda baixa e instável.

Os cursos profissionalizantes podem tomar diferentes formas e incluir diferentes elementos. Alguns cursos são mais simples e de curta duração, enquanto outros são mais complexos e podem durar vários meses ou alguns anos. Destes, um exemplo é a educação técnica, que dá atenção ao ensino de princípios da ciência e da matemática e suas aplicações e pode ser oferecida aos estudantes de Ensino Médio, ou para aqueles que já concluíram a sua formação básica (TRIPNEY et al., 2013). Outro tipo é a formação ou educação vocacional, que busca preparar os participantes para um ofício ou ocupação específica. Esse poderia ser o caso de ocupações manuais como as habilidades de um mecânico, um assistente de cozinha ou um jardineiro, e também pode ser o caso de habilidades administrativas como vendas, logística, secretaria e o uso de computadores (KLUVE et al., 2017). As formações podem ser oferecidas tanto de maneira integrada com o Ensino Médio, como de maneira complementar, e podem incluir a capacitação em habilidades para a vida (*soft-skills*) e elementos práticos, inclusive fora da sala de aula com experiências no ambiente de trabalho (*on the job*).

Tratabilidade

Há consenso entre as diferentes revisões de que a oferta de cursos profissionalizantes gera efeitos positivos, ainda que pequenos (CHINEN et al., 2017; KLUVE et al., 2017; LANGER et al., 2018; TRIPNEY et al., 2013). Chinen et al. (2017), por exemplo, afirmam que, apesar de haver variabilidade nos resultados, é possível identificar, nas intervenções analisadas, um aumento de 11% no emprego e de 8% no emprego formal, assim como um crescimento na renda de 6%. Os autores também indicam que os resultados são especialmente expressivos para mulheres e jovens em situação de maior vulnerabilidade social. Apesar da literatura indicar a efetividade das intervenções desse tipo, também é ressaltado que há grande pluralidade nas intervenções em termos de contexto, desenho, perfil e características dos beneficiários, o que deve ser levado em consideração.

De toda forma, as revisões sistemáticas também identificam alguns aspectos que, se observados, poderiam fortalecer as intervenções de treinamento. Nesse sentido, a literatura indica que as intervenções de capacitação e formação profissional são tipicamente combinadas com serviços que auxiliam o estudante a se inserir no mercado de trabalho. Alguns exemplos de serviços desse tipo são programas de mediação entre pessoas e empregos, o uso de *vouchers* salariais, mentoria, estágio e serviços de recrutamento (LANGER et al., 2018; CHINEN et al., 2017; KLUVE et al., 2017). Além disso, reconhece-se que treinamentos são mais efetivos quando o conteúdo é desenhado de acordo com a demanda de mão-de-obra, o que sugere a necessidade de consultas com o setor privado. Alguns autores também identificam a importância de que o treinamento conte com elementos práticos. No que diz respeito à aquisição de habilidades para a vida ou *soft-skills*, os autores indicam que os impactos não são significativos caso a formação nesse sentido seja considerada isoladamente.

A literatura indica também que oferecer apenas serviços que facilitem a contratação, sem dar atenção à capacitação dos envolvidos, apresenta resultados limitados. Kluve et al. (2017) analisam os resultados do oferecimento de subsídios salariais para facilitar a contratação de jovens e identificam que esse tipo de intervenção é efetivo na criação de oportunidades de emprego, no entanto pouco é observado com relação a aumentos no nível de remuneração dos participantes. Nesse sentido, os autores reforçam que, a oferta de uma oportunidade subsidiada precisa ser combinada com a possibilidade dos jovens melhorarem as suas habilidades por meio dela.

Negligência

O campo da formação profissional tem recebido atenção de diversos atores, sendo alguns deles de grande porte. Conta com a presença de atores relevantes como o próprio governo, nas suas diferentes instâncias, e o sistema S. Além disso, há inúmeras iniciativas da sociedade civil que têm buscado de maneira mais restrita atender a populações específicas.

O Sistema S se destaca como um ator consolidado nessa área e tem atuação em todo o território nacional. As entidades do sistema ofertam cursos de formação técnica profissional em diversas áreas, tanto para jovens na educação básica, como para pessoas em processo de profissionalização que já tenham algum nível de educação formal em sua trajetória educacional. A oferta de cursos ocorre em modalidades pagas e gratuitas e atende diferentes públicos. O Sistema S oferta cursos profissionais como uma estratégia para atender as demandas e interesses do setor produtivo. Isso significa que a profissionalização é guiada a partir das necessidades dos empregadores e articulada com as ofertas do mercado. Em termos de antecipação da demanda por novas competências, um diretor técnico do Senai São Paulo indicou que é considerado um horizonte de 1 a 3 anos para definir mudanças nos processos de formação. O Sistema S também tem sido importante parceiro das distintas esferas de governo em suas políticas educacionais ou de formação profissional.

Outro ator de grande relevância é o próprio governo que possui uma atuação histórica na criação de escolas técnicas. Desde o início do século XX, o governo nas instâncias federal e estadual criou escolas técnicas, oferecendo formação de qualidade para a população. A partir de 2003, houve uma expansão da rede de escolas técnicas no nível federal, que passou de 140 para 644 instituições em 2018, incluindo Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, Centros Federais de Educação Tecnológica e Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais. Apesar das oportunidades criadas, a oferta educacional desse tipo de educação ainda é muito restrita em comparação à demanda.

Outra iniciativa importante no âmbito do governo está relacionada à Lei da Aprendizagem

(10.097/2000). Esse instrumento legal incentiva empresas de médio e grande porte a contratar jovens com idade entre 14 e 24 anos como aprendizes. O contrato de trabalho pode durar até dois anos e, durante esse período, o jovem é capacitado na instituição formadora e na empresa, combinando formação teórica e prática. Com isso, os jovens têm a oportunidade de inclusão social com o primeiro emprego e podem desenvolver competências para o mundo do trabalho, enquanto os empresários podem contribuir para a formação dos futuros profissionais do país, difundindo os valores e cultura de sua empresa. Em 2017, havia 378.942 contratos de aprendiz ativos no país. No entanto, nem todas as empresas cumprem com as cotas definidas por lei. Segundo estimativa da Rede Peteca, se as empresas do país cumprissem com a cota mínima definida no projeto de lei, haveria 940 mil contratações desse tipo no país (REDE PETECA, 2017).

A partir de 2011, o Governo Federal buscou ampliar a oferta de cursos profissionalizantes por meio da criação do Pronatec, no âmbito do Programa Brasil Sem Miséria. O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) promove a formação profissional em grande escala, oferecendo tanto formação técnica com a duração de um ano para estudantes e graduados do Ensino Médio, como cursos de curta duração para beneficiários dos programas sociais do governo, como o Bolsa Família⁵. Diferentemente das iniciativas do Sistema S, o Pronatec tem uma forte orientação à população mais vulnerável, sendo o público prioritário aquele que possui renda familiar de até dois salários mínimos, está inscrito no CadÚnico e recebe auxílio governamental. Para ofertar a formação, o governo estabelece convênios com o Sistema S, com escolas técnicas estaduais e municipais e entidades educacionais do setor privado. Segundo Costa et al. (2014), dentre aqueles que transitaram no mercado formal de trabalho entre 2012 e 2014, 183,7 mil (42,7%) obtiveram o emprego após a matrícula em um curso do Pronatec.

Uma das principais críticas feitas ao Pronatec foi a falta de articulação dos cursos com o mercado de trabalho, o que se tentou superar no contexto do Programa Progridir. A obtenção de um certificado de curso profissionalizante não garante vaga no mercado de trabalho. Existem diversos fatores influenciando esse contexto tais como o ambiente econômico, o capital social e a rede individual de cada pessoa. Os gestores do programa Progridir, instituído em 2017, reconheceram os desafios de coordenação e a desconexão que o Pronatec apresentava com a demanda por mão de obra. O Progridir propôs articular de forma conjunta intervenções de intermediação de mão de obra, qualificação profissional e empreendedorismo. Por essa razão foi criada uma plataforma *online* que permitiria a conexão dos beneficiários do programa e dos gestores públicos. O governo buscou estabelecer parcerias com o setor privado, os quais ofereceriam tanto oportunidades de emprego como informações que ajudariam a determinar a oferta educacional. O programa chegou a estabelecer quase 300 parcerias, incluindo manufatura, comércio, serviços e agricultura (BOTELHO, 2018).

Outro esforço recente que deve alterar a oferta de cursos profissionalizantes nos próximos anos é a reforma do Ensino Médio, que contempla um itinerário de educação profissionalizante. Em 2017, foi aprovada a Lei nº 13.415⁶, que, além de determinar uma base nacional curricular comum (BNCC-EM) para todas as escolas do país, estabelece que a formação se dará via itinerários formativos. Ou seja, a carga horária do Ensino Médio será dividida entre as disciplinas obrigatórias (Língua Portu-

⁵ O catálogo de ofertas do Pronatec conta com 227 cursos divididos em 13 áreas (ambiente e saúde; controle e processos industriais; desenvolvimento educacional e social; gestão e negócios; informação e comunicação; infraestrutura; militar; produção alimentícia; produção cultural e design; produção industrial; recursos naturais; segurança; turismo, hospitalidade e lazer).

⁶ Informações adicionais sobre o Novo Ensino Médio podem ser obtidas no portal: <http://novoensinomedio.mec.gov.br/#/pagina-inicial> e na lei da reforma: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13415.htm.

guesa, Matemática e Inglês), que ocuparão 60% do tempo, e os itinerários formativos, uma formação à parte que o estudante escolherá a partir de suas preferências e intenções de carreira. Os itinerários formativos estão relacionados às áreas do conhecimento (Matemática, Linguagens, Ciências Humanas e Ciências da Natureza) e à formação técnica e profissional. O novo modelo define que todo estudante das escolas públicas do país terá a oferta de qualificação profissional e, tendo em vista que foram registradas 7,7 milhões de matrículas no ensino médio em 2018 (INEP), o desafio de implementar tal política pública se mostra bastante relevante. Além disso, com exceção das experiências do SENAI, pouca atenção tem sido dedicada à discussão do itinerário de formação técnica e profissional por parte das organizações da sociedade civil.

Apesar de haver inúmeros esforços em curso, a atenção oferecida às transformações que devem ocorrer no mundo do trabalho ainda é incipiente.

Além dos esforços de atores de grande porte, também há inúmeras organizações do terceiro setor que ofertam cursos de qualificação profissional. As ações do terceiro setor se dão em um formato mais restrito que a ação governamental, estão dirigidas a determinadas áreas de atuação e possuem um público-alvo mais limitado. Alguns dos entrevistados identificaram que, apesar de haver muitas iniciativas no campo, em geral são esforços de baixa qualidade e pouco efetivos na inserção dos jovens no mercado de trabalho. Grande parte dos esforços estão direcionados à oferta de cursos, e recentemente as organizações têm dado atenção crescente ao desenvolvimento de habilidades

para a vida, ou *soft-skills*. Entre as experiências que são identificadas como mais bem-sucedidas na formação profissional, algumas delas também foram propostas para a inclusão na política pública, mas os resultados alcançados foram limitados ou ainda são difíceis de avaliar.

É possível observar, a partir das diferentes iniciativas em curso, que a atenção oferecida às transformações no mundo do trabalho nos próximos anos ainda é incipiente. Frente às mudanças tecnológicas que devem ocorrer nos próximos anos, inúmeros postos de trabalho devem ser eliminados, ao mesmo tempo que novas ocupações serão criadas. A resposta que em geral tem sido dada à perspectiva dessas mudanças é a de fortalecer as ações para desenvolver *soft-skills*. Além disso, algumas iniciativas para formar jovens na área de tecnologia têm sido criadas ou estabelecidas no país. No entanto, esse esforço ainda parece limitado frente à magnitude das transformações que devem ocorrer nos próximos anos. Outra tendência que deve influenciar a dinâmica no mercado de trabalho é o envelhecimento da população. Entretanto, apenas uma atenção pontual tem sido dada às formações e ao potencial existente na área de cuidados.

3. ENCADEAMENTO PRODUTIVO EM ÁREA DE ATUAÇÃO DE GRANDES EMPRESAS

Descrição e importância

Uma área de oportunidades explorada especialmente pelo setor privado é a promoção do desenvolvimento local nos territórios em que atuam. Nesta área de atuação, o ator central é uma grande empresa que se apoia nas ideias de “cadeia de valor” e “valor compartilhado”, propostas por Michael Porter para promover desenvolvimento. A ideia de valor compartilhado sugere que as empresas podem adotar políticas e práticas operacionais que não apenas melhorem sua competitividade, mas que também promovam avanços nas condições econômicas e sociais das comunidades em que

atuam (GVCES, 2014).

As estratégias de desenvolvimento local estão associadas especialmente à colaboração com os atores no território onde as empresas se localizam.

Porter sugere três dimensões para gerar valor compartilhado: a concepção de produtos, serviços e modelos de negócio que levem em consideração necessidades sociais; a modificação na forma como as atividades da cadeia produtiva são realizadas (por exemplo, redução no consumo de água em uma etapa do processo produtivo); e o desenvolvimento de arranjos produtivos locais por meio da colaboração com atores no território em que a empresa está estabelecida, visando ao aumento de produtividade e inovação. As estratégias de desenvolvimento local se baseiam especialmente nessa última dimensão e podem incluir, além das atividades produtivas e comerciais, a criação de relações com o poder público, com a comunidade e a sociedade civil organizada para construir uma agenda comum de desenvolvimento.

Nesta área de atuação, uma grande empresa busca gerar “valor compartilhado” com outras organizações que se associam à sua cadeia de valor.

A adoção desse tipo de estratégia também é impulsionada pelas mudanças que têm ocorrido no mundo dos negócios, em que a competição pelos mercados tem se acirrado. Nesse contexto, é a produtividade média de uma cadeia de valor que determina a competitividade dos negócios, o que exige que as economias reduzam a assimetria de produtividade entre pequenas e grandes empresas. Dessa forma, programas têm sido desenhados para conectar as demandas das grandes empresas com o que pode ser oferecido pelas pequenas – que podem tanto atuar como vendedoras como compradoras dessas organizações de maior porte –, o que, com frequência, também pode incluir processos de capacitação e inovação tecnológica para as de menor porte (SEBRAE, 2014).

Tratabilidade

As evidências disponíveis sobre esta área não possuem o mesmo rigor que o identificado para os casos anteriores, o que limita as possibilidades de avaliar a tratabilidade. No levantamento de revisões sistemáticas relacionadas à inclusão produtiva não foi possível identificar a discussão desse tipo de intervenção. No entanto, há uma pesquisa de opinião conduzida pelo Sebrae com os participantes do seu Programa Nacional de Encadeamento Produtivo que aborda esse tema. Naturalmente, é importante considerar que pode haver vieses relevantes nos resultados apresentados, já que o impacto é avaliado apenas junto àqueles que participaram da iniciativa e que as informações consideradas são opiniões de entrevistados.

A pesquisa do Sebrae indica resultados positivos para as pequenas e as grandes empresas que participaram de esforços de encadeamento produtivo. De acordo com a pesquisa realizada em 2014, para 71,4% dos empresários de micro e pequenas empresas, houve melhora na qualidade do produto ou serviço oferecido. Também houve aumento de pelo menos 25% em média no faturamento do produto, na lucratividade e na produtividade das pequenas empresas, e o número de pessoas empregadas aumentou para 47,1% dos entrevistados. A maioria deles, à época, também pretendia realizar novos investimentos

Não foi possível identificar avaliações com o mesmo rigor das revisões sistemáticas para os esforços desta área.

(SEBRAE, 2014). Também para a maioria das empresas grandes houve melhoras na qualidade de produtos ou serviços, e atualização tecnológicas relevantes por meio do programa.

Negligência

O Sebrae, com o Programa Nacional de Encadeamento Produtivo, é um ator importante nessa área. Esse programa busca conectar as demandas de grandes empresas com a oferta que pode ser oferecida pelas pequenas, apoiando-as também em sua qualificação para superarem eventuais *gaps* de produtividade. O Sebrae já envolveu em suas ações mais de 70 mil empresas.

Outro ator relevante é a Rede América, que congrega os institutos e associações de grandes grupos empresariais. Esta rede busca qualificar e ampliar a ação empresarial para a promoção de comunidades sustentáveis na América Latina, por meio da criação de espaços que promovam a aprendizagem coletiva das organizações atuando neste campo. Muitas organizações associadas à rede buscam promover o desenvolvimento local nos arredores de suas plantas industriais.

4. CADEIAS DE VALOR RURAIS

Descrição e importância

Outra área de oportunidade é a dos esforços direcionados a melhorar o acesso de produtores rurais a mercados. Enquanto os empreendedores enfrentam desafios para acessar mercados nas áreas urbanas, esse desafio é ainda maior para aqueles que se encontram nas áreas rurais. Nelas, frequentemente os serviços disponíveis e as condições de acesso e escoamento da produção são mais limitados. Mais recentemente, esse desafio tem sido combinado com demandas crescentes dos mercados consumidores por qualidade e rastreabilidade. Nesse contexto, novas formas de relacionamento entre os produtores rurais e os mercados têm sido propostas e experimentadas, com base na ideia do estabelecimento de cadeias de valor. Kumar, Balasubramanian e Raman (2016) utilizam o termo “cadeia de valor” para se referir à colaboração focada no mercado entre os diferentes *stakeholders* que produzem e comercializam produtos de valor agregado. Dessa forma, as iniciativas nesse contexto são marcadas por uma dimensão coletiva.

Os esforços nesta área buscam criar novas formas de relacionamento entre os produtores rurais e os mercados e com frequência pressupõem a atuação coletiva.

Participam desse tipo de intervenção produtores minimamente estruturados e a forma de colaboração estabelecida pelos envolvidos pode ser de diferentes tipos. Os produtores envolvidos podem estabelecer associações ou cooperativas entre si para ter melhor acesso a insumos ou mercados. Também podem criar instalações compartilhadas para o armazenamento e processamento de seus produtos, ou laboratórios de controle de qualidade. Outras formas de colaboração são também o estabelecimento de contratos com empresas ou supermercados para a venda de produtos, no que ficou conhecido como agricultura contratual, e o estabelecimento de esquemas de certificação, que podem oferecer garantias por exemplo de origem ou de formas de produção que agregam valor aos produtos oferecidos. Devido

a exigências de qualidade, escala mínima e investimento implicado nesses tipos de intervenção, o público alvo são produtores rurais minimamente estruturados, o que exclui um grande contingente de

produtores que se encontra em situação de extrema pobreza, como será discutido na próxima seção.

Tratabilidade

As evidências disponíveis sobre essas intervenções nem sempre são suficientes para se chegar a conclusões sobre a sua efetividade. Este é o caso dos esquemas de certificação (OYA et al., 2017) e da agricultura por contrato (TON et al., 2017). No entanto, as discussões propiciadas por diferentes revisões sistemáticas apontam questões relevantes quanto à efetividade das iniciativas nesta área.

A literatura indica que é necessário contar com uma combinação de abordagens para conectar as áreas rurais com os mercados. Para Kumar, Balasubramanian e Raman (2016), abordagens que buscam conectar as áreas rurais com os mercados podem ser efetivas por meio da combinação de formas de associação de produtores com capacitação e apoio financeiro. Os autores também indicam que é importante considerar as formas que os produtores acessam informações sobre os mercados. Diferentemente do que se alcança por meio das intervenções por separado, a combinação de intervenções gera efeitos em aspectos como a posse de ativos, o lucro gerado e a renda e o consumo ou gasto da unidade familiar. Além disso, os estudos analisados pelos autores indicam que é possível obter maiores benefícios ao focar em homens jovens ou famílias chefiadas por mulheres.

Ao considerar as diferentes formas de colaboração que poderiam ser estabelecidas, diferentes revisões sistemáticas convergem em ressaltar a importância do contexto em questão. Kumar, Balasubramanian e Raman (2016) afirmam que é importante identificar e selecionar oportunidades de meios de vida que sejam relevantes para o mercado e apropriadas à população, ao invés de adotar uma única intervenção independente do contexto. Oya et al. (2017) ressaltam que, no caso dos esquemas de certificação, o contexto é extremamente importante, pois diferentes aspectos do ambiente econômico e social podem atuar como barreiras ou facilitadores dessas iniciativas. Ton et al. (2017) indicam que os arranjos formados dependem do tipo de cultivo que é considerado no estabelecimento de contratos agrícolas.

Outra questão relevante para essas iniciativas é a formação de líderes, facilitadores ou coordenadores. Na análise realizada por Kumar, Balasubramanian e Raman (2016), foi indicado que estes desempenham um papel substancial no sustento do grupo e na eventual conquista de resultados sociais, como o empoderamento de gênero. Dessa forma, os autores sugerem que seja investido tempo e recursos substanciais para garantir a identificação e a seleção de facilitadores.

Negligência

Esta área de oportunidades conta com um número menor de atores, dentre os quais alguns governos estaduais do país, que são apoiados por recursos de organismos internacionais. Alguns governos estaduais têm estabelecido ao longo do tempo parcerias com organismos internacionais, como o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) e o Banco Mundial, para financiar projetos que buscam melhor estruturar negócios comunitários nas áreas rurais do país. Um exemplo nesse sentido é o programa Microbacias do Governo do Estado de São Paulo. O programa está atualmente na sua segunda etapa e é realizado em parceria com o Banco Mundial. Voltado aos agricultores familiares organizados em associações e cooperativas em todo o Estado, bem como a organizações de produtores de comunidades tradicionais como quilombolas e indígenas, o programa tem como objetivo ampliar a competitividade desses grupos bem como lhes proporcionar o acesso a mercados. O programa busca fortalecer as organizações de produtores rurais e oferece apoio financeiro e técnico

para viabilizar iniciativas de negócio (como a construção de uma planta de processamento). Essas iniciativas podem chegar a receber apoio financeiro de 800 mil reais. Além disso, o programa também oferece assistência técnica e informações sobre o mercado, fortalecendo a articulação com políticas públicas que podem, por exemplo, viabilizar a construção de infraestrutura (SÃO PAULO, 2018).

Considerando o potencial existente no Brasil, ainda há um número restrito de organizações atuando nesta área.

Além disso, há no país algumas poucas organizações da sociedade civil com capacidade técnica para apoiar a estruturação de negócios comunitários. A atuação dessas organizações se dá tipicamente por meio de projetos de responsabilidade social de grandes empresas e está direcionada a uma comunidade específica. Algumas dessas organizações também possuem especialidade em *design* de produto, o que permite a criação de produtos diferenciados que podem ser melhor inseridos nos mercados e gerar um melhor retorno aos produtores.

Adicionalmente, o país conta com organizações que atuam no âmbito da certificação, a qual, no entanto, ainda parece uma via pouco explorada. Esse é o caso das Indicações Geográficas (IGs) que são acompanhadas pelo Sebrae e pelo Instituto Nacional da Propriedade Industrial. Até abril de 2015, o Brasil tinha 42 IGs registradas, sendo 34 indicações de procedência e 8 denominações de origem⁷ (SEBRAE, 2015), o que indica um potencial ainda pouco explorado no país. Além disso, há organizações da sociedade civil que oferecem, a partir de diferentes abordagens, serviços de certificação socioambiental para a produção agropecuária.

As entrevistas realizadas também indicaram alguns dos produtos e serviços que podem levar a criação de cadeias de valor no Brasil. No que se refere à produção primária, foram identificados cultivos e atividades em que a produção não pode ser facilmente mecanizada, tais como hortaliças, fruticultura, cacau e a criação de pequenos animais, como frangos, suínos, caprinos e ovinos). No entanto, as iniciativas não se restringem à produção agrícola: outra oportunidade identificada é o turismo rural, o qual tem sido em grande medida negligenciado no país.

5. ASSISTÊNCIA A AGRICULTORES EM SITUAÇÃO DE EXTREMA POBREZA

Descrição e importância

A diversidade de condições enfrentadas pelos produtores rurais do país tem levado os atores a definirem segmentações dentro deste grupo. Nesse sentido, uma das diferenciações feitas é entre agricultura familiar e patronal. A categoria agricultura familiar passou a ser reconhecida como sujeito de direito no cenário brasileiro a partir de 1996. No entanto, mesmo entre os agricultores familiares há uma grande heterogeneidade, o que tem levado o Governo Federal e os organismos internacionais a diferenciarem por meio de alguns critérios grupos de produtores familiares, para melhor atender às suas necessidades. Nesse sentido, adotando um critério de renda, o Governo Federal identifica que há um grupo de agricultores familiares especialmente vulneráveis: aqueles cuja renda familiar anual é de

⁷ As indicações de procedência se referem a um território com notoriedade na produção de determinado produto ou na prestação de um serviço (como a produção de queijo em alguns municípios de Minas Gerais). Já as denominações de origem estão relacionadas a territórios onde as características do ambiente imprimem diferencial no produto (como o Vale dos Vinhedos no Rio Grande do Sul).

até R\$20.000,00 (Grupo B, na definição do governo). Os agricultores que pertencem a esse grupo com frequência possuem lotes de terra muito pequenos, têm recursos extremamente escassos, não contam com qualificação e as suas condições de acesso ao mercado e à infraestrutura são precárias.

Para atender esses produtores, diferentes abordagens têm sido experimentadas, oferecendo um conjunto de serviços e intervenções que podem apoiar os produtores. Nesse sentido, as intervenções típicas desta área oferecem capacitação, transferências de recursos financeiros e ativos, serviços de assistência técnica e, por vezes, facilitação do acesso à terra.

Tratabilidade

Diferentes tipos de abordagem têm sido experimentados para apoiar os agricultores em situação de pobreza extrema. A partir da literatura de impacto considerada, foi possível identificar três abordagens de maior destaque: *graduation approach*, *farmer field schools* (no Brasil, muitas vezes chamadas de escolas família agrícola) e programas de concessão de direitos de propriedade de terras.

A *Graduation Approach*, desenhada para atender a população rural em situação de pobreza extrema, tem alcançado resultados consistentes ao longo do tempo. A abordagem foi desenvolvida pela BRAC no contexto de Bangladesh e posteriormente recebeu apoio da Ford Foundation e do CGAP para ser disseminada para outros países⁸. De acordo com J-Pal (2015), apesar de os resultados variarem entre os países, os dados agrupados de seis lugares onde a abordagem foi aplicada indicam que, por meio dela, o consumo das famílias cresceu, e foram observadas melhoras na segurança alimentar, no bem-estar psicossocial, na posse de ativos e na poupança. Além disso, a maioria dos impactos positivos nos domicílios participantes foi consistente três anos após a transferência de ativos – um ano depois do término de todas as atividades do programa. Essas melhorias foram resultado principalmente de aumentos na renda do trabalho autônomo. As atividades empreendidas pelas famílias eram principalmente na pecuária e com pequenos comércios.

A abordagem da escola família agrícola possui um caráter mais comunitário e tem gerado resultados especialmente positivos na produção. Essa abordagem é comumente utilizada para transferir conhecimento especializado, promover habilidades e empoderar agricultores. É implementada por facilitadores que utilizam os princípios de educação de adultos para criar um processo de aprendizado participativo baseado em descobertas. Waddington et al. (2014), que analisaram a efetividade desse tipo de intervenção, identificaram que essas escolas têm impacto positivo no conhecimento aprendido e na adoção de práticas benéficas para a produção, bem como nos resultados produtivos obtidos e na renda dos agricultores. Os autores identificaram que os jovens e as mulheres estão entre os segmentos de agricultores mais inclinados a participar desse tipo iniciativa. Além disso, as escolas são mais efetivas quando levam em consideração as necessidades da população definida, contam

⁸ A abordagem conta com seis componentes complementares: a transferência de ativos produtivos (como vacas, cabras, ou suprimentos para pequenos negócios); capacitação técnica para gerenciar um ativo produtivo; dinheiro regular ou suporte alimentar por alguns meses ou um ano; acesso a uma conta poupança ou incentivo para poupar; visitas às casas das famílias para prestar contas, oferecer assessoria e encorajamento; e educação em saúde, acesso ao sistema de saúde, e/ou capacitação em habilidades para a vida (J-PAL, 2015).

Entre os agricultores do país, há aqueles que possuem lotes de terra muito pequenos, recursos extremamente escassos, pouca qualificação e condições precárias de acesso a mercados e à infraestrutura.

com o apoio de ex-alunos da própria localidade e dedicam atenção ao recrutamento e treinamento de facilitadores apropriados.

Com relação à concessão de direitos de propriedade da terra, a sua efetividade está condicionada a diversos fatores contextuais. A revisão sistemática conduzida por Lawry et al. (2014) reforça a importância da segurança de posse da terra, já que é uma pré-condição para a realização de investimentos agrícolas que promovam a produtividade e o aumento da renda. A análise quantitativa dos autores indica ganhos de 40% de produtividade entre os produtores que se beneficiam de programas desse tipo. No entanto, os autores identificam vieses relevantes nos estudos realizados, o que lhes impossibilita tirar conclusões quanto à efetividade desse tipo de intervenção. Além disso, alertam que a estrutura institucional existente em determinado país é relevante para os resultados gerados, podendo inclusive provocar efeitos adversos se não for levada em consideração.

Negligência

O principal ator desta área é o governo, tanto federal como estadual, o que é justificado pela necessidade de elevados volumes de investimento. A questão da pobreza extrema abarca problemas sociais complexos que são anteriores à capacidade de gerar trabalho e renda. O investimento necessário a essa questão demanda ações de infraestrutura (luz, água), acesso a serviços básicos (assistência social, saúde e educação) e regularização fundiária. A capacidade do Estado de chegar até as populações atingidas e de oferecer essas condições necessárias é maior que a de qualquer outro ator. No contexto desses esforços, os organismos internacionais como FIDA e IICA são importantes agentes de financiamento, de apoio técnico e de monitoramento e avaliação dos programas e projetos. Além disso, também há organizações do terceiro setor, tipicamente organizações de base comunitária, que buscam atender de maneira menos robusta as necessidades das populações locais, e que em alguns casos atuam como representantes dos produtores frente ao governo.

No que se refere ao acesso à terra, além dos programas de reforma agrária, o Governo Federal criou em 2009 o programa Terra Legal⁹. O programa identifica que um dos principais problemas enfrentados no Brasil, particularmente na região da Amazônia Legal, é a regularização fundiária. As ações nesse sentido visam regularizar assentamentos irregulares e conceder títulos aos seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nesse contexto, o programa tem por objetivo destinar e regularizar cerca de 57 milhões de hectares de terras públicas federais na Amazônia Legal. Entre 2009 e 2017, foram emitidos mais de 30 mil títulos de propriedade rural¹⁰. Além disso, o programa atua na regularização urbana transferindo para municípios o domínio de terras públicas federais de áreas urbanas consolidadas ou de expansão urbana.

No entanto, entre as iniciativas do Governo Federal nessa área de oportunidades, certamente a mais relevante é a rota rural do programa Brasil Sem Miséria, criado em 2011. O programa diagnosticou que a presença de pobreza extrema no meio rural torna a questão da inclusão produtiva complexa, já que também é necessário abordar simultaneamente a situação de vulnerabilidade e de escassez de acesso a serviços e recursos que essa população vivencia. De acordo com as definições do

⁹ O programa foi criado através da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD) da Casa Civil da Presidência da República, por meio da Lei nº 11.952.

¹⁰ Dados complementares sobre os resultados do programa podem ser acessados no relatório: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/799e6e4b-06f5-47e8-970b-a8bfaa32c5be>

programa, a falta de infraestrutura (luz e água) e a insegurança alimentar são condições que impedem, em primeiro lugar, a vida digna, e depois o desenvolvimento de atividades produtivas. O programa busca a estruturação produtiva das famílias, assegurando alimentos para a subsistência e sua segurança alimentar e a comercialização dos excedentes nos mercados privados ou por meio de compras públicas. Para tanto, o Governo buscou combinar a atuação de quatro programas principais, além do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf): 1) Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), 2) Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais (Fomento), 3) Programa Água para Todos, Programa Cisternas e Programa Luz para Todos e 4) Programa Bolsa Verde.

O programa Brasil Sem Miséria teve um grande alcance, no entanto, enfrentou dificuldades expressivas no que se refere à coordenação das diferentes iniciativas.

Os principais resultados obtidos a partir da implementação desses programas são: 301,6 mil operações do PAA realizadas com agricultores familiares de baixa renda; 210 mil famílias receberam recursos não reembolsáveis do fomento para aplicar em projetos produtivos; 358 mil famílias receberam assistência técnica; houve aumento de renda, de patrimônio e melhoria da situação de segurança alimentar e nutricional; foram construídas 1,2 milhão de cisternas de produção e consumo humanos e 2378 cisternas escolares, além disso, 1080 tecnologias pluviais foram instaladas e 20 mil cisterneiros capacitados. O Luz para Todos realizou 3,2 milhões de ligações de energia elétrica no meio rural e o Programa Bolsa Verde beneficiou 77 mil famílias, dentre as quais 39 mil receberam assistência técnica. Foram realizados também 9 mutirões de busca ativa identificando 15 mil famílias em situação de extrema pobreza e isolamento geográfico. Por outro lado, apesar desses resultados positivos, o programa Brasil Sem Miséria enfrentou dificuldades no sentido de coordenar as diferentes ações realizadas. Há uma diferença importante entre justaposição e a integração das diferentes iniciativas, como aponta Favareto (2015). No caso do programa Brasil Sem Miséria, as iniciativas foram justapostas, o que frequentemente levou à falta de sintonia entre crédito, assistência técnica e acesso a mercados. A elaboração de projetos, a disponibilização de recursos e as oportunidades de compras públicas muitas vezes não se complementavam, gerando ineficiência e baixa efetividade em muitos casos.

O principal ator nesta área é o governo, que possui a capacidade de mobilizar elevados volumes de investimento e fazer alterações na legislação vigente.

Além dos programas federais, os governos estaduais também empreendem programas de apoio a agricultores em situação de extrema pobreza com financiamento de organismos internacionais, como o Banco Mundial e o BID. A maioria desses projetos está localizada nas regiões Norte e Nordeste. Além de contribuírem com o financiamento, os organismos internacionais atuam no monitoramento e na avaliação das iniciativas. O Programa de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Acre pode servir como exemplo desse eixo de atuação. O programa tem como componentes o fortalecimento da capacidade de gestão ambiental a nível estadual, a modernização do Estado, a melhoria da infraestrutura de transporte e a promoção da produtividade das comunidades rurais. Por meio do programa, foi possível desenvolver capacidades no Estado, assegurar o uso eficiente dos recursos naturais, aumentar a taxa de crescimento do setor silvo-agropecuário e gerar emprego, reduzindo os custos de transporte e aumentando o acesso à eletrificação rural no estado (BID, 2011). Outros exemplos nesse sentido são o Projeto São José, promovido pelo Governo do Estado do Ceará, e o Projeto Bahia Produtiva, promovido pelo Governo do Estado da Bahia. Ambos são financiados pelo Banco Mundial e combinam a criação de projetos produtivos com serviços de assistência técnica e desenvolvimento da infraestrutura. Apesar de serem efetivos, os projetos apoiados por organismos internacionais estão

localizados em poucos territórios do país e enfrentam um desafio significativo de escalabilidade e dependência dos recursos desses organismos. A necessidade de melhorar as condições de vida da população em extrema pobreza supera em muito a atuação dessas organizações.

Além das iniciativas de atores de grande porte, as áreas rurais também contam com inúmeras organizações locais que buscam atender as demandas da população. Essas organizações podem ser de diferentes tipos: sindicatos rurais, associações de agricultores e agricultoras, cooperativas, ONGs, OSCIP etc. Em alguns casos, essas organizações também se agrupam para articular ações que beneficiem uma região mais ampla e para defender os interesses dos produtores frente ao governo. Algumas das ações do Governo Federal, como o Programa Um Milhão de Cisternas, surgiu a partir dos esforços conjuntos realizados por organizações do Semiárido brasileiro.

6. PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS (PSA)

Descrição e importância

Os programas de pagamento por serviços ambientais buscam conciliar a conservação ecológica com a geração de renda. Essa estratégia tem sido identificada como importante em meio à crescente preocupação com o meio-ambiente e a necessidade de oferecer meios de subsistência aos produtores rurais. Em um programa desse tipo, os produtores oferecem serviços ambientais, como a preservação de florestas e nascentes, e recebem com base em um contrato uma compensação pelo serviço prestado. O pagamento pode se dar por meio de recursos monetários ou outros benefícios (SAMII et al., 2014).

Tratabilidade

Limitações na base de evidências disponíveis não permitem chegar a conclusões definitivas quanto à efetividade dos programas de pagamento por serviços ambientais, no entanto, é possível identificar fragilidades relevantes. Samii et al. (2014) conduziram uma revisão sistemática para analisar se os programas de pagamento por serviços ambientais eram capazes tanto de promover a

Devido às suas circunstâncias, as famílias mais pobres são menos propensas a se envolver em programas de pagamento por serviços ambientais.

conservação do meio ambiente, como reduzir a pobreza. Apesar de não poder chegar a resultados conclusivos, os autores identificam duas fragilidades relevantes que os programas de PSA tem enfrentado. Por uma parte, as famílias mais pobres parecem menos propensas a se envolver com programas desse tipo, devido às dotações reduzidas de terra que possuem e à dificuldade de utilizar a sua força de trabalho em outras atividades que não dependam da terra. Por outra parte, muitas das localidades em que essas famílias se encontram não contam com a capacidade institucional necessária para cumprir com os contratos estabelecidos, o que muitas vezes leva à apropriação indevida de recursos dos programas.

Negligência

O principal promotor de esforços nesta área é o governo, sendo particularmente relevante o Programa Bolsa Verde. O programa buscou beneficiar grupos que dependem das matas para viver,

principalmente na região Norte do país, provendo um incentivo às comunidades para que continuem usando, de forma sustentável, os territórios onde vivem. Assim, busca-se alcançar diversos objetivos simultaneamente: a conservação dos ecossistemas, a promoção da cidadania, a melhoria das condições de vida e a elevação da renda da população em situação de extrema pobreza que exerça atividades de conservação dos recursos naturais nas áreas. O programa pode ser caracterizado como um programa de transferência de renda (com um benefício de R\$300 trimestralmente) para famílias em situação de extrema pobreza que vivem em áreas de relevância para a conservação ambiental (CABRAL et al., 2014). Entre os desafios enfrentados pela iniciativa estão a sua limitação geográfica e a baixa articulação da transferência de renda com outras abordagens de inclusão produtiva, em especial com o desenvolvimento de pequenos negócios, a assistência técnica e a capacitação.

7. INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA

Descrição e importância

Outra área de oportunidades é o investimento em infraestrutura, como a construção ou reparação de estradas, de estruturas de saneamento básico e de acesso à eletricidade (DOWBOR, 1996; LANGER et al., 2018). Uma melhor infraestrutura cria condições para que o tecido produtivo em uma localidade se desenvolva, permitindo também ganhos de produtividade. Melhorias no sistema de transporte, por exemplo, podem reduzir o tempo gasto e os custos incorridos em logística. Aprimoramentos no sistema de saneamento e de acesso a água podem melhorar a qualidade dos insumos utilizados e oferecer as condições necessárias para que determinadas unidades produtivas cumpram exigências sanitárias estabelecidas. Além disso, a própria atividade de construção da infraestrutura é geradora de empregos que não exigem alta qualificação, e é uma estratégia que pode ser usada por governos inclusive em contextos de baixa atividade econômica (KLUVE et al., 2017; FILGES et al., 2015).

O investimento na infraestrutura do país é um meio para a inclusão produtiva, tanto pela própria atividade de construção, como pelos resultados gerados.

Tratabilidade

Nas revisões sistemáticas consideradas, o tema do investimento em infraestrutura é apenas abordado por Hine et al. (2016), que identifica um impacto positivo da construção de rede de estradas rurais. Os autores avaliam o impacto desse tipo de intervenção na redução da pobreza e na resiliência das áreas rurais atendidas. A revisão identifica que a expansão da rede de estradas rurais tem um impacto positivo na redução de custos de transporte e no aumento dos volumes de tráfego. Esses resultados são acompanhados de melhorias no emprego, na renda, no consumo e nas vendas da população local. No entanto, os autores observam que esses resultados são positivos para as comunidades mais próximas da infraestrutura criada, e negativos para aquelas que se encontram mais distantes. No que se refere a melhorias na saúde e na educação, a base de evidências utilizada não permitiu que os autores chegassem a conclusões.

No que se refere a aproveitar as oportunidades de emprego criadas pela construção de infraestrutura, não foi possível encontrar evidências suficientes para se chegar a conclusões sobre a efetividade desse tipo de iniciativa. Kluve et al. (2017) identificaram apenas dois estudos que abor-

davam intervenções desse tipo para jovens e, nesses casos, os efeitos gerados foram zero ou negativos no que diz respeito à probabilidade de emprego após a participação no programa. Ainda que não conclusivas, tais evidências sugerem que os programas públicos de emprego vinculados à infraestrutura não facilitaram efetivamente melhorias nos resultados do mercado de trabalho dos jovens.

Negligência

Apesar das demandas por infraestrutura no país, não foi possível identificar muitos programas que buscassem aproveitar a oportunidade para gerar empregos.

Apesar de o Brasil contar com necessidades expressivas na área de infraestrutura e com programas de financiamento para a sua construção, a combinação desses esforços com a inclusão produtiva foi identificada em apenas uma iniciativa.

De acordo com Dowbor (1996), a caótica urbanização no Brasil levou a um gigantesco acúmulo de necessidades no que tange à infraestrutura básica das cidades. O autor identifica tanto a demanda por grandes obras como também por obras simples, como drenagem, contenção de encostas, arborização, construção de escolas etc. Essas demandas são também oportunidades de geração de emprego. A cidade de Santos, por exemplo, mobilizou os desempregados cadastrados e os próprios habitantes na realização da microdrenagem dos morros da cidade. Tratava-se

de obras que eram numerosas, mas bastante dispersas para atrair as atividades da SABESP e de grandes empreiteiras. Segundo o autor, apesar do potencial de absorção de empregados, esse tipo de intervenção é dificultado por problemas organizacionais, como a falta de enquadramento técnico e de delimitação das ações a serem empreendidas.

8. CONCLUSÕES

As diferentes áreas de oportunidade descritas neste capítulo mostram que há uma grande pluralidade de iniciativas voltadas à inclusão produtiva em curso. Foram identificadas sete áreas que abordam a inclusão produtiva de formas distintas, seja com o fortalecimento do empreendedorismo individual, seja com a inclusão no mercado de trabalho via emprego ou com a promoção de negócios comunitários. No entanto, todos esses esforços têm em comum o objetivo de promover a inclusão produtiva de populações em situação de vulnerabilidade, ainda que o termo “inclusão produtiva” não seja utilizado pelas diferentes organizações. É importante reconhecer a importância que cada um desses caminhos tem para o desenvolvimento do país e para a inclusão da população.

As áreas de oportunidade contam com diferentes atores, e algumas delas parecem estar recebendo maior atenção. Ao considerar os atores em cada uma das áreas, é possível identificar iniciativas relevantes e organizações atuando com experiência acumulada. Entre os atores estão o governo, as entidades do sistema S, organismos internacionais e organizações do Terceiro Setor. As áreas de promoção do empreendedorismo e de cursos profissionalizantes parecem receber atenção especial no país, contando com forte presença do Sebrae no primeiro caso e de diferentes entidades do Sistema S e do governo no segundo. No entanto, em todas as áreas, há necessidade e espaço para esforços adicionais e janelas de oportunidade que podem ser aproveitadas.

É possível identificar dois desafios comuns às diferentes áreas. O primeiro deles é a falta de coordenação entre as iniciativas, o que leva à dispersão de recursos e de esforços e, em conse-

quência, a uma possível baixa efetividade. A análise oferecida pelas revisões sistemáticas reforça que a efetividade das intervenções com frequência está associada à combinação de alguns componentes. Por exemplo, esforços de capacitação devem estar atentos à demanda de mão de obra e devem ser combinados com serviços de emprego; da mesma forma, estratégias de empreendedorismo devem prestar atenção ao estabelecimento de relações com mercados. Para tanto, não é necessário que um ator cumpra sozinho com todos os requisitos. Especialmente em um contexto de recursos escassos, é necessário pensar em esquemas de coordenação efetivos. No entanto, o que se observa é uma grande fragmentação das ações. Via de regra cada organização atua de maneira isolada e oferece apenas alguns dos componentes que são identificados como relevantes pela literatura de impacto. Ainda que haja um maior esforço de coordenação em iniciativas como a rota rural do programa Brasil Sem Miséria e as iniciativas de desenvolvimento rural financiadas por organismos internacionais, elas também enfrentam desafios. No primeiro caso, ocorre apenas a justaposição de iniciativas ao invés da sua efetiva integração; e, no segundo, mantém-se uma forte dependência dos organismos internacionais.

O segundo desafio comum às áreas é a falta de dados sobre o impacto gerado pelas intervenções analisadas, o que indica uma fragilidade relevante na sistematização do conhecimento no campo da inclusão produtiva. Apesar de diversas organizações atuarem neste campo, de forma geral, existe uma grande lacuna de informações sobre resultados e impactos dos programas no Brasil. Quando existem, os dados disponíveis tendem a ser relativos a indicadores de esforço. Os atores que mais produzem e divulgam avaliações são o Governo e os organismos internacionais, sendo que estes últimos fazem as avaliações mais completas e que melhor buscam compreender os efeitos e os impactos das ações. A ausência de evidências sobre as intervenções limita as possibilidades de acumulação de conhecimento e de sistematização da aprendizagem sobre as abordagens mais efetivas para promover a inclusão produtiva no país.

PARTE III

ESTRATÉGIAS DE ATUAÇÃO

Para atuar de maneira efetiva no campo da inclusão produtiva, é necessário aprofundar a discussão sobre as áreas de oportunidade em que serão realizadas as intervenções. Em cada área, diferentes atores têm empreendido esforços e adquirido experiência, o que tem permitido identificar questões relevantes e acumular aprendizagens. Reunir esses diferentes elementos favorece a definição de estratégias de atuação efetivas.

A promoção da inclusão produtiva é um empreendimento complexo que se beneficia da adoção de diversas abordagens. Nesse sentido, seria útil aprofundar a discussão sobre todas as áreas de oportunidade identificadas. No entanto, devido aos limites do projeto empreendido, foram selecionadas três áreas para aprofundamento. São elas: “Promoção do empreendedorismo”, “Inclusão pela via do Emprego”¹ e “Cadeias de valor rurais”. Essas três áreas foram priorizadas por contarem com evidências de impacto de qualidade razoável e por não dependerem de um montante de investimento que apenas governos ou organismos internacionais podem realizar. A seguir, os **Capítulos 6, 7 e 8** buscam identificar as oportunidades, os desafios e os aprendizados para a promoção da inclusão produtiva a partir de cada uma dessas áreas.

Os esforços de outras organizações e parceiros são bem-vindos para complementar o trabalho apresentado nas páginas a seguir. Seja explorando as áreas que não foram selecionadas neste momento, seja aprofundando a discussão das que são apresentadas aqui. A colaboração de outras organizações é de fundamental importância para que o desafio da inclusão produtiva no país seja abordado em suas diferentes formas.

¹ Por conta das aprendizagens apresentadas no Capítulo 7, optou-se por alterar o nome da área de oportunidade de “Cursos profissionalizantes” para “Inclusão pela via do emprego”. Definir essa área em termos de oferecimento de cursos indicaria uma compreensão fragmentada do problema em questão, o qual pressupõe esforços igualmente importantes no estabelecimento de relações com empresas no mercado de trabalho.



Inclusão Produtiva **Parte III**

CAPÍTULO 6

Promoção do empreendedorismo

Parte III

ÍNDICE

1. Oportunidades	134
2. Principais desafios	138
3. Aprendizagens	142
4. Mensagens-chave	145

PROMOÇÃO DO EMPREENDEDORISMO

A capacidade empreendedora do brasileiro é um atributo amplamente reconhecido nacional e internacionalmente (GEM, 2017). As habilidades para a inventividade e a resiliência, frente às limitações materiais e sociais impostas à maioria da população, têm historicamente transformado as iniciativas de superação das dificuldades socioeconômicas em uma virtude. Ter o próprio negócio é o quarto maior sonho dos brasileiros, depois da casa própria, de viajar pelo Brasil e de ter um automóvel, segundo o estudo do *Global Entrepreneurship Monitor* (2019). A ambição do brasileiro em empreender é maior do que a de construir uma carreira dentro de uma empresa, a qual se encontra em oitavo lugar.

Ao longo dos últimos anos, a quantidade de empreendedores tem crescido no Brasil, conferindo uma posição de destaque para o país a nível internacional. Na análise histórica realizada entre 2002 e 2018, o número de empreendedores no país cresceu de 20,9 milhões para 38,0 milhões, tendo alcançado um pico em 2015 com 39,3 milhões. O *Global Entrepreneurship Monitor* (GEM) realiza uma

comparação entre 49 países no que se refere a diferentes aspectos da sua atividade empreendedora. O Brasil se destaca especialmente na sua taxa de empreendedores estabelecidos, ainda que também tenha um desempenho relevante na taxa de empreendedores em estágio inicial¹. Com respeito à taxa de empreendedores estabelecidos, o país ocupou a terceira colocação, com 20,2% da população adulta (18 a 64 anos) envolvida; no que se refere a novos empreendimentos, o país ocupou a décima colocação, com 17,9% da sua população adulta envolvida (GEM, 2019).

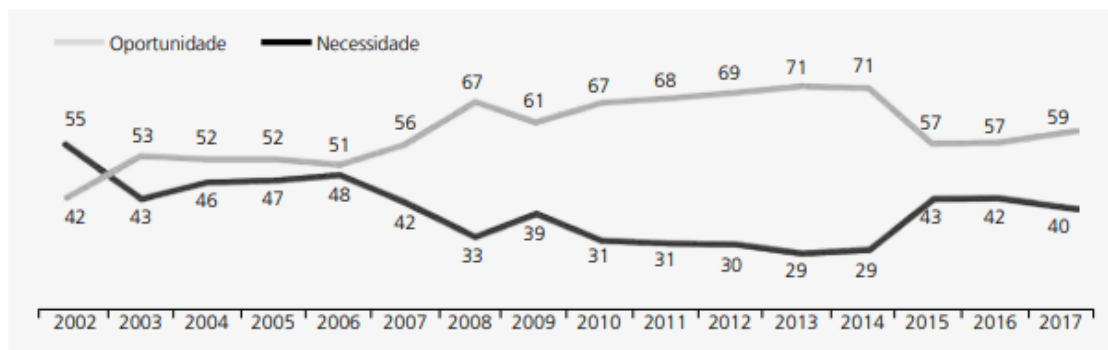
Ao longo das últimas décadas, a quantidade de empreendedores tem aumentado no Brasil, com uma participação crescente daqueles que são motivados por necessidade.

A motivação para o empreendedorismo tem se modificado no país ao longo do tempo de acordo com a situação econômica. Para avaliar a motivação dos empreendedores é comum utilizar uma distinção entre empreendedorismo por oportunidade e empreendedorismo por necessidade². O gráfico apresentado na Figura 1 indica as mudanças nas proporções de empreendedorismo por oportunidade e por necessidade entre os anos de 2002 e 2017. De acordo com o gráfico, é possível notar que os novos empreendimentos motivados por oportunidade superaram os por necessidade em 2003, passando por consistente crescimento a partir de 2006 e distanciando-se do empreendedorismo por necessidade, num período marcado pelo fortalecimento da atividade econômica e da renda real familiar. As performances das taxas de empreendedorismo por necessidade e por oportunidade só

¹ As taxas indicam, a partir de uma pesquisa amostral, o nível de atividade empreendedora em diferentes estágios na população do país. Os empreendimentos em estágios iniciais incluem tanto aqueles que têm entre 3 e 42 meses de operação, como os empreendimentos nascentes, que abrangem empreendedores que nos últimos 12 meses estão dedicados a abrir um negócio próprio ou que têm um negócio próprio com até 3 meses de operação. Os empreendimentos estabelecidos são aqueles com mais de 42 meses de operação.

² O empreendedorismo por oportunidade está relacionado àqueles empreendedores que iniciam um empreendimento por vislumbrarem um nicho de mercado e oportunidades promissoras. Por outro lado, há uma parte significativa da sociedade brasileira que é levada a empreender por conta da contração do mercado de trabalho: nesses casos, o que ocorre é um empreendedorismo por necessidade.

passaram a um movimento de convergência a partir de 2014, ano que os empreendedores por necessidade representavam 29% dos novos negócios. A proporção desse grupo elevou-se para 43% em 2015, o que confirma a importância que a crise econômica teve no movimento de expansão das iniciativas do empreendedorismo por necessidade, ainda que a maior parte se manteve por oportunidade.



Fonte: GEM, IBGE, Banco do Brasil e Ipeadata

* A soma pode não totalizar 100% pelo fato de que alguns empreendimentos não é possível distinguir se é por oportunidade ou necessidade.

Figura 1: Empreendedorismo por oportunidade e por necessidade como proporção (em %) da taxa de empreendedorismo inicial – Brasil-2002:2017.

Fonte: GEM (2018a)

Este capítulo tem como objetivo identificar as principais oportunidades e desafios para promover o empreendedorismo no país, assim como alguns dos aprendizados acumulados. Para tanto, foram realizadas uma pesquisa bibliográfica e entrevistas com atores relevantes na área. Os resultados do esforço de pesquisa estão organizados em três seções. Na primeira, são descritas algumas oportunidades identificadas para a promoção do empreendedorismo no país; na segunda, são discutidos alguns dos principais desafios enfrentados; e por fim são descritos alguns dos aprendizados acumulados pelos esforços que buscam promover a inclusão produtiva por meio do empreendedorismo. Ao final do capítulo, é apresentado um resumo dos principais pontos levantados.

1. OPORTUNIDADES

Quando se considera o empreendedorismo no país, é importante reconhecer que há diferentes tamanhos de empresas. A definição de micro e pequena empresa é feita pelo número de funcionários ocupados de acordo com o setor de atuação. No setor da indústria e construção civil, se considera microempresa a que conta com até 19 trabalhadores, e a pequena empresa a com entre 20 e 99 pessoas ocupadas. Já no setor de comércio e serviços (não incluindo empregados domésticos e a administração pública), considera-se microempresa a com até 9 pessoas ocupadas, e pequena empresa a com 10 a 49 pessoas. Por sua vez, as médias empresas possuem até 499 pessoas ocupadas na indústria e 99 no caso do comércio e serviços. São consideradas grandes empresas as que superam esses números de trabalhadores (SEBRAE, 2018a).

Do ponto de vista setorial, os micro e pequenos negócios são predominantes na produção e prestação de serviços voltados ao consumidor final, nos “bens-salário”, isto é, nas atividades voltadas a atender as necessidades básicas da população. Essas atividades em geral não exigem grandes sofisticções tecnológicas ou habilidades profissionais de alta especialização. Exemplos são os setores de alimentação, vestuário, calçados, beleza, comércio varejista etc. (SEBRAE, 2018b). Isso significa que

os pequenos negócios têm pouco impacto sobre o crescimento do PIB, porque são pautados em atividades de baixo valor agregado, sem escala e de pouca inovação. Já as médias e grandes indústrias têm papel preponderante nesse sentido.

Ao longo dos últimos anos, o Brasil introduziu mudanças na legislação que favoreceram o desenvolvimento de pequenos negócios. Um dos avanços importantes alcançados foi a implantação da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, que prevê: tratamento diferenciado favorável às micro e pequenas empresas (MPEs) quanto à simplificação burocrática para a abertura e encerramento de CNPJs, adequação ao programa de simplificação tributária denominado Simples Nacional, entre outros. O Simples Nacional, ao promover a simplificação tributária, facilita a administração dos pequenos negócios. Isso gera um efeito positivo na própria arrecadação pública, na medida em que se centraliza numa única guia de recolhimento 8 impostos e contribuições³, com redução na carga tributária para grande parte das atividades econômicas.

O estabelecimento de micro e pequenas empresas constitui uma oportunidade de inclusão relevante no país e é com frequência a saída buscada por muitas pessoas durante períodos de crise.

Possivelmente a mais importante das iniciativas públicas de promoção e formalização dos pequenos empreendimentos foi a criação da figura jurídica do Microempreendedor Individual (MEI) em 2009, que possibilitou a formalização dos negócios informais e estimulou o empreendedorismo nas faixas de faturamento mais baixas, sendo que o teto de faturamento anual de um MEI é atualmente R\$81 mil por ano (SEBRAE, 2016). O MEI conta com isenção de impostos federais e inscrição no programa Simples Nacional, pagando apenas um valor fixo mensal que varia entre R\$50,90 e R\$55,90, destinado ao ICMS ou ISS – a depender da atividade exercida – e à Previdência Social – o que garante acesso do contribuinte a benefícios como auxílio-maternidade, auxílio-doença, aposentadoria etc.

Tabela 1: Participação relativa por porte no total de novas empresas constituídas por ano (2008-2012)⁴

INDICADOR (CÓDIGO)	2008	2009	2010	2011	2012
MEI	0,0%	7,3%	53,4%	58,1%	63,9%
ME	89,3%	82,1%	42,0%	37,5%	33,0%
EPP	9,1%	9,6%	4,3%	4,0%	3,0%
MdE	1,0%	0,9%	0,3%	0,3%	0,2%
GdE	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Sebrae (2016)

Na Tabela 1, é possível observar o crescimento da participação dos MEIs nos primeiros anos após a criação da figura jurídica. Já na Figura 2, é possível observar o crescimento sustentado desse tipo de iniciativa.

³ Os tributos unificados na guia são: Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), Programa de Integração Social (PIS), Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) e Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS).

⁴ Os tipos de empresa identificados na tabela são: Microempreendedor Individual (MEI); Microempresa (ME), Empresa de Pequeno Porte (EPP), Média Empresa (MdE) e Grande Empresa (GdE).

Figura 2: **Criação anual de MEIs (em milhões).**



Fonte: Receita Federal do Brasil, 2017 (apud SEBRAE, 2018b)

A maior versatilidade e facilidade de manutenção do MEI, resultante da simplificação burocrática e tributária, fez com que a taxa de sobrevivência das MPEs se elevasse, já que a modalidade empresarial do MEI respondeu por cerca de 63,9% dos empreendimentos criados em 2012, enquanto as Microempresas (ME) responderam por 33,0% do total. O processo de abertura de uma empresa na cidade de São Paulo leva em média 100 dias (ENDEAVOR, 2014); já o MEI pode ser criado em poucos minutos, ainda que uma autorização municipal para a emissão de notas fiscais seja necessária – o que ainda traz certa morosidade ao processo.

É importante reconhecer o papel desempenhado pelos diferentes tipos de empresa no país no que se refere à geração de empregos e salários. Em 2016, as MPEs representavam 99% dos empreendimentos do país e eram responsáveis por 54% dos empregos formais e 44% da massa salarial do Brasil (SEBRAE, 2018a). Ao mesmo tempo, as médias e grandes empresas representavam 1% do universo dos empreendimentos e eram responsáveis por cerca de 46% do emprego formal e 56% da massa de salários (SEBRAE, 2018b). Entre 2006 e 2015, o número de MPEs cresceu persistentemente a uma taxa de 2,4% ao ano, só decaindo em 2016, quando 102 mil estabelecimentos fecharam, representando uma queda de 1,5%. Ainda assim, entre 2006 e 2016, o saldo de estabelecimentos em atividade foi positivo em 1,1 milhão, representando um crescimento de 22% para o período (Figura 3).

Figura 3: **Evolução do número de estabelecimentos por porte – Brasil, 2006-2016 (em milhares).**

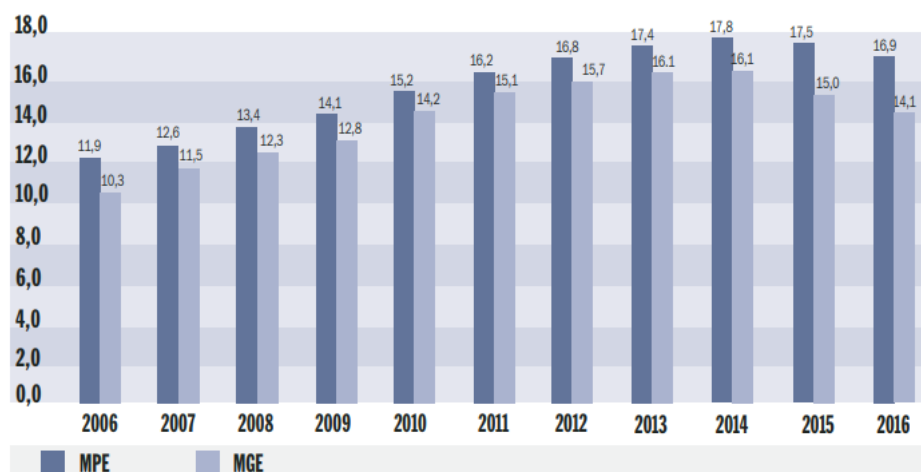


Fonte: RAIS/MTE. Elaboração: DIEESE (apud SEBRAE, 2018a)

As micro e pequenas empresas apresentam uma maior capacidade para lidar com situações de crise. Apesar de tanto as micro e pequenas empresas como as médias e grandes terem crescido

durante o período de 2006 a 2014, é interessante notar que, quando o país começa a passar por uma crise econômica a partir de 2014, a queda no número de empregos e na remuneração média dos empregados é menos acentuada no caso das MPEs, o que indica uma maior resiliência frente à crise. Como mostra a Figura 4, entre 2014 e 2016, as grandes e médias empresas perderam 2 milhões de empregos, enquanto nas micro e pequenas a perda foi de 900 mil vagas.

Figura 4: Evolução do número de empregos por porte (Micro e Pequenas Empresas – MPE; e Médias e Grandes Empresas – MGE). Brasil, 2006 a 2016 (em milhões).



Fonte: RAIS/MTE. Elaboração: DIEESE (apud SEBRAE, 2018a)

Em situações de vulnerabilidade, muitos recorrem às micro e pequenas empresas para se inserirem produtivamente, o que faz delas uma alternativa interessante para promover a inclusão. Quando empregados são dispensados das médias e grandes empresas em um momento de crise, é ao empreendedorismo de pequeno porte que recorrem. Adicionalmente, para alguns segmentos da população, a única opção para gerar renda é a de se dedicar a um pequeno negócio. Esse é o caso, por exemplo, das mulheres mães de família que vivem nas periferias e têm de atender diversas responsabilidades na sua vida diária. Em um contexto de adoção de novas tecnologias que têm levado em parte à redução do número de oportunidades no mercado de trabalho e ao aumento do nível de qualificação para ocupar as vagas disponíveis, as MPEs são fundamentais para a geração de emprego e renda na base econômica da sociedade, mesmo em períodos de crescimento virtuoso no emprego e no salário real, como o que foi observado entre 2006 e 2014. Por essa razão, a estratégia das MPEs é importante para a inclusão produtiva.

O impulso para as micro e pequenas empresas para segmentos da população em situação de exclusão pode se beneficiar da visão dos negócios de impacto socioambiental. Ao longo das últimas décadas o campo do empreendedorismo tem incorporado a ideia de que os negócios empreendidos não devem apenas ser viáveis economicamente, mas também gerar benefícios ambientais e/ou sociais. Dessa forma, os resultados gerados pela promoção do empreendedorismo de pequena escala também poderiam incluir o suprimento de demandas concretas da população local, como as atividades ligadas a alimentação e cuidados. No entanto, é importante notar que de acordo com a pesquisa da Pipe Social (2019), o perfil dos empreendedores de negócios de impacto no Brasil é o de homens brancos do Sudeste entre 30 e 44 anos. Isso sugere que os incentivos que têm sido dados à criação de negócios de impacto não tem alcançado de maneira efetiva alguns segmentos da sociedade, por exemplo populações de periferia e mulheres, cuja participação ainda é muito restrita.

2. PRINCIPAIS DESAFIOS

Apesar das potencialidades existentes, a promoção do empreendedorismo de pequenas e microempresas enfrenta uma série de desafios. Por um lado, o sucesso dos MEIs indica que fatores burocráticos e tributários têm importância na saúde das micro e pequenas empresas. Por outro, negócios que envolvem maior complexidade administrativa, como é o caso das Microempresas (ME), que costumam contar com empregados assalariados e maior faturamento, implicam em maiores riscos. Como indica a Figura 5, a taxa de sobrevivência dos MEIs se aproxima mais das Empresas de Pequeno Porte (EPP), das Empresas de Médio Porte (MdP) e das Empresas de Grande Porte (GdP). Já as Microempresas (ME) possuem taxas significativamente mais elevadas de mortalidade em até dois anos de existência, o que indica uma barreira relevante para o crescimento dos empreendedores.

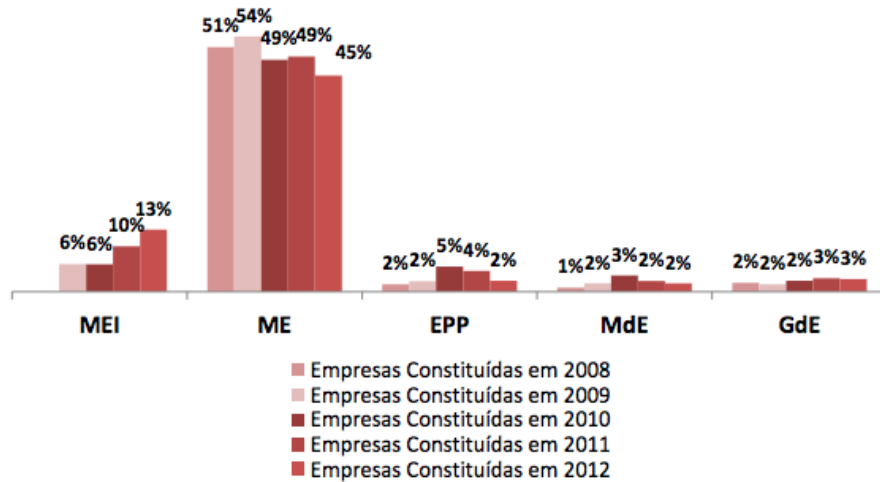


Figura 5: Taxa de mortalidade de empresas em dois anos, por porte.

Fonte: Sebrae (2016)

Empreender no Brasil é um desafio amplamente reconhecido. Por exemplo, na comparação com 190 países, realizada pelo Banco Mundial em 2017, o Brasil ocupa a posição de número 175 na facilidade de começar um negócio. Há diversas razões estruturais para isso, e algumas organizações têm destacado os bloqueios gerados na burocracia governamental do país que limitam as capacidades empreendedoras da população (GEM, 2018b).

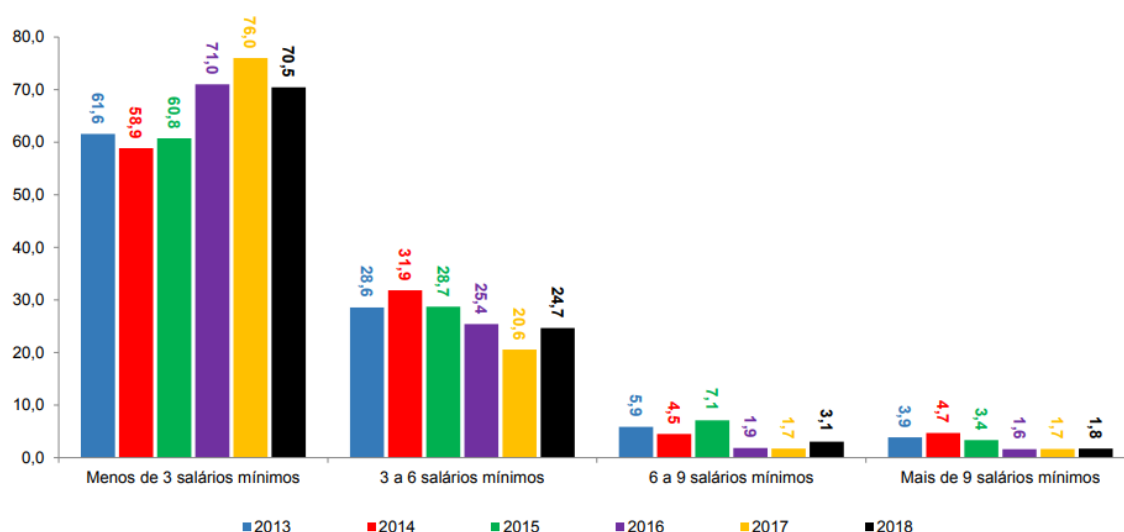
As taxas elevadas de mortalidade de microempresas no Brasil indicam que há barreiras relevantes para o crescimento dos empreendimentos que envolvem um pequeno número de pessoas.

Adicionalmente, como já apontado ao longo dos capítulos, há questões estruturais e conjunturais que restringem a capacidade de consumo e a ampliação do mercado interno, impedindo uma dinâmica mais virtuosa da economia brasileira. Os baixos níveis salariais, associados à baixa produtividade dos fatores de produção, fazem com que as possibilidades de inovação e criação de novos produtos seja restrita, limitando a economia interna a serviços pouco sofisticados e de baixos salários. Políticas setoriais de inovação e medidas redistributivas da renda, como a elevação real do salário mínimo, carregam o potencial de gerar dinâmicas virtuosas tanto naqueles que produzem em escala, como as médias e grandes empresas, quanto nos micro e pequenos empreendimentos, que

se beneficiam do efeito de renda gerado, retroalimentando a dinâmica de consumo e investimento. No entanto, conjunturalmente, o Brasil passa por uma retração econômica que tem prejudicado as condições de produzir e empreender, afetando negativamente o emprego e a renda. Nesse contexto, o empreendedorismo por necessidade tem sido uma saída de emergência para muitas famílias, o que não necessariamente lhes garante condições adequadas de sobrevivência.

As restrições enfrentadas impactam a rentabilidade dos novos negócios. A renda de 70% dos empreendedores iniciais em 2018 foi menor que 3 salários mínimos (Figura 6), enquanto o rendimento médio real de todos os trabalhos (salários) alcançou R\$2.289,00, ou 2,4 salários mínimos a preços daquele ano (IBGE, 2019).

Figura 6: % de empreendedores iniciais por faixa de renda média.



Fonte: GEM (2019)

Debilidades na educação para o empreendedorismo

Na comparação internacional, o Brasil possui um desempenho baixo no que se refere à educação para o empreendedorismo. Apesar de os brasileiros e brasileiras contarem com uma alta capacidade de empreender, na comparação realizada pelo GEM entre 54 países do mundo, o Brasil se encontra na posição 47 no que se refere à educação para o empreendedorismo nas escolas, e na posição 46 na educação para o empreendedorismo depois da conclusão do Ensino Médio (GEM, 2018b).

Essa debilidade se vê refletida nas principais causas que levam ao fechamento das empresas. Nesse sentido, é interessante observar que há um conjunto de similaridades que marcam o perfil das empresas que encerram suas atividades antes de completarem 2 anos de existência, segundo o Sebrae (2016). Em sua maioria, são constituídas por empreendedores por necessidade, que abriram a empresa por estarem desempregados ou por uma exigência

Na comparação internacional, o Brasil apresenta um dos piores desempenhos na educação para o empreendedorismo, tanto nas escolas como depois da conclusão do Ensino Médio.

do contratante, estabelecendo vínculos precários e incertos de trabalho. O estudo indica que a falta de planejamento, capacitação e gestão são cruciais para esse desfecho.

Às dificuldades existentes em algumas habilidades empreendedoras, somam-se os limites herdados da educação básica de baixa qualidade. No Brasil, predominam empreendedores que não chegaram a concluir o Ensino Superior, o que é um indicativo da baixa capacidade de gestão e assimilação tecnológica dos serviços e produtos ofertados, trazendo pouca diversificação e inovação (Figura 7). Do ponto de vista do gênero, as mulheres empreendedoras são mais bem formadas do que os homens, sendo que 44,2% delas possuíam ensino superior completo em 2016, contra 31,3% dos homens⁵ (Tabela 2).

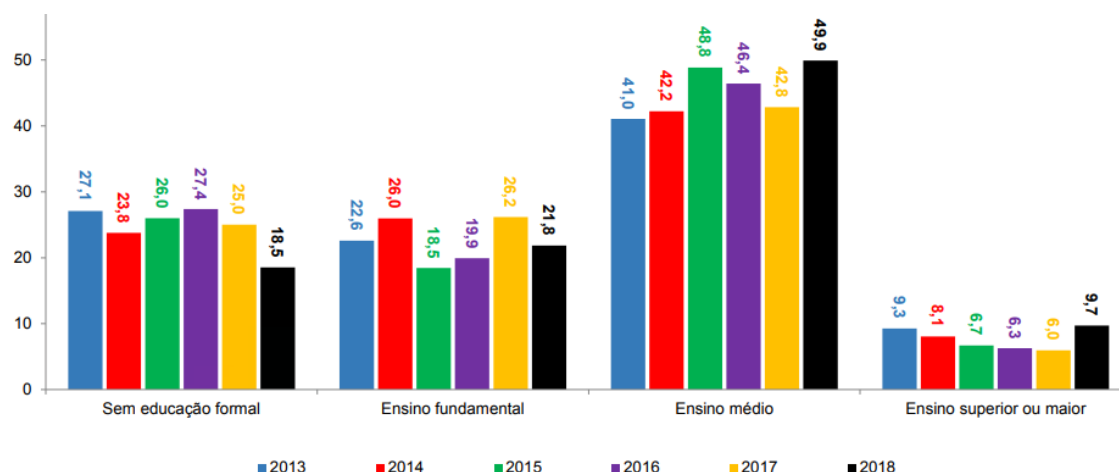


Figura 7: Taxa de escolaridade dos empreendedores iniciais – Brasil (2013-2018)

Fonte: GEM, 2019

Tabela 2: Distribuição dos empregadores por sexo, segundo escolaridade – Brasil (2016)

	ANALFABETO	FUNDAMENTAL INCOMPLETO	FUNDAMENTAL COMPLETO OU ENSINO MÉDIO INCOMPLETO	MÉDIO COMPLETO OU SUPERIOR INCOMPLETO	SUPERIOR COMPLETO
Homens	3,0	17,4	11,5	36,9	31,3
Mulheres	1,1	8,4	10,2	36,1	44,2

Fonte: IBGE, PNAD Contínua Anual. Elaboração: DIEESE (apud SEBRAE, 2018a)

Associada à falta de educação para o empreendedorismo no país, está uma visão sobre o empreendedorismo que não é aderente à realidade enfrentada pelos micro e pequenos negócios. Como identificado em algumas entrevistas realizadas, com frequência o empreendedorismo é concebido como a criação de empreendimentos que são capazes de ganhar escala e gerar receita rapidamente de forma a enriquecer os seus proprietários – cultivando certo imediatismo e baixa tolerância ao erro. A realidade enfrentada pela maioria dos empreendedores em regiões de vulnerabilidade é bastante diferente. Com frequência, são poucos os empregos gerados por empreendimento e a renda também

⁵ A participação das mulheres em novos empreendimentos é bastante equilibrada em relação aos homens, tendo representado 48,7% em 2018 (GEM, 2018b). Porém, quando observamos a distribuição do total de empreendimentos por gênero, as mulheres eram responsáveis por 30% em 2016 (SEBRAE, 2018a).

é limitada. Além disso, há um caminho árduo permeado de erros e acertos para que novos negócios tenham êxito. Dessa forma, cultiva-se no Brasil uma incoerência entre o que se propaga como empreendedorismo e o que efetivamente ocorre, gerando dificuldades adicionais para aqueles que optam pelo empreendedorismo como uma via para o trabalho. Essas dificuldades são confirmadas pela comparação realizada pelo GEM (2018b), em que se identifica que, entre os 54 países considerados, o Brasil ocupa a 50ª posição em termos de normas culturais e sociais que contribuem para o empreendedorismo.

Taxa de juros e acesso a crédito inadequados

O acesso ao crédito é um problema histórico no Brasil, tanto para pessoas físicas quanto jurídicas, o que é particularmente grave para as micro e pequenas empresas e para o consumo das famílias. Os micro e pequenos empreendedores não possuem acesso ao crédito externo como as médias e grandes empresas. Resta assim o financiamento dentro do oligopólio bancário brasileiro, em que 70% das operações estão concentradas em 4 instituições financeiras, o que inibe a concorrência e aumenta o custo do capital (O GLOBO, 2019).

A taxa de juros média para pessoa jurídica em abril de 2019 foi de 15,82% ao ano (BCB, 2019a), o que significa que qualquer pequeno negócio que contrate uma operação de crédito precisa de uma rentabilidade mínima média de 15,82% para pagar o custo desse capital, algo muito acima do retorno obtido por grande parte dos pequenos empreendimentos. A taxa de juros média do capital de giro com vencimento em até 365 dias foi cobrada a 34,74% ao ano em maio de 2019 (BCB, 2019b), o que reforça a disfuncionalidade apontada anteriormente. O repasse desses custos de capital ao preço final deterioram as condições de competitividade da micro e pequena empresa, que em geral atua em mercados competitivos, com muitos concorrentes e produtos indiferenciados. Isso faz com que as empresas de maior porte dominem grande parte do mercado, já que podem produzir e negociar fazendo uso de economias de escala, além de terem fontes mais baratas de financiamento.

As debilidades na educação são acompanhadas por uma visão sobre o que é o êxito de um empreendedor que não é aderente à realidade enfrentada por micro e pequenos negócios.

...ainda é preciso adequar melhor as modalidades de crédito oferecidas, assim como ampliar a sua capilaridade no território...

Ainda que existam iniciativas que buscam oferecer outras modalidades de crédito, como os bancos comunitários, públicos e de fomento regional, ainda é preciso adequar melhor as modalidades de crédito oferecidas, assim como ampliar a sua capilaridade no território, para que emprestem maior competitividade às micro e pequenas empresas. Como não há, nesse quesito, substituto próximo aos bancos públicos no mercado bancário, o estímulo via crédito às iniciativas de micro e pequenos negócios depende muito das condições da política fiscal dos governos. No atual quadro de deterioração das contas públicas, e condicionadas à interpretação dos atuais gestores econômicos, políticas contracionistas entram em voga, levando a um maior “enxugamento” do crédito.

Uma outra fonte de recursos para micro e pequenas empresas são as finanças solidárias, no entanto, essas vêm tendo seus fundos reduzidos frente ao surgimento do campo de negócios de impacto, como relataram alguns dos entrevistados. As finanças solidárias oferecidas por exemplo por bancos comunitários, estão baseadas no uso de recursos concedidos por investidores a fundo

perdido e sem expectativa de retorno. A disponibilidade de recursos desse tipo, permite que um banco comunitário ou uma ONG ofereça, por exemplo, empréstimos em condições favoráveis para micro e pequenas empresas. No entanto, o crescimento das finanças sociais e sua atratividade para os investidores têm reduzido os recursos disponíveis para as finanças solidárias. As finanças sociais se propõem a apoiar financeiramente os negócios de impacto socioambiental e, em alguns casos, a oferecer retorno aos seus investidores. Os negócios que recebem esse tipo de apoio são em geral conduzidos por pessoas de classes média e alta e possuem o potencial de ganhar escala e ampliar o seu impacto, o que se afasta das demandas e possibilidades de micro e pequenos empreendedores. Dessa forma, são cada vez mais reduzidas as possibilidades das populações mais vulneráveis de contar com o apoio financeiro necessário.

Acesso a mercados limitado

Conforme identificado por meio das entrevistas realizadas, um dos grandes desafios enfrentados pelos empreendedores é a dificuldade de acessar os mercados em que podem comercializar seus bens e serviços. Combinado à falta de habilidades empreendedoras, a falta de capital social que permita aos empreendedores acessar mercados, seja no seu entorno, em outras regiões da cidade ou ainda em lugares mais distantes, limita as possibilidades dos empreendedores de identificar as demandas existentes, assim como as possibilidades para o seu crescimento.

3. APRENDIZAGENS

Por meio da literatura nacional e internacional e das entrevistas realizadas com atores que atuam na promoção do empreendedorismo e da inclusão produtiva, foi possível identificar algumas das aprendizagens que devem ser levadas em consideração nesta área.

Oferecer uma combinação de serviços de capacitação, acesso a capital e serviço de assessoria. Em sua revisão sistemática, Kluge et al. (2017) identificam que há uma tendência dos programas na área de promoção do empreendedorismo de se tornarem serviços com múltiplos componentes, prevalecendo uma combinação de treinamento para negócios, serviços de assessoria para negócios (incluindo mentoria) e/ou acesso a capital – incluindo capital físico, financeiro e social. Cho e Honorati (2014) reforçam a relevância de os programas de promoção de empreendedorismo oferecerem uma combinação de intervenções. Nesse sentido, as intervenções mais efetivas são as que oferecem for-

De acordo com a experiência de algumas organizações, a falta de um acompanhamento mais contínuo levou ao fracasso no fomento das microempresas.

mação vocacional e para negócios combinada com apoio financeiro ou aconselhamento, e não as que se restringem à formação financeira. Dessa forma, é importante pensar no fomento às iniciativas de empreendimento, seja individual, seja coletivo, como uma cadeia integrada de ações. Entre as ações que constituem o núcleo central para o sucesso dos empreendimentos estão: entender o mercado em que se quer atuar, ter as habilidades e capacidades técnicas e administrativas adequadas, ter acesso a mercados e financiamento e uma rede mínima de proteção.

O acompanhamento oferecido aos negócios não pode se restringir ao curto prazo, mas sim assumir um caráter continuado. Chinen et al. (2017) afirmam que, apesar de o conteúdo dos programas de capacitação para negócios ser relativa-

mente homogêneo, os treinamentos em negócios enfrentam um desafio devido à sua curta duração, que pode variar de um turno até três meses. Por essa razão, os autores reforçam a importância dos esforços de aconselhamento e mentoria. Kluve et al. (2017) também identificam que um acompanhamento mais contínuo aos empreendimentos é um elemento importante para o êxito. De acordo com a experiência de algumas organizações, a falta de um acompanhamento mais contínuo levou ao fracasso no fomento das microempresas.

Oferecer recursos financeiros de acordo com as necessidades dos micro e pequenos negócios.

Em uma das entrevistas realizadas, foi identificada a importância de se reconhecer as diferentes necessidades de recursos financeiros que os empreendedores têm ao longo do desenvolvimento de seu negócio. Em uma etapa inicial, quando há um elevado risco de fracasso do negócio, mais do que empréstimos propriamente ditos, o que os empreendedores com frequência necessitam é da concessão de recursos que podem ser pagos caso o negócio seja exitoso. Isso é especialmente relevante no caso de empreendedores em áreas de periferia que não contam com um montante de recursos que lhes permite tomar riscos. Essa percepção é confirmada pelas análises de Piza et al. (2016) e Kluve et al. (2017), que identificam a eficácia de concessões financeiras em comparação com intervenções de microcrédito, especialmente ao iniciar os negócios. Em um segundo momento quando o negócio já está estabelecido, serviços de crédito podem ser efetivos, como indica a experiência de bancos comunitários.

É importante reconhecer as diferentes necessidades de recursos financeiros que os empreendedores têm ao longo do desenvolvimento de seu negócio.

Aproveitar as possibilidades de atuar em rede. Ainda que as populações em situação de exclusão estejam cercadas por desafios e privações, todos os entrevistados que atuam em áreas como as periferias urbanas reconhecem que é possível encontrar um senso de apoio mútuo e solidariedade entre seus moradores, o que pode permitir a criação de formas de atuação em rede. Atuar em rede possibilita que demandas superiores à capacidade produtiva de um empreendimento sejam atendidas por meio do compartilhamento com outros parceiros. Também facilita o acesso a novas técnicas e melhores materiais, elevando a eficiência produtiva e garantindo rotatividade sistêmica na produção. Para operar em rede, no entanto, é importante que os envolvidos sejam capazes de operar com base na autogestão, e que tenham mecanismos para gerenciar conflitos. Outra percepção compartilhada pelos entrevistados é que, com frequência, o modo de operação dos micro e pequenos negócios não busca um crescimento acelerado e elevado, ou ganhos de escala – algo que destoa do comportamento disseminado no ambiente empresarial. Manter-se pequeno pode ser uma escolha, inclusive como um resguardo à saúde administrativa e financeira dos empreendimentos, que temem cair em ociosidade devido às oscilações periódicas dos ciclos de negócios.

Contar com o apoio de organizações locais. Nas entrevistas realizadas com algumas organizações, foi identificado que um dos elementos fundamentais para o êxito na promoção do empreendedorismo entre populações em situação de vulnerabilidade é o trabalho junto a organizações locais que são consideradas legítimas pela população local. Devido às inúmeras iniciativas a que esses segmentos da população já estiveram expostos, há uma desconfiança dirigida a organizações externas. Por conta da legitimidade com que contam, as organizações locais também possuem maior capacidade de mobilização e engajamento. Apesar das vantagens apresentadas, os entrevistados também identificam que é importante prestar atenção a conflitos políticos que podem existir entre diferentes grupos em uma localidade.

Os serviços que precisam ser oferecidos em um local e as oportunidades para empreender podem variar significativamente, o que indica a necessidade de se prestar atenção ao território de atuação. Se o contexto em questão é rural ou urbano, se é na periferia de uma grande cidade do Sudeste ou em uma pequena cidade do semiárido nordestino, há diferenças importantes a serem consideradas. Por exemplo, pequenos negócios que atuam em metrópoles e capitais têm maior possibilidade de diversificação de serviços e produtos devido ao mercado consumidor mais extenso e com base econômica relativamente maior. Já cidades médias e pequenas convivem com menores possibilidades de diversificação de produtos e serviços, dados a base econômica mais restrita e o reduzido tamanho de mercado, o que exige a exploração de potencialidades produtivas locais que confrim vantagens competitivas à produção regional (GEM, 2019). A experiência do Sebrae nas periferias de São Paulo também indica que é necessário ajustar a abordagem utilizada ao ritmo de vida, à linguagem e ao nível de escolaridade existente. Mulheres chefes de família – um público alvo com potencial reconhecido –, por exemplo, dificilmente podem dedicar dias inteiros a cursos de formação, e contam com lacunas em sua educação básica que precisam ser levadas em consideração.

Em geral, existem inúmeras iniciativas de empreendedorismo em cada lugar que não são reconhecidas como tal. A identificação dessas iniciativas é um desafio que exige um olhar contínuo sobre o território e o diálogo permanente com lideranças locais, associações, cooperativas e organizações do terceiro setor, buscando interpretar os problemas e demandas concretas para traçar estratégias de apoio assertivas e específicas aos contextos.

4. MENSAGENS-CHAVE

O que é inclusão produtiva via empreendedorismo?

Como alternativa à inserção econômica via mercado de trabalho, o empreendedorismo se dá a partir do estabelecimento de micro e pequenas empresas, as quais geram emprego, renda e podem eventualmente atender necessidades socioambientais.

Quais os principais desafios para as ações de inclusão produtiva na área?

1. Condições para empreender no Brasil.
2. Debilidades na educação para o empreendedorismo.
3. Taxa de juros e acesso a crédito inadequados.
4. Acesso a mercados limitado.

Para atuar na área, é importante:

1. Oferecer uma combinação de serviços de capacitação, acesso a capital (físico, financeiro e social) e serviço de assessoria.
2. Acompanhar de maneira continuada os novos negócios, ao invés de se restringir ao curto prazo.
3. Oferecer recursos financeiros de acordo com as necessidades dos micro e pequenos negócios.
4. Aproveitar as possibilidades de atuar em rede.
5. Contar com o apoio de organizações locais.
6. Orientar os serviços oferecidos levando em consideração o território de atuação.

Inclusão Produtiva **Parte III**

CAPÍTULO 7

Inclusão pela via do emprego



Parte III

ÍNDICE

1. Oportunidades	149
2. Principais desafios	153
3. Aprendizagens	158
4. Mensagens-chave	162

INCLUSÃO PELA VIA DO EMPREGO

As transformações no mundo do trabalho, somadas à crise econômica do país, têm tornado o cenário para a inclusão via emprego desafiante nos últimos anos. Depois de uma melhora significativa em todo o mundo em índices como a taxa de pobreza e a taxa de desemprego no início do século XXI, tem-se observado nos últimos anos uma diminuição dessa tendência de avanço, o que têm deixado os países em alerta (BANCO MUNDIAL, 2018b; ONU, 2018d). A redução do ritmo de avanço está em parte associada à adoção de tecnologias que não repõem a quantidade de mão-de-obra desmobilizada e à inviabilização de empreendimentos com menor grau de sofisticação. Soma-se a isso a crise econômica vivida no Brasil, que reduziu a demanda por mão de obra ao longo dos últimos anos. Em 2019, o país mantém uma taxa de desemprego acima dos 12%, observa o aumento da informalidade, conta com um número crescente de desalentados e uma taxa de 1 em cada 4 trabalhadores subutilizados no país (IBGE, 2019b).

Essas mudanças no mundo do trabalho ocorrem no momento em que o país está passando por uma transição demográfica sem precedentes. Depois de ter vivido o seu *boom* demográfico, o Brasil conta neste momento com a maior força de trabalho jovem disponível, o que poderia lhe ajudar a se preparar para o futuro. No entanto, muitos jovens têm tido dificuldade de acessar o mercado de trabalho e, conforme identificam Barros et al. (2018), a produtividade dos trabalhadores no país não tem crescido ao longo dos anos. Os autores identificam que, apesar do número médio de anos que a população adulta passa na escola ter aumentado de 3 para quase 8 anos no período de 1980 a 2010, a produtividade média dos trabalhadores se manteve inalterada. Dessa forma, o país parece pouco preparado para aproveitar o potencial produtivo neste momento histórico, e tende a enfrentar desafios ainda maiores com o envelhecimento da sua população.

Frente a esse contexto desafiante, este capítulo tem como objetivo identificar as principais oportunidades e desafios para promover a inclusão produtiva pela via do emprego, assim como alguns dos aprendizados acumulados. Para avançar nesse sentido, foram realizadas uma pesquisa bibliográfica e entrevistas com atores envolvidos em esforços relacionados a essa forma de inclusão. Os resultados da pesquisa estão organizados em três seções. Na primeira, são apresentadas algumas oportunidades identificadas para a inclusão via emprego; na segunda, são identificados alguns dos principais desafios enfrentados; e, na terceira, são descritas as características que deveriam ter os esforços nessa área para serem efetivos. Ao final do capítulo, é apresentado um resumo das principais ideias discutidas.

Atualmente, o Brasil conta com a maior força de trabalho jovem disponível da sua história, ao mesmo tempo que enfrenta desafios expressivos no aumento da produtividade de sua mão de obra.

1. OPORTUNIDADES

Apesar de um panorama desafiador no país, em que têm sido registradas taxas de desemprego mais altas nos últimos anos, também é possível identificar oportunidades. Por um lado,

há um número significativo de vagas oferecidas pelo setor produtivo que não consegue ser preenchido devido à falta de qualificação e capacitação dos trabalhadores em relação às demandas dos postos. Por outro, há setores da economia que, apesar da crise vivida pelo país, devem experimentar crescimento ao longo dos próximos anos.

Diariamente novas vagas são abertas, mas ainda falta mão de obra qualificada para preenchê-las. De acordo com os dados divulgados do Sistema Nacional de Emprego (Sine) em 2019, por dia são oferecidas cerca de 800 vagas através do sistema, mas 30% delas não chegam a ser preenchidas. Uma das principais razões apontadas para este fato é a falta de profissionais com as qualificações (normalmente formação superior ou técnica) e/ou experiências necessárias para o posto. Segundo o Sine, entre as profissões que aparecem com maior dificuldade de preenchimento das vagas estão: cuidador de idosos, vendedor praticista, tecnólogo em alimentos, técnico químico, caldeireiro, açougueiro e cozinheiro industrial (TRIBUNA DO CEARÁ, 2019).

Com produtividade baixa e com o processo de substituição da mão de obra por tecnologia, fica cada vez mais difícil a incorporação da população com baixa qualificação atualmente desempregada. Uma reportagem veiculada pelo jornal O Estado de São Paulo (2019b) oferece dados que ilustram a existência de vagas de emprego na capital paulista. A reportagem informa que, “nos últimos dois anos, 60% das 11,8 mil vagas ofertadas nos mutirões do emprego, que reuniram grandes empresas, não foram preenchidas” (Figura 1), e entre as principais razões para isso estão a dificuldade de expressão, de raciocínio lógico e matemático e o conhecimento insuficiente de informática e de inglês. De acordo com a Confederação Nacional do Comércio (CNC), entrevistada na primeira reportagem, há um “abismo” entre a qualidade da mão de obra desempregada e o que as empresas estão procurando. Segundo a CNC, a falta de qualificação deve ser a razão por 20% dos desocupados ficarem fora do mercado nos próximos dez anos, o que significa que, nesse período, “a massa de trabalhadores sem chances de se recolocar pode saltar dos atuais 635 mil para 1,4 milhão”. A estimativa da CNC ainda é que, mesmo que haja uma recuperação econômica e o PIB volte a crescer nos próximos anos, não será possível incorporar a massa de desempregados com baixa qualificação que existe. Essa situação de “baixa produtividade do trabalhador brasileiro só vai ser resolvida, segundo Bentes, da CNC, com treinamento, o que depende de investimentos”. A reportagem aponta também para o risco de que essa mão de obra sem qualificação suficiente seja substituída por máquinas

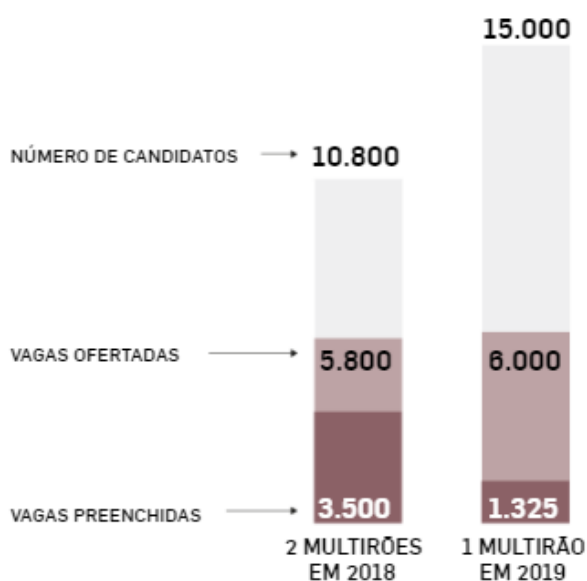


Figura 1: Balanço dos mutirões de emprego realizados na cidade de São Paulo. Fonte: Sindicato dos Comerciantes de São Paulo e LCA Consultores.

Elaboração: Estadão (2019b)

As dificuldades de encontrar pessoas qualificadas para algumas ocupações já eram identificadas mesmo antes da crise dos últimos anos. Em um estudo conduzido pela Fundação Dom Cabral em 2010 com 130 empresas de grande porte no país, foi identificado que 92% encontravam problemas na contratação de profissionais¹. As duas profissões com maior dificuldade de contratação, segundo as entrevistas realizadas, são técnicos (45,38%) e engenheiros mecânicos (33,85%), o que indica que a produção e o chão de fábrica são as áreas com mais dificuldades (Figura 2). Entre os principais desafios citados pelas empresas estão: a escassez de profissionais capacitados (81%), a falta de experiência na função (49%), deficiência na formação básica (42%) e a dificuldade de atender as pretensões de remuneração dos candidatos. As relações entre essas proporções são relativamente estáveis quando comparadas as regiões do país.

Há um número expressivo de vagas de perfil de entrada no mercado de trabalho que não são preenchidas devido à dificuldade de encontrar pessoas qualificadas.

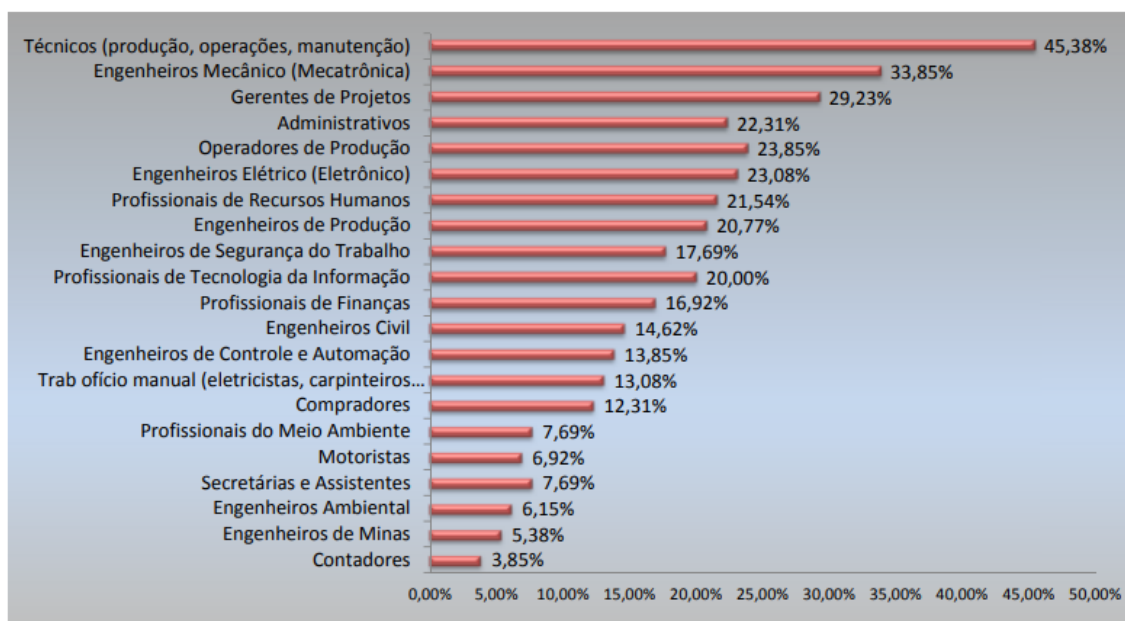


Figura 2: Profissões que as empresas encontram dificuldades na contratação.

Fonte: FDC

Além das vagas que não são preenchidas no país, há alguns setores que, apesar da crise, vêm experienciando significativo crescimento. Esses setores estão demandando cada vez mais mão de obra e nem sempre encontram trabalhadores com as qualificações desejadas. É o caso dos setores de tecnologia, saúde e cuidados.

A área de tecnologia é um dos principais setores com potencial aumento de demanda por mão de obra, e a maior parte dessa mão de obra está sendo qualificada, mas não nas universidades. Uma segunda reportagem do jornal O Estado de São Paulo (2019c) mostra como o setor de tecnologia se descolou da realidade do mercado de trabalho brasileiro. Atualmente, de acordo com os dados apresentados, existem 5 mil vagas abertas apenas em *startups* e, considerando todo o ecos-

¹ O relatório com os resultados da pesquisa estão disponíveis em: <<http://acervo.ci.fdc.org.br/AcervoDigital/Relat%C3%B3rios%20de%20Pesquisa/Relat%C3%B3rios%20de%20pesquisa%202010/Carencia%20de%20Profissionais%20no%20Brasil%202010.pdf>>

sistema de tecnologia, as companhias têm o potencial de abrir até 70 mil novas vagas ainda em 2019. Contudo, esta meta deve ficar longe de ser cumprida por falta de mão de obra capacitada. De acordo com a reportagem, a expansão tem diversas origens: desde a criação de novas empresas de tecnologia até o atendimento da demanda de transformação digital em diversos negócios. De acordo com a Associação Brasileira das Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação (Brasscom), entrevistada nessa reportagem, uma explicação para a dificuldade de conectar os trabalhadores que estão em busca de oportunidades e as vagas disponíveis se encontra no fato de que apenas “um quarto da necessidade de profissionais da área é suprida pelo canal tradicional, que são as universidades.” Para contornar essa situação, as empresas e entidades de classe estão, por um lado, reduzindo os critérios para contratações e, por outro, investindo em treinamentos intensivos.

Outra oportunidade está associada aos setores de tecnologia, saúde e cuidados, que, apesar da crise no país, têm apresentado uma demanda crescente por mão de obra.

As perspectivas para o setor de TI são de grande aumento da demanda em pouco tempo. O crescimento do setor de tecnologia da informação (TI) é visivelmente diferente dos outros setores, que hoje se encontram estagnados ou em processo de encolhimento. De acordo com o cenário apresentado pela Brasscom², o setor de TI possui hoje 845.000 trabalhadores formais em atividade e, no ano de 2018, foram criados 27.000 novos postos de trabalho. Apenas nas áreas de *software* e prestação de serviço, está prevista a necessidade de 420.000 trabalhadores a mais até 2024, o que significaria a incorporação média de 70.000 trabalhadores por ano no setor – cenário este que demandaria dobrar a quantidade de trabalhadores empregados nessas áreas no prazo de 5 anos.

Apesar das perspectivas de crescimento, o setor enfrenta limites na dinâmica em cada região e na participação das mulheres. Segundo a Brasscom, existe, hoje, uma desconexão geográfica na formação da mão de obra em TI. Os profissionais têm formação em estados e regiões diferentes do local dos seus postos de trabalho. Por exemplo, 42% dos trabalhadores formais em TI estão em São Paulo, mas apenas 36% destes tiveram formação no estado. Com relação à participação por gênero, apenas 37% dos trabalhadores no setor de TI são mulheres. Com frequência, boa parte das mulheres que trabalham hoje em TI estão nos setores administrativos e, para que a área continue crescendo, a Brasscom indica que é necessário ampliar o envolvimento delas em outras atividades do setor.

Por fim, é ponto consensual que também a área de saúde e cuidados deve ser ampliada nas próximas décadas. Nessa área, incluem-se três tipos de cuidado: de saúde, doméstico e de educação. Atualmente, a maior parte do trabalho de cuidado no mundo é oferecido sem remuneração ou em condições de informalidade, especialmente por mulheres de grupos em desvantagem social. Entretanto, o aumento da taxa de dependência tem levado a um aumento na demanda por trabalho de cuidado pago. Esse mercado é considerado uma importante fonte de renda no futuro, já que dificilmente pode ser substituído pelas tecnologias e robotização (OIT, 2019a). Segundo a OIT (2018b), a economia do cuidado pode gerar 475 milhões de trabalhos até 2030, e pode contribuir para uma maior inserção de mulheres no mercado de trabalho.

² Informações apresentadas por ocasião do “Seminário Emprega Mais”, organizado pela Secretaria de Políticas Públicas para o Emprego no Ministério da Economia, e realizado no dia 11 de junho de 2019, em Brasília.

2. PRINCIPAIS DESAFIOS

Diversas organizações têm atuado frente ao desafio de promover a inserção no mercado de trabalho, especialmente por meio do oferecimento de cursos profissionalizantes. Os esforços nesse sentido são promovidos tanto por atores de grande porte, como o governo e o sistema S, como por organizações da sociedade civil. Os cursos oferecidos variam na sua modalidade e nos diferentes componentes que incluem. Em geral, o que se busca é o desenvolvimento de capacidades nos potenciais empregados para que possam responder às demandas do mercado de trabalho.

No entanto, é importante adotar uma visão mais complexa dos problemas implicados, de modo que não se fique restrito ao oferecimento de cursos profissionalizantes. Ainda que muitas iniciativas de capacitação tenham efetividade duvidosa – como foi identificado nas entrevistas realizadas –, o Brasil conta com organizações capazes de oferecer formações de qualidade, como é o caso de diversas Escolas Técnicas Estaduais (ETECs), dos Institutos Federais (IFs), de iniciativas do Sistema S e da sociedade civil. No entanto, a existência de organizações de formação técnica de qualidade no país não resolve o desafio de inclusão pela via do emprego. Para adotar uma visão mais complexa do problema em questão, parece importante considerar os diferentes atores que estão implicados.

Os três atores implicados na inclusão via emprego são: o público-alvo, as instituições educacionais e as empresas.

As instituições educacionais oferecem os cursos de capacitação e profissionalização. O público-alvo em questão pode ser, por exemplo, jovens entrando no mercado de trabalho, adultos ou idosos buscando uma requalificação ou reposicionamento no mercado. As empresas representam a demanda por mão de obra: são elas que buscam profissionais qualificados para preencher as vagas ofertadas. A seguir, são abordados os principais problemas vivenciados por cada um dos três atores identificados. A combinação desses problemas torna a inclusão pela via do emprego um desafio de grande complexidade.

Há três atores implicados nos esforços de inclusão via emprego: o público-alvo, as instituições educacionais e as empresas.

Instituições Educacionais: cursos desconectados da demanda

O primeiro nó crítico identificado é a ausência de conexão entre a oferta de cursos profissionalizantes e a real demanda do mercado por mão de obra. Por uma falta de comunicação clara entre o setor produtivo e as Instituições Educacionais, o que se percebe muitas vezes é a oferta de qualificação profissional para vagas que não existem no mercado de trabalho, enquanto, por outro lado, as vagas existentes não são devidamente levadas em consideração.

É possível observar essa desconexão em muitos esforços realizados pelo poder público. Na última década, o governo criou o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), além de fortalecer a atuação das ETECs e dos IFs, aumentando a oferta de educação técnica no país. No entanto, pouca atenção foi dada à relação com as demandas do setor produtivo (BOTELHO, 2018). Isso por vezes resultou em um aumento da oferta de mão de obra qualificada, sem que houvesse espaço para ela ser absorvida nos setores a que estava relacionada. Mesmo a recente reforma do Ensino Médio, que inclui como 5º itinerário a educação técnica³, não faz referência clara à relação com o setor produtivo.

³ De acordo com o artigo 36º da Lei 13.415 de 2017: “O currículo do ensino médio será composto pela Base Nacional

...muitas vezes a oferta de qualificação profissional forma para vagas que não existem no mercado de trabalho, enquanto as vagas existentes não são devidamente levadas em consideração.

Um esforço de avançar nesse sentido foi a articulação por meio da plataforma SuperTEC, criada pelo Governo Federal. Por meio da plataforma, as empresas solicitam os cursos de acordo com as suas necessidades de mão de obra qualificada e, após a consolidação das demandas do setor produtivo nacional, o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) negocia com o Ministério da Educação os recursos disponíveis, estabelece prioridades de atendimento e promove a realização de cursos FICs (Formação Inicial e Continuada) e programas de formação técnica. O governo apoia as formações oferecendo uma Bolsa-Formação, que financia as matrículas nos cursos em unidades de ensino existentes, tanto da rede pública como da privada. A pertinência dessa experiência é reconhecida por atores no campo da inclusão produtiva.

Tendo em vista que as ações nesse sentido ainda são pontuais e localizadas, novas formas de articulação poderiam ser pensadas. Um exemplo seria a coordenação de políticas de investimento ou crédito facilitado para setores promissores para a geração de empregos, por um lado, e políticas de formação educacional orientadas a essas oportunidades, por outro. Ou ainda ações que permitam a comunicação entre as demandas do setor produtivo e a elaboração dos currículos dos cursos de capacitação que atendam demandas específicas de formação.

Instituições Educacionais: olhar restrito para o futuro

Outro desafio importante é que as ofertas de formação têm uma preocupação restrita com as transformações no mundo do trabalho. Parte significativa das formações está voltada para postos de trabalho de baixa produtividade, o que faz pouco sentido quando se pensa estrategicamente no desenvolvimento do país. Não é suficiente dar atenção às demandas do presente. É importante que as intervenções e cursos técnicos e profissionalizantes tenham, desde seus desenhos, programas educativos que levem em consideração as competências e habilidades que se mostrarão relevantes a longo prazo.

Nesse sentido, um esforço importante é o de identificar as ocupações que serão mais relevantes nas próximas décadas. Alguns exemplos são os casos do mercado de cuidados e saúde, que deve ganhar importância com o envelhecimento da população; e da incorporação e uso de novas tecnologias, tendo como horizonte a inserção na assim chamada indústria 4.0. Há algumas iniciativas no Brasil associadas ao setor industrial que têm pensado nas demandas do futuro, como são os casos do *Mapa Estratégico da Indústria: 2018 – 2022*, preparado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), e de um levantamento realizado pelo SENAI para os próximos dez anos⁴. Nesse levantamento, por exemplo, o SENAI identificou que, na próxima década, serão criadas 30 novas profissões na indústria relacionadas a oito setores: automotivo, alimentos e bebidas, construção civil, têxtil e vestuário, tecnologias da informação e comunicação, máquinas e ferramentas, química e petroquímica e petróleo

Comum Curricular e por itinerários formativos, que deverão ser organizados por meio da oferta de diferentes arranjos curriculares, conforme a relevância para o contexto local e a possibilidade dos sistemas de ensino, a saber:

I – linguagens e suas tecnologias; II – matemática e suas tecnologias; III – ciências da natureza e suas tecnologias; IV – ciências humanas e sociais aplicadas; V – formação técnica e profissional.”

⁴ Cf.: <http://www.sempresisenai.com.br/preparando-para-o-futuro/industria-tera-pelo-menos-30-novas-profissoes-na-proxima-decada/>.

e gás. O levantamento também ressalta a importância de conciliar as competências técnicas com habilidades emocionais e um conhecimento do que está ocorrendo no país e no mundo.

As iniciativas existentes, no entanto, ainda apresentam limites e não são facilmente traduzidas para as formações oferecidas à população em geral. Frente à magnitude das transformações tecnológicas em curso, não é suficiente adotar apenas horizontes de curto prazo. Os períodos para transformação tecnológica são mais longos e a adoção de um olhar mais imediato, como uma perspectiva de 5 anos, limita a possibilidade de tomada de decisões estratégicas. Além disso, as iniciativas de análise dos prognósticos para os próximos anos, por vezes, se restringem a discussões relacionadas ao ambiente macroeconômico e às possibilidades das grandes indústrias, dando pouca atenção à inclusão da população em situação de vulnerabilidade.

Público-alvo: formação básica precária

No que se refere ao público-alvo, um desafio enfrentado é a precariedade da formação básica. A literatura mapeada e as entrevistas realizadas no projeto indicam que o Ensino Básico público a que a maioria da população tem acesso não oferece a formação necessária para que os jovens ingressem no mercado de trabalho (ANDRADE; MENEZES, 2005; SCHWARTZMAN; CASTRO, 2013; BARBOSA FILHO; PESSÔA; VELOSO, 2010). Essa percepção coincide com a análise publicada pelo Estadão que identifica como obstáculos para as contratações a dificuldade dos candidatos de se expressar e de fazer contas, assim como a falta de conhecimentos básicos em informática e inglês e os poucos anos de estudos⁵. Apesar do Brasil ter avançado, nos últimos anos, na universalização do acesso à Educação Básica, ainda é necessário refletir sobre meios de melhorar sua qualidade.

Apesar de o Brasil ter avançado, nos últimos anos, na universalização do acesso à Educação Básica, ainda é necessário refletir sobre meios de melhorar sua qualidade.

No caso brasileiro, os jovens que deveriam cursar o Ensino Médio enfrentam desafios em especial. Para além da questão da qualidade, continua a ser um grande desafio a permanência de jovens no Ensino Médio regular e a possibilidade de passagem para o Ensino Técnico ou Superior, tendo em vista alcançar o mercado de trabalho. Entre os adolescentes de 15 a 17 anos com idade para estar no Ensino Médio, apenas 84,3% estão matriculados em algum nível de ensino. Além disso, segundo dados do Ministério da Educação, o Ensino Médio também conta com alto índice de evasão escolar, que chegou a 11,2%, de acordo com dados publicados em 2018 (CORREIO BRASILIENSE, 2019).

Público-alvo: falta de engajamento

Outro desafio associado ao público-alvo é a falta de engajamento que pode ser apresentada por aqueles que participam dos cursos de formação. A experiência de algumas organizações entrevistadas indica que esse desafio é especialmente relevante no caso dos jovens. Eles têm dificuldade de definir o que querem para o seu futuro profissional e também de identificar quais são os passos que precisam dar para alcançar os objetivos propostos. Nesse sentido, é comum que os jovens estudantes de um processo de formação queiram modificar ou abandonar a sua opção de curso, já

⁵ Cf.: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,sem-qualificacao-parte-dos-brasileiros-nao-consegue-ocupar-vagas-basicas,70002852842>

que outra opção pode lhe parecer mais interessante.

Os jovens têm dificuldade de definir o que querem para o seu futuro profissional e também de identificar quais são os passos que precisam dar para alcançar seus objetivos.

É importante dar atenção ao público-alvo que está sendo abordado e à sua diversidade. Castro et al. (2010) afirmam que as discussões sobre capacitação, qualificação profissional e inserção produtiva devem considerar o perfil daqueles que participam dos programas de formação. Os cursos profissionalizantes tipicamente possuem dois tipos de público-alvo: (i) jovens que estão se qualificando para ingressar no mercado de trabalho; e (ii) adultos que já se encontram no mercado de trabalho ou já têm experiência profissional prévia que buscam se requalificar para retornar, ascender, ou mesmo se reposicionar no mercado de trabalho, dado que muitos postos estão desaparecendo ou se transformando. Dentro de cada segmento da população também há uma diversidade de perfis que devem ser considerados para que as formações sejam efetivas.

Empresas: redução de vagas pelo avanço tecnológico

Um desafio associado às empresas – que são os potenciais contratantes de mão de obra – é a redução dos postos de trabalho por conta da incorporação de avanços tecnológicos. O paradigma tecnológico associado à indústria 4.0, que inclui a automatização, a robótica e o uso de inteligência artificial, está sendo adotado em todos os países e deve passar a caracterizar crescentemente as atividades produtivas. A adoção dessas novas tecnologias poderá levar a reduções expressivas dos postos de trabalho de menor qualificação. A McKinsey, por exemplo, analisou o impacto da automação em 54 países, que representam 78% do mercado de trabalho global, para avaliar a porcentagem de tempo utilizada em atividades com potencial técnico de automação através da adaptação de *tecnologias já existentes*⁶. Segundo o estudo, no caso do Brasil, 41,1 milhões de empregados poderiam ser substituídos, considerando apenas as cinco áreas que mais empregam no país. A Tabela 1 indica o potencial de automação para as cinco áreas identificadas.

Tabela 1: Potencial de automação para as atividades que mais empregam no Brasil

ATIVIDADE	Nº ATUAL DE EMPREGADOS	POTENCIAL DE AUTOMAÇÃO (%)	Nº DE EMPREGADOS ESTIMADOS
Administrativo, de apoio e governamental	24 milhões	38	9,2 milhões
Comércio varejista	18,8 milhões	55	10,4 milhões
Agricultura, silvicultura, pesca e caça	16,1 milhões	49	7,9 milhões
Manufatureiro	15,8 milhões	69	10,9 milhões
Construções	6,2 milhões	47	2,9 milhões
<i>Total</i>	80,9 milhões	51	41,1 milhões

Fonte: McKinsey Global Institute. Elaboração: Instituto Veredas

⁶ Cf.: <https://public.tableau.com/profile/mckinsey.analytics#!/vizhome/InternationalAutomation/WhereMachinesCanReplaceHumans>

Esse processo eleva as exigências de qualificação da mão de obra e indica a dificuldade de inclusão pela via do emprego. Ao substituir postos de trabalho de menor qualificação, são necessários empregados de maior qualificação que sejam capazes de gerenciar as atividades produtivas de maior complexidade. Essa mudança não é facilmente alcançada através de processos de capacitação de populações em situação de vulnerabilidade. O caráter acelerado do progresso técnico também exige que os trabalhadores estejam se capacitando continuamente de forma a responder às demandas e possibilidades que se apresentam. Pode ser inclusive necessário que eles modifiquem a sua área de atuação para se adequarem às mudanças em curso⁷.

Empresas: dificuldade de reconhecer os perfis dos candidatos

Outro desafio associado às empresas é a sua dificuldade de identificar o perfil de candidato adequado às suas demandas. Se, pelo lado daqueles que procuram emprego, existe a dificuldade de encontrar as vagas adequadas à sua formação e objetivos, as entrevistas realizadas explicitaram também a dificuldade das empresas de perceber as qualificações tanto profissionais como pessoais ou comportamentais dos candidatos. Especialmente para vagas menos especializadas, os processos seletivos com frequência se dão por meio da análise de currículos pouco elaborados e de pouco tempo de entrevista ou contato de qualidade com cada candidato. Nessa abordagem, somam-se a dificuldade dos candidatos de utilizarem os espaços disponíveis para expressarem suas qualidades e diferenciais e a dificuldade das empresas de identificar o perfil que melhor se adequa às suas demandas entre as candidaturas postas, o que atrapalha as contratações.

Nesse sentido, algumas organizações entrevistadas identificaram que as empresas não valorizam adequadamente o seu departamento de Recursos Humanos. Segundo as organizações, ainda há muita resistência por parte do setor produtivo para que haja um investimento efetivo nos seus respectivos departamentos de Recursos Humanos. Também há resistência em envolver outros setores da empresa no processo de seleção, e em dar mais atenção e energia na hora de recebimento, avaliação e decisão sobre qual o melhor profissional para determinada vaga.

Especialmente para vagas menos especializadas, as empresas têm dificuldade de perceber as qualificações tanto profissionais como pessoais ou comportamentais dos candidatos.

3. APRENDIZADOS

O grande desafio que se coloca à inclusão pela via do emprego é justamente o de conectar pessoas com oportunidades de emprego – o que implica mobilizar instituições educativas, potenciais empregados e empregadores. Os nós críticos identificados acima criam obstáculos nesse caminho e a solução de alguns desses obstáculos passa necessariamente pelo trato de outros. Frente a esse contexto, foram identificados alguns aprendizados a partir da revisão da literatura e das entrevistas realizadas.

⁷ <https://www1.folha.uol.com.br/seminariosfolha/2018/11/aprender-deve-ser-para-a-vida-toda-diz-presidente-da-elsevier.shtml>

Mapear a demanda do setor produtivo e desenhar o currículo de formação de maneira coerente.

Um primeiro passo fundamental para a inclusão via emprego é identificar de maneira clara e precisa as necessidades de mão de obra a ser contratada. De acordo com a OCDE (2018), uma forma de realizar isso é estabelecer um sistema de Avaliação e Antecipação de Habilidades (AAH), para que se melhore o alinhamento das políticas de educação e de treinamento com base nas necessidades do mercado. Isso poderia permitir que os governos incentivem políticas de educação alinhadas com essas demandas, sendo igualmente fundamental a fiscalização e avaliação dos cursos direcionados à qualificação profissional. As revisões sistemáticas de Kluve et al. (2017) e Langer et al. (2018) também reforçam que a efetividade dos programas de treinamento vocacional está atrelada à relação do conteúdo com a demanda de mão de obra. Os autores identificam como uma intervenção particularmente bem-sucedida nesse sentido o programa *Chile Joven*.

O mapeamento da demanda por vagas deve considerar tanto as demandas presentes como futuras do setor produtivo.

É preciso também trabalhar com as demandas do futuro.

Ainda de acordo com a OCDE⁸, os países que estão mais distantes do desenvolvimento de suas respectivas indústrias 4.0, e, portanto, em desvantagem na competição internacional, precisam investir na educação de adultos como forma de reduzir o *gap* tecnológico. Segundo uma especialista da organização, toda a educação adquirida por pessoas que hoje estão na faixa dos 40 a 60 anos de idade ainda ativas no mercado de trabalho não é suficiente para proporcionar-lhes capacidade de inserção ou manutenção de seus empregos neste novo cenário. Segundo os dados

apresentados, os cursos de pequena duração e programas de treinamento contínuo produzem efeito rápido para a força de trabalho atual e poderiam ser úteis para enfrentar os desafios que se anunciam.

Definir uma governança que favoreça a efetividade e a qualidade das intervenções de capacitação técnica.

Como mencionado no Capítulo 2, é importante que seja definido um esquema de governança que favoreça a qualidade das capacitações oferecidas. A terceirização de cursos de formação sem a definição de procedimentos adequados de controle de qualidade ou mecanismos de monitoramento é uma causa comum para a baixa eficácia das intervenções de capacitação (CHINEN et al., 2017). Nesse sentido, Langer et al. (2018) apontam a importância de que existam estruturas de governança claras para os provedores. Tais estruturas podem incluir a definição de mecanismos de seleção de provedores, de monitoramento e de pagamento pelos resultados alcançados (KLUVE et al., 2017).

Incorporar na formação o desenvolvimento de soft skills e atividades práticas.

Embora a importância do desenvolvimento de soft skills seja cada vez mais reconhecida, ela não pode ser vista de maneira isolada. Apesar da dificuldade de mensurar as chamadas soft skills – ou habilidades para a vida –, ou mesmo de capacitar para elas, a sua ausência é frequentemente men-

⁸ Informações apresentadas por ocasião do “Seminário Emprega Mais”, organizado pela Secretaria de Políticas Públicas para o Emprego no Ministério da Economia, e realizado no dia 11 de junho de 2019, em Brasília.

cionada como uma dificuldade de contratação. As *soft skills* são atributos pessoais, ou ainda, “habilidades comportamentais que são altamente valorizadas pelos empregadores” (MOURSHED; FARRELL; BARTON, 2012). No entanto, é importante mencionar que, segundo as avaliações mais rigorosas disponíveis (LANGER et al., 2018; CHINEN et al., 2017; KLUVE et al., 2017), os resultados alcançados sobre sua efetividade são mistos ou não conclusivos. Segundo essa literatura, o desenvolvimento de *soft skills* parece especialmente efetivo quando é combinado com iniciativas de formação técnica e serviços de emprego.

...o desenvolvimento de *soft skills* parece especialmente efetivo quando é combinado com iniciativas de formação técnica e serviços de emprego.

Além disso, a literatura de impacto ressalta a importância de incorporar elementos práticos na metodologia dos cursos oferecidos. Chinen et al. (2017) identificam que os estágios levam a uma elevação da renda, ainda que não gerem mudanças significativas no número de empregos gerados. Kluve et al. (2017) concordam com essa recomendação e observam que intervenções com componentes em sala de aula e com treinos práticos nos locais de trabalho funcionam especialmente em países de baixa e média renda.

Prestar atenção ao público-alvo que está sendo considerado.

Além de dar atenção às demandas do mercado de trabalho, os cursos de formação precisam estar atentos ao público-alvo com que interagem. Quatro questões foram identificadas como especialmente relevantes nesse sentido. Como será possível notar, muitas das considerações a seguir estão relacionadas a jovens em situação de vulnerabilidade e a mulheres. Ainda que dar atenção a esses grupos exige atenção a questões adicionais, é importante recordar que são justamente esses os públicos-alvo identificados como de maior potencial de impacto na literatura.

A primeira questão é a atenção ao formato e à linguagem utilizados nos cursos de formação. Especialmente no que se refere aos jovens, formatos mais tradicionais podem ser menos atraentes, reduzindo o seu engajamento. Diversas organizações, tanto no sistema S como na sociedade civil, têm buscado definir formas de oferecer currículos que dialoguem mais com a interatividade e a linguagem utilizadas pelos jovens.

A segunda questão é a atenção às possíveis lacunas que um determinado grupo da população pode ter na sua formação básica, que não podem ser ignoradas. Nesse sentido, pode ser necessário ajudar esse público-alvo a desenvolver habilidades em um nível mais básico. Kluve et al. (2017), por exemplo, mencionam alguns programas que buscam oferecer alfabetização e numeracia para aqueles que não puderam aprender durante o período em que estavam na escola. Além disso, podem ser incluídas habilidades de outros campos, como o da saúde reprodutiva e da economia doméstica (CHINEN et al., 2017).

A terceira questão é a atenção a normas de gênero que podem impedir a participação de mulheres. Segundo a literatura, há uma diversidade de obstáculos adicionais enfrentados pelas mulheres ao ingressar no mercado de trabalho. Segundo Langer et al. (2018), para enfrentar essas circunstâncias, um programa de formação pode fazer considerações de gênero de caráter mais restrito ou mais abrangente. Em um enfoque mais restrito, a participação das mulheres pode ser promovida oferecendo-lhes recursos ou meios para o cuidado de crianças e idosos, ou então pode-se ajudá-las a negociar a sua participação nos cursos junto às suas famílias. Em um enfoque mais abrangente, as

A atenção ao público-alvo se expressa no cuidado com a linguagem empregada, na atenção a possíveis lacunas da formação básica e na superação de barreiras financeiras e sociais que podem dificultar a participação nos programas propostos.

mulheres recebem apoio adicional no desenvolvimento de habilidades para a vida, de maneira que possam lidar com situações de discriminação e responder às múltiplas responsabilidades que com frequência têm que conciliar.

Por fim, foi identificada a importância de oferecer apoio financeiro para que populações em situação de vulnerabilidade participem efetivamente de programas de formação. A participação em um curso de formação pode implicar que os seus estudan-

tes incorram em custos de alimentação, transporte e possivelmente de moradia, e também que não tenham a possibilidade de trabalhar enquanto estudam. Para superar essa barreira, tem se mostrado útil adotar a criação de mecanismos de apoio financeiro aos estudantes, de forma a garantir a sua efetiva participação.

Combinar programa de capacitação com serviços de emprego (orientação vocacional, aconselhamento, acompanhamento).

É importante cuidar da jornada dos jovens na sua inclusão no mercado de trabalho para que essa não seja marcada por frustrações e desalento.

As revisões sistemáticas analisadas identificam que a inclusão via emprego se dá de maneira mais efetiva quando intervenções de capacitação são combinadas a serviços de emprego. Esses serviços de emprego buscam facilitar a conexão entre o participante de um programa de formação e o mercado de trabalho, e podem tomar diferentes formas, tais como: apoio na busca por empregos, estágios, aconselhamento, esforços de recrutamento, programas de correspondência entre pessoas e empregos (LANGER et al., 2018; CHINEN et al., 2017; KLUVE et al., 2017). Além disso, esses serviços podem permitir que os efeitos gerados pelas capacitações se estendam por mais tempo. Segundo Chinen et al. (2017), os treinamentos geram

efeitos mais expressivos logo após a sua realização, e por essa razão devem ser reforçados por um componente de *follow-up* para alcançar efeitos de mais longo prazo. A análise da OCDE (2004) também indica que os serviços de orientação, aconselhamento e informação têm produzido bons resultados principalmente quando associados a estratégias de aprendizagem ao longo da vida e a outras políticas que visam estimular o desenvolvimento da empregabilidade dos seus cidadãos.

A incorporação de serviços de emprego nas intervenções propicia uma melhor experiência junto ao mercado de trabalho. A experiência de diferentes organizações junto a jovens indica que é necessário que a formação seja acompanhada de oportunidades para ampliar os horizontes dos jovens, a fim de que eles possam fazer uma escolha alinhada com os seus interesses, levando-os a um maior engajamento. As organizações identificam que faz parte do processo apresentar as possibilidades que nem sempre são conhecidas, bem como os caminhos necessários para alcançar determinados objetivos. Além disso, nem sempre a primeira escolha vai ser a final, o que indica a importância das iniciativas formativas atuarem com paciência e garantirem o espaço informativo adequado para as mudanças e decisões que possam partir do jovem. Nesse sentido, ressalta-se que a jornada dos jovens na sua inclusão no mercado de trabalho seja cuidada, para que não seja marcada por frustrações e desalento.

Oferecer benefícios financeiros que estimulem ou facilitem a contratação pelas empresas.

A literatura identifica que o oferecimento de benefícios financeiros, como subsídios salariais e vouchers empresariais, favorece a geração de empregos. Kluve et al. (2017) identificam que os programas de subsídios salariais⁹ permitem resultados mais expressivos no que se refere à criação de oportunidades de emprego, no entanto, não são gerados aumentos no nível de remuneração dos participantes desses programas. Os autores também afirmam que os resultados alcançados são melhores em países de renda média do que de renda alta, onde o resultado é próximo de zero ou negativo. A argumentação dos autores indica a importância de conjugar esse tipo de intervenção com oportunidades de capacitação, possivelmente no próprio contexto de trabalho. Já que, do contrário, os participantes poderiam sair do programa recebendo o mesmo nível de remuneração do que quando entraram.

Outra experiência que vem ganhando destaque é a dos vouchers empresariais. Esse tipo de intervenção tem alcançado impacto positivo em diferentes países, como Quênia (HICKS et al., 2013), Jordânia (GROH et al., 2012), África do Sul (LEVINSOHN et al., 2014) e Estados Unidos (HOLLENBECK; WILLKE, 1991). De acordo com o modelo do voucher empresarial para trabalhador contratado, o empregador recebe mensalmente um valor correspondente ao salário mínimo dentro de um período de onze meses, funcionando, assim, como uma forma de subsídio salarial (GROH et al., 2012). Este é um modelo de subsídio que aproxima das empresas o treinamento dos seus empregados e de futuros contratados, de forma alinhada às demandas da própria empresa, a qual tem muitas vezes papel central na definição do desenho dos cursos e de seus currículos. Por meio do uso de **vouchers**, o governo também pode favorecer o desenvolvimento de setores considerados estratégicos e estimular a formação de trabalhadores nesses setores.

Aprofundar o engajamento das empresas com o seu processo de contratação.

A experiência de algumas organizações do terceiro setor indica que um envolvimento das empresas com o processo de contratação e formação favorece a efetividade dos esforços realizados. É importante que a atividade de contratação seja entendida como um processo estratégico das organizações, mesmo para a contratação de funcionários menos qualificados. Nesse sentido, as empresas podem dedicar maior atenção aos processos seletivos que conduz, tornando-os mais integrados à operação da empresa e também mais enriquecedores para os seus participantes. Além disso, a criação de espaços de capacitação conduzidos pelas próprias empresas tem se mostrado um meio importante para a permanência de jovens que ingressam sem experiência laboral prévia, como no caso do programa de aprendizes.

⁹ Os subsídios salariais buscam cobrir de maneira parcial ou completa os custos de empregar indivíduos. Dessa forma, buscam promover trabalhos que de outra forma seriam eliminados ou encorajar os empregadores a contratar (FILGES et al., 2015). Os subsídios podem ser oferecidos de diferentes formas: podem ser entregues a empresas ou aos trabalhadores, e também podem se dar por meio da redução de impostos ou pagamento de benefícios.

4. MENSAGENS-CHAVE

O que é a inclusão produtiva pela via do emprego?

A combinação de iniciativas de capacitação e qualificação e de serviços de emprego, em diversos níveis de ensino e com diversos formatos, que tem como objetivo a formação do trabalhador e a sua inserção no mercado de trabalho.

Quais os principais desafios para as ações de inclusão produtiva na área?

1. Cursos desconectados da demanda
2. Olhar restrito para o futuro e para as transformações no mundo do trabalho
3. Formação básica precária e baixa qualificação da mão de obra
4. Falta de engajamento daqueles que buscam emprego
5. Redução das vagas no mercado de trabalho pelo avanço tecnológico
6. Dificuldade das empresas de reconhecer os perfis dos candidatos

Para atuar na área, é importante:

1. Mapear a demanda do setor produtivo e desenhar o currículo de formação de maneira coerente
2. Definir uma governança que favoreça a efetividade e qualidade das intervenções
3. Incorporar na formação o desenvolvimento de soft skills e atividades práticas
4. Prestar atenção ao público-alvo que está sendo considerado
5. Oferecer serviços de emprego para o público-alvo em questão, associados a programas de capacitação
6. Oferecer benefícios financeiros que estimulem ou facilitem a contratação pelas empresas
7. Aprofundar o engajamento das empresas nos seus processos de contratação



Inclusão Produtiva **Parte III**

CAPÍTULO 8

Cadeias de valor rurais

Parte III

ÍNDICE

1. Oportunidades	167
2. Principais desafios	170
3. Aprendizagens	172
4. Mensagens-chave	176

CADEIAS DE VALOR RURAIS

O futuro da agricultura familiar é um tema em constante discussão, tanto internacionalmente como dentro do Brasil. Os pontos de vista compartilhados variam amplamente, passando por expectativas que vão desde o desaparecimento desse grupo de agricultores (ROMEIRO, 1998; NAVARRO; PEDROSO, 2014), ou sua especialização em algumas atividades de nicho (BUAINAIN; ROMEIRO; GUANZIROLI, 2003), até uma prevalência futura desses produtores sobre os grandes proprietários (STÉDILLE, 2013; MST, 2019). Ainda que os desafios enfrentados por esses produtores sejam significativos, este trabalho considera que a agricultura familiar pode ganhar destaque frente a novas necessidades do mercado. As demandas crescentes por qualidade dos produtos sugerem que o modelo de sistemas agroalimentares constituído até o momento é inadequado, o que indica a importância de se pensar novos modelos, nos quais os pequenos produtores têm grandes vantagens (FAO, 2011).

Apesar das potencialidades existentes, são muitas as dificuldades enfrentadas na agricultura familiar. Schneider e Cassol (2017) afirmam que, com relação aos estabelecimentos agropecuários muito pequenos, são necessárias políticas de suporte econômico e assistência social específicas. Isso se dá pois, nessas unidades produtivas, a terra e os demais meios de produção disponíveis não são suficientes para apresentar excedente econômico agrícola que garanta uma receita adequada. Assim, seria fundamental estabelecer alternativas produtivas e meios de vida para a agricultura familiar no meio rural, mesmo que não seja em atividades agrícolas. Segundo essa perspectiva, para esta categoria social, a migração para os segmentos urbanos não é mais uma alternativa viável, já que sua baixa qualificação dificulta a inserção em setores que não o da agricultura. Mesmo no setor de serviços, as exigências de qualificação profissional têm crescido cada vez mais.

Apesar dos inúmeros desafios enfrentados pelos pequenos produtores rurais, as demandas crescentes por qualidade dos sistemas agroalimentares sugerem novas oportunidades para eles.

Ao longo das últimas décadas, políticas públicas promoveram o fortalecimento da agricultura familiar no país. A primeira resposta aos agricultores familiares de modo mais amplo foi a implementação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) em 1995 (MATTEI, 2007). O Pronaf permitiu o reconhecimento dos agricultores familiares como um grupo que poderia ser objeto de políticas públicas e dedicou especial atenção à questão do acesso a crédito. Dando continuidade aos esforços de fortalecimento da agricultura familiar, nos anos 2000, o Governo Federal aprimorou o acesso dos produtores rurais a mercados por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Esses programas promovem compras públicas, criando assim mercados institucionais que garantem a aquisição de alimentos da agricultura familiar e também a segurança alimentar (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

Ainda que representem avanços importantes, essas políticas têm sido consideradas insuficientes ou limitadas para inserir os agricultores nos mercados. Os limites de comercialização

As cadeias de valor rurais buscam oferecer um olhar abrangente, desde a produção até os consumidores finais, e colocam a demanda como direcionador básico das ações empreendidas.

Frente aos limites encontrados pelos pequenos produtores, a abordagem de cadeias de valor rurais tem sido uma alternativa relevante.

Segundo o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), as cadeias de valor rurais¹ buscam oferecer um olhar completo para as atividades implicadas na produção, desde os produtores até os consumidores finais. Essa abordagem coloca o mercado – a demanda dos consumidores – como direcionador básico das ações empreendidas, uma vez que é apenas por meio de um maior valor percebido pelos consumidores que os produtores podem se inserir nos mercados e elevar a sua renda (FIDA, 2014). A partir dos microdados do Censo Agropecuário de 2006, Gazolla, Nierdele e Waquil (2012) realizaram uma comparação setorial e macrorregional com a seleção de nove produtos industrializados nos estabelecimentos rurais, e constataram que, embora exista uma grande heteroge-

neidade estrutural no Brasil nas dinâmicas territoriais e setoriais, a agroindústria rural é uma estratégia fundamental para a agregação de valor e para o desenvolvimento rural. A efetividade dessa abordagem tem sido especialmente confirmada nos esforços realizados nas regiões Sul e Sudeste do país, como indica por exemplo a análise de Mior et al. (2013). Essa análise identifica um conjunto de inovações na construção de um modelo de desenvolvimento rural relacionado a novos agentes, produtos, mercados e organizações econômicas.

É importante notar que o termo “cadeias de valor rurais” nem sempre é utilizado na literatura acadêmica brasileira. No entanto, a ideia de cadeia de valor se aproxima ao que se conhece no debate acadêmico como “cadeia produtiva” e, especificamente para o meio rural, como “cadeia produtiva agroindustrial”. Zylbersztajn e Neves (2000) discutem esse conceito e definem que as cadeias produtivas agroindustriais possuem como subsistemas: produção, transformação, distribuição e consumo. É importante notar que, nessa definição, o consumo é considerado como parte fundamental do sistema. Ele pode moldar toda a cadeia, tendo em vista que os estímulos dos consumidores podem transformar os demais elos da cadeia. Ainda são poucos os trabalhos acadêmicos sobre as cadeias de valor rurais no Brasil, de forma que ainda é uma abordagem recente aplicada para o meio rural brasileiro. Ainda assim, é importante reforçar as abordagens que utilizam as cadeias de valor rurais como um meio para o desenvolvimento rural, e não apenas como um instrumento para aumentar a produção e a receita geradas.

O objetivo deste capítulo é identificar as oportunidades e os desafios existentes para promover cadeias de valor nas áreas rurais do Norte e do Nordeste do país, assim como os aprendizados que têm sido acumulados sobre o assunto. Para tanto, foi realizada uma pes-

¹ O conceito de cadeia de valor foi originalmente forjado no contexto industrial e está relacionado ao conjunto de atividades criadoras de valor, que vão desde a aquisição de matérias primas mais básicas em suas respectivas fontes, passando por fornecedores de componentes, até a composição do produto final que será entregue nas mãos do consumidor (PORTER, 1999; SHANK; GOVINDARAJAN, 1997).

quisa bibliográfica e entrevistas com atores relevantes na área. O capítulo apresenta os resultados desse esforço de pesquisa e está dividido em quatro seções. Na primeira, são identificadas oportunidades para a promoção de cadeias de valor nas regiões Norte e Nordeste do país. Na segunda, são apresentados alguns dos principais desafios existentes; e, na terceira, são identificados os aprendizados que têm sido acumulados nesta área de oportunidades. Ao final, é feito um resumo dos principais pontos discutidos no capítulo.

Este capítulo dá atenção especial às áreas rurais das regiões Norte e Nordeste do país.

1. OPORTUNIDADES

Ao considerar as possibilidades nas regiões Norte e Nordeste, é importante estar consciente das condições específicas de cada lugar e da heterogeneidade existente entre essas regiões e dentro delas. Ainda que as regiões Norte e Nordeste tenham os contextos de maior vulnerabilidade social e uma atividade econômica que apresenta maior dependência do setor público², é importante reconhecer que as circunstâncias variam de maneira significativa de lugar para lugar. Devido aos limites da análise realizada neste trabalho, não é possível discutir com profundidade a diversidade de circunstâncias que existe no interior de cada uma dessas regiões. Dessa forma, serão feitos alguns comentários breves no que se refere às suas características mais gerais.

A Região Nordeste é marcada pela predominância de um bioma frágil e de condições sociais desafiantes. Algumas características marcantes da região são: solos rasos e alcalinos, alta insolação, deficiência hídrica e secas periódicas. As condições sociais e econômicas da população nas áreas rurais, na vasta maioria das vezes, são precárias, resultantes de uma estrutura agrária amplamente concentrada. A maior parte da população detém terra insuficiente ou até mesmo não tem acesso a ela; há baixo grau de escolaridade e quase ausência de dotação de capital; há também limitado acesso à tecnologia, que, quando existente, é inapropriada. Essas características condicionam uma espécie de exploração agrícola que dificilmente estabelece um suporte à sobrevivência de uma família média composta por quatro pessoas. Devido à fragilidade do bioma da caatinga, as tentativas de sobrevivência dessa população podem inclusive resultar em uma vasta degradação ambiental (SILVA; COSTA, 2014).

A Região Norte, por sua vez, é em grande medida caracterizada pelo bioma da Amazônia e possui uma formação econômica permeada pela presença do extrativismo. Este tipo de atividade foi dominante até 1960, quando houve um processo de substituição para a agricultura e a pecuária. No entanto, nas décadas de 1980 e 1990, o setor extrativista voltou a apresentar crescimento decorrente da extração madeireira, que em geral ocorreu de forma ilegal, superando, por um período, os setores da agricultura e da pecuária. Isso se deu com a expansão desordenada da fronteira agrícola, especialmente em decorrência de desmatamentos, queimadas e seus consequentes conflitos socioambientais. Devido às pressões ambientais, notadamente no final da década de 1990, ocorreu o declínio do setor madeireiro de florestas nativas e as lavouras voltaram a ter predominância no setor primário (HOMMA; MENEZES; MORAES, 2014).

² No Capítulo 4 foi realizada uma análise de *clusters* que ressalta a condição de vulnerabilidade social das regiões Norte e Nordeste do país, assim como a dependência das suas economias das atividades governamentais.

Na região Nordeste, destaca-se como oportunidades: a fruticultura, a criação de pequenos animais, a produção de hortaliças, a apicultura e o turismo.

Entre os tipos de produtos agrícolas, é possível identificar a relevância da produção de frutas e raízes para ambas as regiões. Os dados preliminares do Censo Agropecuário 2017 indicam a relevância de diferentes tipos de produtos agrícolas para as regiões. Os dados, apesar de não fazerem uma diferenciação do tipo de produtor (familiar ou patronal)³, permitem comparar os valores em reais gerados por produtos de origem animal, extrativista, lavoura temporária, lavoura permanente e aquicultura em cada uma das regiões do país. Por meio da comparação, é possível identificar que o tipo de produto que gera maior valor, tanto para o Nordeste (R\$26,2 bilhões de reais) como para o Norte (R\$12,5 bilhões de reais), é a lavoura tempo-

rária. No entanto, um terço desse valor é resultado da produção de soja, a qual de modo geral se dá em grandes extensões de terra. Em ambas as regiões, seguem em relevância a mandioca, o abacaxi e a melancia – os quais tipicamente são produzidos em estabelecimentos da agricultura familiar. O segundo tipo de produto com maior relevância para ambas as regiões é a lavoura permanente (R\$11,0 bilhões de reais para o Nordeste e R\$11,2 bilhões de reais para o Norte), com destaque para a produção de bananas (IBGE, 2019c).

Ao mesmo tempo, há diferenças importantes na produção das duas regiões. A região Nordeste possui um nível de produção particularmente alto de produtos de origem animal (R\$7,9 bilhões de reais), com destaque para a produção de leite e de pequenos animais. Por outro lado, a região Norte possui uma participação maior no que se refere à produção extrativista (R\$2,7 bilhões de reais), com destaque para a produção de açaí e de castanha-do-pará. A aquicultura está entre os produtos de menor relevância para ambas as regiões (R\$1,7 bilhões de reais para o Nordeste e R\$690,4 milhões de reais para o Norte) (IBGE, 2019c).

Além da fruticultura, da criação de pequenos animais, da produção de hortaliças, da apicultura e do turismo, a região Norte também tem um grande potencial para a pesca e para o uso de Produtos Florestais Não Madeireiros (PFNM) para fins cosméticos e alimentícios.

Nesse contexto, foram identificados, a partir da análise da literatura e das entrevistas realizadas, alguns produtos ao redor dos quais poderiam ser criadas cadeias de valor rurais nas regiões Norte e Nordeste. Em relação a Região Nordeste, destaca-se como oportunidades: a fruticultura (banana, cacau, caju e sua castanha, coco da baía, maracujá, mamão e abacaxi), a criação de pequenos animais, a produção de hortaliças, a apicultura e o turismo, especialmente no litoral. Na Região Norte, também foram identificadas como

oportunidades a produção de hortaliças, a apicultura, a criação de pequenos animais e a fruticultura. Adicionalmente, considera-se que há grandes potenciais para a pesca, pela magnitude fluvial presente nessa região e pela população ribeirinha; e, especialmente, para o uso de produtos da floresta a partir dos Produtos Florestais Não Madeireiros (PFNM), para fins cosméticos, como a copaíba, e alimentícios, como o açaí e a castanha-do-brasil.

³ Há a previsão de que os dados da agricultura familiar do Censo Agropecuário 2017 sejam divulgados ainda este ano, o que permitirá conhecer a realidade dessa população no que se refere à produção e à geração de renda com maior precisão.

A literatura identifica ainda que a formação de cadeias de valor pode favorecer que a agricultura familiar cumpra funções diferentes da de produzir alimentos em quantidade. Niederle (2017) identifica que isso é possível na medida em que as atividades rurais contemplam a abundante heterogeneidade da população, valorizam práticas socioculturais, e contribuem para a preservação da sociobiodiversidade e de um importante patrimônio imaterial. Patrimônio este que, nos novos mercados, torna-se um ativo fundamental para a elaboração de modelos inovadores de produção e consumo, bem como para a dinâmica de novas trajetórias de desenvolvimento territorial. Esses novos mercados estão associados à crescente reivindicação da sociedade por alimentos diferenciados, que são compatíveis com o modelo de produção da agricultura familiar, com características saudáveis, ecológicas, sustentáveis, locais, caseiras e artesanais.

TURISMO NAS ÁREAS RURAIS DO PAÍS

Segundo entrevistas realizadas, o turismo nas áreas rurais é uma atividade com potencial ainda pouco explorado no Brasil. A atividade do turismo pode assumir várias modalidades a depender do que se oferta: turismo rural, agroturismo, turismo ecológico ou ecoturismo, turismo de aventura, turismo de negócios, turismo de saúde, turismo cultural, turismo esportivo, atividades estas que se complementam ou não. Outro termo que tem sido empregado mais recentemente é o de turismo responsável, o qual busca reforçar a atenção às questões sociais implicadas nesse tipo de atividade.

O Ministério do Turismo (BRASIL, 2003) define o **turismo rural como o conjunto de atividades turísticas desenvolvidas no meio rural, comprometido com a produção agropecuária, agregando valor a produtos e serviços, resgatando e promovendo o patrimônio cultural e natural da comunidade**. Além da possibilidade de geração de uma renda adicional para as comunidades locais, o turismo rural pode contribuir para: a revitalização econômica e social das regiões, a valorização dos patrimônios e produtos locais, a conservação do meio ambiente, e a atração de investimentos públicos e privados em infraestrutura para os locais onde se desenvolve.

O turismo rural tem crescido ao longo dos últimos anos a uma taxa aproximada de 6% ao ano, o que sugere um potencial de desenvolvimento para a atividade. Entre os anos de 2012 e 2018, a Braztoa (Associação Brasileira das Operadoras de Turismo) realizou em parceria com o Ministério do Turismo o Prêmio Braztoa de Sustentabilidade, o qual tem mapeado as iniciativas de turismo sustentável no país⁴. No âmbito do sistema S, tanto o SESC (Serviço Social do Comércio), como o Senac apoiam atividades relacionadas ao turismo. Entre as organizações da sociedade civil, foram identificadas poucas organizações na área.

Apesar da atividade do turismo não ter sido objeto de análise aprofundada, foi possível identificar, através das entrevistas realizadas, alguns traços que caracterizam as iniciativas mais bem-sucedidas neste campo. O turismo está baseado na existência de um atrativo que pode tomar diferentes formas, como é o caso de um ativo natural ou de um modo de vida. A atividade turística deve ser uma atividade complementar a outras que também dão sustentação à atividade econômica de uma localidade, como a produção agropecuária, a pesca artesanal e a produção de artesanatos. É preciso ser capaz de lidar com a sazonalidade inerente à atividade turística. O turismo tipicamente reverte mais resultados para a comunidade local se é ela que planeja e implementa as ações. Nesse sentido, a existência de uma organização local que já atua na comunidade, e que decide ampliar o escopo das suas ações para incluir o turismo, pode ser de grande importância. Atores

⁴ Mais informações podem ser encontradas em: <http://iniciativassustentaveis.turismo.gov.br/>

externos também podem apoiar o desenvolvimento desse tipo de atividade, no entanto, é preciso prestar atenção à governança local. Processos efetivos em geral exigem vários anos de maturação – em média 10 anos, segundo um dos entrevistados. Seguindo esses princípios, há maior probabilidade de que resultados efetivos sejam alcançados, e que o turismo seja da comunidade e para a comunidade.

2. PRINCIPAIS DESAFIOS

Apesar das possibilidades existentes para o estabelecimento de cadeias de valor rurais, o caminho para fazê-lo é de elevada complexidade. A partir da revisão bibliográfica e das entrevistas realizadas, foram identificados alguns dos principais nós críticos para os casos específicos das regiões Norte e Nordeste do país, os quais são discutidos a seguir.

Infraestrutura precária

As áreas rurais da região Nordeste e, especialmente, da região Norte apresentam uma infraestrutura precária que limita as possibilidades de produção e comercialização de produtos, assim como a chegada de serviços essenciais, como a assistência técnica aos produtores. As limitações existentes estão relacionadas a diversas questões, como à ausência de saneamento básico e ao fornecimento restrito de energia⁵, assim como à escassez de estruturas para armazenamento e processamento dos produtos e de vias para escoamento e transporte. Tais circunstâncias limitam as possibilidades de agregação de valor aos produtos, diminuem a produtividade, elevam os custos de transporte implicados e aumentam a dependência dos produtores a intermediários que podem aplicar preços abusivos para escoar a produção.

Terras insuficientes ou não regularizadas

Enquanto na região Nordeste o principal desafio é o tamanho excessivamente pequeno das propriedades rurais, na região Norte o principal desafio é a fraca e insuficiente regularização fundiária.

Alguns entraves para o desenvolvimento das cadeias de valor rurais nas regiões Norte e Nordeste estão relacionados à posse da terra. Embora seja um problema comum entre as regiões, a forma como se apresenta em cada uma é diferente. Na região Nordeste, existe uma grande presença de minifúndios que podem chegar a ser insuficientes para gerar um volume de produção que viabilize o estabelecimento rural, especialmente considerando as condições desfavoráveis que podem ser impostas pelo ecossistema. Na região Norte, o problema passa também pelo ambiente institucional, já que o principal desafio na região é a fraca e insuficiente regularização fundiária, especialmente nos imóveis rurais da Amazônia. Como resultado, é gerada uma acentuada insegurança jurídica, inviabilizando o fortalecimento do direito de propriedade e acarretando diversos problemas eco-

nômicos, sociais e ambientais, já que há incertezas sobre a realização de investimentos e permite-se o aumento das taxas de desmatamento nesses imóveis (FAO, 2010; REYDON, 2014).

⁵ Apesar dos avanços com o programa Luz para Todos, do Governo Federal, ainda há desafios relevantes. Por exemplo, a lenha representa 33% do fornecimento de energia para as áreas rurais do Nordeste, o que tem consequências inclusive para a manutenção da biodiversidade da região (IPC, 2016).

Capacitação técnica limitada

Apesar dos avanços com o programa Brasil Sem Miséria, os produtores rurais das regiões Norte e Nordeste ainda apresentam acesso precário a serviços de assistência técnica que poderiam ajudá-los a aprimorar as suas condições de produção. Nesse sentido, é importante recordar que o ecossistema em que atuam exige conhecimentos específicos. Esse é o caso especialmente do Nordeste, que conta com solos rasos e alcalinos, alta insolação, deficiência hídrica e secas periódicas. O IPC (2016) identifica, inclusive, que devido às debilidades desses produtores, muitas vezes eles acabam adotando práticas que agredem o ambiente, tornando-se promotores da degradação ambiental que é agravada por outros fatores. Tais desafios devem ainda se ampliar com o avanço das mudanças climáticas. Os entrevistados também afirmaram que as inovações geradas pela Embrapa, principal empresa pública de tecnologias para a produção agropecuária, dão pouca atenção ao contexto e às possibilidades dos produtores mais vulneráveis, reduzindo a probabilidade de introdução de novas tecnologias.

Falta de liderança e de formas de ação coletiva

O estabelecimento de cadeias de valor pressupõe mecanismos de coordenação e de ação coletiva. No entanto, como identifica Cechin (2014), as regiões Norte e Nordeste não apresentam os mesmos traços culturais presentes no Sul do país, o que dificulta o estabelecimento de cooperativas e associações à maneira como ocorre nesta região. Os entrevistados indicaram que o que ocorre nas regiões Norte e Nordeste é, em geral, a formação de associações *ad-hoc*, exclusivamente para obter acesso a recursos e serviços de modo pontual. A ausência de formas de ação coletiva inviabiliza a atuação dos agricultores para acessar um mercado ou defender seus interesses frente ao governo.

...o que ocorre nas regiões Norte e Nordeste é, em geral, a formação de associações *ad-hoc*, exclusivamente para obter acesso a recursos e serviços de modo pontual.

Exigências regulatórias limitantes

É por meio do beneficiamento e da certificação de seus produtos e serviços que os produtores rurais podem chegar a um mercado com um valor agregado mais elevado e assim receber uma melhor remuneração. No entanto, como foi identificado pelos entrevistados, os padrões de certificação e as exigências técnicas e sanitárias regulamentadas para beneficiamento, armazenamento e transporte de produtos exigem uma escala de produção e um investimento que muitas vezes estão além das possibilidades dos pequenos produtores, mesmo quando atuam coletivamente.

Mascarenhas e Wilkinson (2014) também identificam que, apesar de países como o Brasil contarem com um grande potencial para o reconhecimento de indicações geográficas (IGs)⁶, esse potencial esbarra em desafios mercadológicos e produtivos. A exigência de altos investimentos e de capacitação para cumprir com padrões de qualidade definidos, o caráter restrito de alguns mercados e a falta de informações sobre esses elevam as dificuldades existentes. Dessa forma, mesmo que sejam capazes de produzir um produto diferenciado, os produtores podem ter o comércio inviabilizado devido a questões regulatórias, como ocorre com diversos produtos tradicionais, que têm sua comercialização

⁶ Segundo o Instituto Nacional de Propriedade Industrial, a Indicação Geográfica (IG) é um ativo de propriedade industrial usado para identificar a origem de um determinado produto ou serviço, quando o local tenha se tornado conhecido (devido à sua notoriedade na produção desse produto ou serviço), ou quando certa característica ou qualidade desse produto ou serviço se deva à sua origem geográfica.

restrita ao entorno da área de produção.

Dificuldade de acessar mercados

Com frequência o mercado local ao qual os produtores rurais têm mais fácil acesso não é suficiente para comercializar a sua produção. Dessa forma, a questão de acesso a mercados cobra importância. Os pequenos agricultores enfrentam barreiras relevantes que dificultam o seu acesso a espaços de comercialização e ao consumidor. Esse fenômeno foi caracterizado como “mercados incompletos e imperfeitos” por Ricardo Abramovay. As dificuldades podem ser resultado da ausência de regulação dos mercados e da desorganização da cadeia produtiva, especialmente no tocante aos produtos extrativistas, como açaí e castanha-do-brasil, extraídos e produzidos na Região Norte. Adicionalmente, também limita o acesso a mercados a baixa capacidade que os produtores apresentam para negociar e gerir seus empreendimentos frente a outros atores com maior poder de barganha, como os supermercados.

Necessidade de educar para o consumo

Como mencionado anteriormente, as cadeias de valor rurais são orientadas para a demanda ou para o consumo. Dessa forma, se os compradores dos produtos, sejam eles empresas processadoras ou o consumidor final, não reconhecerem a importância de produtos de maior valor agregado (como os orgânicos) ou ainda de produtos da floresta, os produtores não poderão obter a renda esperada.

Se as empresas processadoras ou o consumidor final não reconhecerem o valor dos produtos oferecidos, os produtores não poderão obter a renda esperada.

Dessa forma, uma estratégia importante para o crescimento do mercado para esses produtos é a educação do consumidor. Por meio dela, podem ser disseminados valores que dialoguem com os princípios da agricultura familiar, ao mesmo tempo que são divulgados os produtos existentes. Um exemplo nesse sentido é a implementação do Pnae, descrito anteriormente, que tem entre seus objetivos favorecer a educação alimentar no período da escola.

3. APRENDIZADOS

Diferentes organizações têm acumulado aprendizados sobre como enfrentar os desafios identificados na seção anterior. A nível global, têm maior destaque organismos internacionais e agências de cooperação, como o FIDA, a USAid e a GLZ. A plataforma Value Chains Database⁷, operada por diversas agências internacionais e criada originalmente pela OIT, reúne publicações relevantes sobre a estratégia de cadeias de valor.

A USAid identifica cinco estratégias que têm sido utilizadas para melhorar o acesso dos produtores a mercados. Em 2015, a organização publicou um relatório em que compartilha a aprendizagem acumulada depois de revisar 50 projetos que melhoraram o acesso de produtores rurais a mercados. As estratégias são as seguintes:

- 1. Dar atenção aos produtores para que melhorem a quantidade e qualidade de sua produção.** Isso pode exigir um melhor fluxo de informações, o conhecimento das exigências do mercado

⁷ Para acessar a base de dados: <http://www.value-chains.org/dyn/bds/bds2search.home2>

e das práticas de produção, bem como ligações a insumos e financiamento. Algumas das ações nesse sentido incluem pacotes padronizados para apoiar os produtores com os insumos e o crédito necessário. Em alguns casos também são elaborados padrões de classificação para esclarecer e comunicar os requisitos do mercado final.

2. **Reduzir os custos de transação para atrair compradores a adquirir dos pequenos agricultores.** Essas reduções de custo se dão tipicamente por meio de uma atuação mais coletiva ou agregada, seja do lado da oferta, por meio de coletivos de produtores, ou do lado da demanda, por meio de mecanismos de coordenação de compradores que realizam compras coletivas.
3. **Estabelecer contratos de comercialização de mais longo prazo entre produtores e atores do mercado.** As interações repetidas entre produtores e compradores permitem que sejam criadas colaborações fortes, reduzindo “atritos transacionais” e criando as condições para investimento para os produtores. Em alguns casos, os projetos introduziram tecnologias para aumentar a transparência e a confiança nessas transações comerciais.
4. **Atuar em estruturas institucionais e regras formais, como tarifas e subsídios de importação, para permitir o crescimento dos mercados domésticos de *commodities* de uma maneira que beneficie os pequenos proprietários.** Um conjunto particularmente influente de “estruturas” é o dos padrões de qualidade de *commodities* para o comércio, que desempenham um papel crucial no desenvolvimento de uma cultura de confiança que fundamenta os incentivos para que qualquer ator do mercado invista na melhoria da produção. No caso do Brasil, essa questão também é relevante na regulamentação dos requisitos para a comercialização de produtos tradicionais. Estratégias desse tipo incluem diálogos entre os setores público e privado para criar um ambiente mais efetivo por meio de *advocacy*, bem como a influência direta dos regulamentos comerciais para permitir um melhor acesso a novos mercados.
5. **Inovar e desenvolver novas oportunidades comerciais e, por extensão, coordenar a mudança de comportamento entre vários atores de um sistema.** Isso pode envolver diferentes abordagens, desde a capacitação de agricultores para encontrar e avaliar oportunidades lucrativas, até melhorar a capacidade de compradores e processadores de obter produtos dos pequenos produtores. Em alguns casos, inclui apoiar a inserção em nichos de maior valor por meio de esquemas de certificação.

A experiência internacional demonstra que há diferentes estratégias que podem ser utilizadas para melhorar o acesso dos produtores a mercados.

A forma que a intervenção pode tomar para promover uma cadeia de valor rural depende em grande medida das condições de cada lugar, no entanto, há algumas aprendizagens relevantes que podem ser levadas em consideração. Não há uma forma única de organizar uma cadeia de valor, a abordagem a ser utilizada depende do contexto em questão (FIDA, 2014). Ainda assim, é possível identificar algumas aprendizagens sobre como fomentar cadeias de valor rurais a partir da experiência de diferentes organizações:

- **Selecionar as cadeias e os territórios de intervenção.** Cada cadeia produtiva e cada território apresentam complexidades e desafios diferentes. Por essa razão, é preciso selecionar as cadeias que são mais promissoras e identificar os principais obstáculos que impedem o seu desenvolvimento. A estruturação das cadeias produtivas exige conhecimento especializado relacionado a cada cultivo e cada território. Kumar, Balasubramanian e Raman (2016) reforçam a percepção de que o território selecionado importa. Eles afirmam que, ao promover cadeias de valor rurais, é preciso identificar e

Cada cadeia produtiva e cada território apresentam complexidades e desafios diferentes que precisam ser levados em consideração ao definir uma estratégia de intervenção.

selecionar oportunidades de meios de vida que sejam relevantes para o mercado e apropriadas à população, ao invés de adotar uma única intervenção independente do contexto.

- **Considerar os vários pontos de intervenção de uma cadeia e atuar de maneira combinada.** A intervenção em uma cadeia não se restringe à etapa da produção. As diferentes etapas implicadas – produção, processamento, transporte, venda a atacado, venda a varejo, consumo – podem ser objetos de intervenção. O que será mais relevante depende de cada cadeia. Em alguns casos, por exemplo, os produtores rurais podem obter uma renda mais elevada por meio do aprimoramento de suas capacidades técnicas; em outros casos, uma melhora na eficiência e na capacidade de processadores de matéria-prima pode criar demanda adicional e permitir preços mais elevados para os produtores (FIDA, 2014). Kumar, Balasubramanian e Raman (2016) reforçam a importância de uma combinação de intervenções que envolvam estratégias de conexão das áreas rurais com os mercados, assim como de capacitação e apoio financeiro.
- **Desenvolvimento tecnológico com base nas condições locais.** Silva e Costa (2014) identificam que o Semiárido do Nordeste demanda uma tecnologia intrinsecamente adaptada a suas condições físicas e ambientais. Para os autores, é irracional a adoção de pacotes tecnológicos que foram exitosos para o aumento de produtividade em outras regiões, uma vez que as condições nordestinas não são as mesmas. Eles advogam a favor de uma agricultura camponesa numa perspectiva agroecológica. Nesse sentido, indicam a necessidade de combinar os avanços da tecnologia moderna com conhecimentos locais. Adotar apenas um deles não é suficiente para atender às demandas para a região. Uma abordagem similar foi identificada, por meio das entrevistas realizadas, como relevante para as áreas rurais da Amazônia. Há um conhecimento que tem sido acumulado há séculos na região do Amazônia, o qual toma como princípio de eficiência a diversidade botânica, que pode ser mobilizado em combinação com os esforços de pesquisa tradicionais. Tal combinação pode conferir uma vantagem competitiva à agricultura familiar e ao extrativismo frente à produção das grandes propriedades.
- **Promover o desenvolvimento do microempreendedor agrícola e não agrícola ao longo das cadeias de valor.** A população rural nem sempre conta com os ativos e habilidades, ou ainda com a motivação, para se envolver na produção primária, e por isso pode atuar na provisão de serviços e insumos (veterinária, equipamentos e manutenção, extensão etc.) que são críticos para as cadeias de valor. Isso pode ser especialmente relevante no caso dos jovens. Nas entrevistas realizadas, também foi identificada a importância de se desenvolver habilidades de gestão nos produtores para que possam organizar a sua produção e melhorar a sua capacidade de negociação com outros atores.
- **Promover a organização dos produtores.** Kumar, Balasubramanian e Raman (2016) identificam que as associações de produtores ou grupos comunitários são fundamentais para melhorar a conexão dos produtores com o mercado. Os autores afirmam que há alguns fatores que contribuem para a efetividade e sustentabilidade desses grupos e associações. Nesse sentido, mencionam os facilitadores ou coordenadores dos grupos, que desempenham um papel substancial no sustento do grupo e na eventual conquista de resultados sociais, como o empoderamento de gênero.

Dessa forma, os autores sugerem que seja investido tempo e recursos para garantir a identificação e a seleção de facilitadores. O FIDA (2014) reforça essa percepção ao indicar que, apesar de haver diferentes modelos possíveis para as cadeias de valor rurais, é necessário algum tipo de organização dos agricultores. A atuação coletiva dos produtores rurais pode gerar diversos benefícios, tais como: a redução dos custos de produção; a obtenção de economias de escala para obter insumos; a redução dos custos de colheita de produtos; o aumento do valor agregado por meio do processamento e melhor manuseio ou armazenamento; e o aumento da capacidade dos produtores para lidar com relacionamentos assimétricos nas cadeias.

- **Incentivar a participação do setor privado.** O FIDA (2014) identifica a importância de se criar incentivos para que o setor privado ofereça bens e serviços para os pequenos produtores, seja como fornecedores ou parceiros de negócio. Segundo a organização, a participação de entes privados tem se mostrado uma saída quando os serviços públicos são insuficientes ou pouco confiáveis - o que poderia acabar inibindo investimentos privados nos produtores. Esse é o caminho que tem sido seguido em algumas das cadeias estabelecidas no Norte e Nordeste que se relacionam com grandes empresas, conforme relatado em entrevistas. Nesse contexto, também foi identificada a necessidade de ajudar os produtores e compradores a melhorarem a comunicação entre si para que possam entender as demandas um do outro e buscar os arranjos necessários para atendê-las.

Uma melhor comunicação entre produtores e compradores permite que um entenda melhor as demandas do outro e que os arranjos necessários sejam criados.

- **Construir confiança e valorizar relações de longo prazo.** Um fator crítico de sucesso de qualquer cadeia de valor com bom funcionamento é o nível de confiança e colaboração entre seus atores. Construir confiança e engajamento em relacionamentos de longo prazo, em vez de buscar ganhos oportunistas de curto prazo relacionados a preços, é uma atividade chave para garantir a sustentabilidade de uma iniciativa de desenvolvimento de capital de risco. Isso significa promover um fluxo transparente de informações ao longo da cadeia, comunicando sobre preços e padrões de qualidade para superar as assimetrias típicas de informações entre produtores de pequena escala e empresas privadas, facilitando e agenciando acordos contratuais que sejam benéficos para ambas as partes. Para os pequenos agricultores, o envolvimento em um relacionamento de longo prazo com um parceiro comercial permite, muitas vezes, o recebimento de apoio financeiro e técnico para melhorar sua capacidade de produção ou a qualidade de seus produtos, e consequentemente seu preço.

4. MENSAGENS-CHAVE

O que são cadeias de valor rurais?

Conjunto de atividades criadoras de valor realizadas no contexto rural, que vão desde a aquisição de matérias-primas até a entrega do produto final nas mãos do consumidor.

Quais os principais desafios para as ações de inclusão produtiva na área?

1. Infraestrutura precária;
2. Terras insuficientes ou não regularizadas;
3. Capacidade técnica limitada;
4. Falta de liderança e de formas de ação coletiva;
5. Exigências regulatórias limitantes;
6. Dificuldade de acessar mercados;
7. Necessidade de educar os consumidores.

Para atuar na área, é importante:

1. Selecionar quais serão as cadeias e os territórios de intervenção.
2. Considerar os vários pontos de intervenção de uma cadeia e atuar de maneira combinada.
3. Incentivar a participação do setor privado.
4. Desenvolver tecnologias com base nas condições locais.
5. Promover o desenvolvimento do microempreendedor agrícola e não agrícola ao longo das cadeias de valor.
6. Promover a organização dos produtores.
7. Construir confiança e valorizar relações de longo prazo.

CONCLUSÕES

Frente aos limites encontrados nas estratégias de redução da pobreza e aos desafios provocados pelo avanço de tecnologias que reconfiguram o mundo do trabalho, a questão de como incluir pessoas em situação de vulnerabilidade econômica em atividades produtivas tem se tornado cada vez mais relevante. No entanto, apesar de contar com diversos esforços em curso, esse campo ainda é abordado de maneira dispersa e desarticulada, o que indica a necessidade de aprofundar as reflexões sobre o tema e desenvolver abordagens mais coesas e integradas.

Para abordar efetivamente esse desafio, é importante entendê-lo com cada vez mais profundidade. De maneira mais imediata, a exclusão produtiva, a que grandes contingentes da população estão submetidos, relaciona-se com a desconexão entre o que se oferece e o que se demanda na sociedade. No entanto, por detrás dessa desconexão também há questões conjunturais e estruturais que precisam ser levadas em consideração, além das projeções futuras. São inúmeros os desafios conjunturais que podem ser abordados por meio de estratégias de inclusão produtiva: da falta de capacitação da mão-de-obra à dificuldade de avaliar o perfil dos candidatos a vagas de trabalho; da falta de visão de negócios aos custos de transação existentes em contratos. Somam-se a estes, questões estruturais que impõem limites ao que pode ser alcançado nos curto e médio prazos, como os déficits educacionais e de infraestrutura, e a existência de instituições que perpetuam a desigualdade e negligenciam a situação de exclusão vivida por aqueles que são mais vulneráveis.

Dada a complexidade desse problema, seu enfrentamento só será possível com uma abordagem atenta às restrições que impedem a inclusão em cada lugar. O Brasil é um país extremamente diverso e cada contexto apresenta desafios e oportunidades distintas. Entre as áreas de caráter predominantemente rural, há microrregiões geográficas que se destacam por sua especialização agropecuária em um contexto de vulnerabilidade social média. Por outro lado, há as microrregiões que se encontram nas regiões Norte e Nordeste, que apresentam elevada vulnerabilidade, e se diferenciam por seus biomas, o que sugere oportunidades diferentes para a inclusão produtiva. Entre as áreas urbanas também é possível identificar dois padrões de desenvolvimento no país. Um em que a urbanização se deu de forma integrada e está associada a um alto dinamismo econômico, e outro em que a urbanização se manteve de forma concentrada ao redor de alguns polos econômicos regionais. Sem a devida atenção aos obstáculos e oportunidades que existem em cada lugar, pouco poderá ser feito para promover a inclusão produtiva.

A promoção da inclusão produtiva se beneficia de uma diversidade de abordagens. No Brasil, é possível identificar diversas organizações da sociedade civil, do governo, entidades paraestatais, empresas e organismos internacionais atuando: na promoção do empreendedorismo, no oferecimento de cursos profissionalizantes, nas ações de encadeamento produtivo, no estabelecimento de cadeias de valor rurais, na assistência a agricultores em situação de pobreza extrema, no investimento em infraestrutura, entre outras possíveis áreas de atuação. A adoção de diferentes estratégias é certamente algo a ser estimulado frente à complexidade do desafio existente. No entanto, as ações no país, de maneira geral, sofrem com a fragmentação dos esforços e com a falta de abordagens informadas por evidências. Tal fragmentação se apresenta tanto na forma de um entendimento e uma abordagem parciais dos desafios em questão, como na dificuldade de coordenar os esforços entre organizações, que acabam atuando de maneira isolada. Além disso, a ausência de abordagens informadas por evidências dificulta

o aprimoramento das intervenções e impede que a aprendizagem gerada seja sistematizada e disseminada para beneficiar todo o campo.

De forma convergente, a literatura de impacto disponível recomenda para a promoção da inclusão produtiva a combinação de intervenções. Por exemplo, para ser mais efetiva, a capacitação técnica deve ser combinada com serviços que ajudam o estudante a se inserir no mercado de trabalho; a promoção mais efetiva do empreendedorismo inclui capacitação para negócios, serviços de mentoria que se estendem para além do curto prazo e acesso a capital (físico, financeiro e social); programas de subsídios salariais voltados para jovens devem prestar atenção à capacitação para serem mais efetivos na inclusão via emprego; e, para as cadeias de valor rurais, uma abordagem mais efetiva dá atenção à capacitação dos envolvidos, à formação de grupos ou associações de produtores, ao fornecimento de apoio financeiro e às demandas de acesso a mercados. Frente a tais evidências, vê-se a importância de que a rede de atores atuando na inclusão produtiva no Brasil busque maior articulação e coordenação de esforços.

As análises apresentadas nesta publicação são apenas o primeiro passo em um caminho de aprendizagem no qual convidamos outros a participar. O caráter inaugural desta publicação não diminui a magnitude do desafio que temos pela frente e a necessidade de que outros também façam a sua contribuição. É apenas por meio da colaboração de um grupo crescente de organizações dispostas a aprender e a atuar com base em evidências que os caminhos efetivos para a inclusão produtiva poderão ser trilhados. Esperamos assim ter contribuído para uma conversa que se desdobrará ao longo dos próximos anos em diferentes contextos e na companhia de diversas organizações, com o objetivo comum de criar oportunidades para que mais e mais pessoas possam ser incluídas produtivamente e novos caminhos de desenvolvimento sejam abertos para o país.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, P. H. M. et al. Na era das máquinas, o emprego é de quem? Estimativa da probabilidade de automação de ocupações no Brasil. *Texto para Discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*, Rio de Janeiro, n. 2457, mar. 2019.
- ANDRADE, A. A. S.; MENEZES-FILHO, N. A. O papel da oferta de trabalho no comportamento dos retornos à educação no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 35, n. 2, p. 189-225, 2005.
- ATAI. Emerging Insights: evidence synthesis of agricultural risk, credit and savings, information, and markets. Agricultural Technology Adoption Initiative Policy Insights. 2016. Disponível em: <<https://www.atai-research.org/emerging-insights-atais-overview-of-evidence/>>. Acesso em: 24 de fevereiro de 2019.
- BANCO MUNDIAL. *World development report 2000/2001: attacking poverty*. New York: Oxford University Press. 2001. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10986/11856>>. Acesso em: 14 de fevereiro de 2019.
- _____. Retaking the path to inclusion, growth and sustainability: Brazil systematic country diagnostic. 2016. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/239741467991959045/pdf/106569-SCD-P151691-PUBLIC-non-board-version.pdf>>. Acesso em: 24 de fevereiro de 2019.
- _____. Jobs and development. 2018a. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/en/topic/jobsanddevelopment/overview>>. Acesso em: 24 de fevereiro de 2019.
- _____. Pobreza e prosperidade compartilhada: montando o quebra-Cabeça da pobreza. 2018b. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity>>. Acesso em: 24 de fevereiro de 2019.
- _____. Effects of the business cycle on social indicators in Latin America and the Caribbean: when dreams meet reality. Abril, 2019. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/31483/9781464814136.pdf?sequence=6&isAllowed=y>>. Acesso em: 4 de maio de 2019.
- BARBOSA FILHO, F. H.; PESSÔA, S. A.; VELOSO, F. A. Evolução da produtividade total dos fatores na economia brasileira com ênfase no capital humano - 1992-2007. *Rev. Bras. Econ.*, Rio de Janeiro, v. 64, n. 2, p. 91-113, jun. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71402010000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 13 de junho de 2019.
- BARROS, G. S. Agricultura e indústria no desenvolvimento brasileiro. In: BUAINAIN, A. M. et al. *O mundo rural no Brasil do século 21*. Brasília: Embrapa, 2014.
- BARROS, R. P. et al. Sustainable inclusive growth in Brazil: six challenges ahead. Maio, 2018. Disponível em: <https://fundacaoofhc.org.br/imagens/63/03/arq_16303.pdf>. Acesso em: 24 de abril de 2019.
- BCB (Banco Central do Brasil). Taxa média de juros das operações de crédito – Pessoas Jurídicas. 2019a. Disponível em: <<https://dadosabertos.bcb.gov.br/dataset/20715-taxa-media-de-juros-das-operacoes-de-credito---pessoas-juridicas---total>>. Acesso em: 15 de junho de 2019.
- _____. Taxa média de juros das operações de crédito com recursos livres - Pessoa Jurídica – Capital de giro com prazo até 365 dias. 2019b. Disponível em: <<https://dadosabertos.bcb.gov.br/dataset/20723-taxa-media-de-juros-das-operacoes-de-credito-com-recursos-livres---pessoas-juridicas---capita>>. Acesso em: 15 de junho de 2019.
- BELIK, W.; FORNAZIER, A. Políticas públicas e a construção de novos mercados para a agricultura familiar: analisando o caso da alimentação escolar no município de São Paulo. *Raízes (UFPB)*, v. 36, p. 70-81, 2016.
- BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). Lessons learned from implementing the sustainable development program in the state of Acre in Brazil. 2011. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/en/publication/11614/lessons-learned-implementing-sustainable-development-program-state-acre-brazil>>. Acesso em: 3 de maio de 2019.
- BOTELHO, V. Addressing inequalities and challenges to social inclusion through productive inclusion policies: Brazil's experience. 2018. Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2018/06/Brazil_BotelhoVinicius.pdf>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2019.
- BRASIL. Ministério do Turismo. *Diretrizes para o desenvolvimento do turismo rural*. Brasília: Ministério do Turismo, 2003.

- Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/Diretrizes_Desenvolvimento_Turismo_Rural.pdf>. Acesso em: 14 de junho de 2019.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. Portaria nº 225. Brasília, 25 jun. 2007. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/portarias/2007/Portaria%20no%20225-%20de%2025%20de%20junho%20de%202007.pdf>. Acesso em: 17 de abril de 2019.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva. Inclusão Produtiva/MDS. Brasília, 2010. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/alto-sesstudos/pdf/capacitacao-micro-empresas/mds>>. Acesso em: 17 de abril de 2019.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Avaliação de Políticas Públicas: reflexões acadêmicas sobre o desenvolvimento social e o combate à fome - V.5 - Inclusão Produtiva*. Brasília: MDS, 2014. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/5.pdf>>. Acesso em: 17 de abril de 2019.
- _____. Secretaria de Governo. Presidência da República. Brasil Sem Miséria. 2019. Disponível em: <<http://www.secretariadegoverno.gov.br/iniciativas/internacional/fsm/eixos/inclusao-social/brasil-sem-miseria>>. Acesso em: 17 de abril de 2019.
- BUAINAIN, A. M.; ROMEIRO, A. R.; GUANZIROLI, C. Agricultura familiar e o novo mundo rural. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 5, n. 10, p. 312-347, jul/dez. 2003. Acesso em: 15 de junho de 2019.
- BURJORJEE, D. M.; SCOLA, B. *A market systems approach to financial inclusion: guidelines for funders*. Washington DC: CGAP, 2015. Disponível em: <https://www.cgap.org/sites/default/files/researches/documents/Consensus-Guidelines-A-Market-Systems-Approach-to-Financial-Inclusion-Sept-2015_0.pdf>. Acesso em: 24 de fevereiro de 2019.
- CABRAL, P. G. F. et al. Programa Bolsa Verde: erradicação da extrema pobreza e conservação ambiental. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Orgs.). *O Brasil sem Miséria*. Brasília: MDS, 2014. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/artigo_18.pdf>. Acesso em: 17 de abril de 2019.
- CANDIDO, A. *Os parceiros do Rio Bonito*. São Paulo: Edusp; Ouro sobre Azul, 2017.
- CANO, W. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1975. Disponível em: <<http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/280428>>. Acesso em: 24 de abril de 2019.
- _____. A desindustrialização no Brasil. *Revista Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 831-851, dez. 2012.
- CASTRO, J. A. et al. *Desafios para a inclusão produtiva das famílias vulneráveis: uma análise exploratória*. Texto para Discussão n. 1486. Brasília: Ipea, abr. 2010.
- CASTRO, J. A.; MODESTO, L. *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Vol. 1. Brasília: Ipea, 2010.
- CECHIN, A. Cooperativas brasileiras nos mercados agroalimentares contemporâneos – Limites e perspectivas. In: BUAINAIN, A. M.; ALVES, E.; SILVEIRA, J. M.; NAVARRO, Z. (Orgs.). *O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola*. Brasília: Embrapa, 2014.
- CEDE. *Evaluación cualitativa del Programa de Alivio a la Pobreza Produciendo por mi Futuro en Colombia*. Universidad de los Andes, 2017. Disponível em: <https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/dcede2017-65.pdf>. Acesso em: 24 de fevereiro de 2019.
- CEPAL. A hora da igualdade: brechas por selar, caminhos por abrir. Brasília, 2010. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3156/1/S2010801_pt.pdf>. Acesso em: 23 de fevereiro de 2019.
- _____. Panorama Social da América Latina. 2018. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44412/1/S1801085_pt.pdf>. Acesso em: 23 de fevereiro de 2019.
- CHILE. Chile Solidario. 2019. Disponível em: <<http://www.ips.gob.cl/servlet/internet/content/1421810829144/chile-solidario>>. Acesso em: 25 de fevereiro de 2019.
- CHINEN, M. et al. Vocational and business training to improve women's labour market outcomes in low- and middle-income countries: a systematic review. *Campbell Systematic Reviews*. 2017. Disponível em: <<https://www.campbell-collaboration.org/library/women-training-participation-in-higher-valued-occupations.html>>. Acesso em: 26 de fevereiro de 2019.

- CHO, Y.; HONORATI, M. Entrepreneurship programs in developing countries: A meta regression analysis. *Labour Economics*, v. 28, p. 110–130, jun. 2014. Disponível em: <<http://www.3ieimpact.org/evidence-hub/systematic-review-repository/entrepreneurship-programs-developing-countries-meta>>. Acesso em: 26 de fevereiro de 2019.
- COMISSÃO EUROPEIA. Social economy in the EU. 2019. Disponível em: <https://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy_en>. Acesso em: 7 de março de 2019.
- CORREIO BRAZILIENSE. Mais de 15% dos adolescentes de 15 a 17 anos estão fora das escolas. 29 jul. 2019. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/07/29/interna_politica,698110/evasao-escolar.shtml>. Acesso em: 5 de agosto de 2019.
- COSTA, P. V. et al. A estratégia de inclusão produtiva urbana no Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Orgs.). *O Brasil sem Miséria*. Brasília: MDS, 2014. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/artigo_9.pdf>. Acesso em: 26 de abril de 2019.
- CRAVO, T. A.; PIZA, C. The impact of business-support services on firm performance: a meta-analysis. *Small Business Economics*, p. 1–18, 28 jun. 2018. Disponível em: <<https://www.socialsystemsevidence.org/articles/235732-the-impact-of-business-support-services-on-firm-performance-a-meta-analysis?t=Theimpact&source=search>>. Acesso em: 26 de fevereiro de 2019.
- CULL, R.; EHRBECK, T.; HOLLE, N. Financial inclusion and development: recent impact evidence. *CGAP Focus Note*, Washington DC, n. 92, Apr. 2014. Disponível em: <<https://www.cgap.org/sites/default/files/researches/documents/Focus-Note-Financial-Inclusion-and-Development-April-2014.pdf>>. Acesso em: 24 de fevereiro de 2019.
- DESIERE, S. et al. The effectiveness of contract farming for raising income of smallholder farmers in low- and middle-income countries. *Campbell Systematic Reviews*. 2017. Disponível em: <<https://campbellcollaboration.org/library/contract-farming-and-smallholders-income.html>>. Acesso em: 26 de fevereiro de 2019.
- DIEESE (Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos). Salário mínimo de 2019 é fixado em R\$ 998,00. Nota Técnica n. 201, janeiro de 2019. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2019/notaTec201SalarioMinimo.html>>. Acesso em: 2 de maio de 2019.
- DINIZ, C. C. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. *Revista Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 3, n. 1, p. 35–64, 1993.
- DOWBOR, L. Políticas municipais de emprego. *Revista Pólis*, São Paulo, n. 25, 1996. Disponível em: <<http://dowbor.org/1996/01/politicas-municipais-de-emprego-2.html>>. Acesso em: 26 de abril de 2019.
- DUVENDACK, M.; MADER, P. Impact of financial inclusion in low- and middle-income countries: a systematic review of reviews. *Campbell Systematic Reviews*. 2019. Disponível em: <<https://www.campbellcollaboration.org/library/impact-of-financial-inclusion-in-low-and-middle-income-countries.html>>. Acesso em: 7 de março de 2019.
- ENDEAVOR. É possível abrir uma empresa em 5 dias no Brasil? 8 mai. 2014. Disponível em: <<https://endeavor.org.br/ambiente/e-possivel-abrir-uma-empresa-em-5-dias-no-brasil/>>. Acesso em: 15 de junho de 2019.
- ENIMPACTO. Estratégia Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto. 2018. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/index.php/inovacao/enimpacto>>. Acesso em: 14 de abril de 2019.
- FAO. *The state of the world's biodiversity for food and agriculture*. Edited by J. Bélanger and D. Pilling. Rome: FAO Commission on Genetic Resources for Food and Agriculture Assessment, 2019. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/CA3129EN/CA3129EN.pdf>>. Acesso em: 15 de março de 2019.
- _____. *The state of the world's land and water resources for food and agriculture (SOLAW) – Managing systems at risk*. Rome: FAO, 2011.
- _____. *Desmatamento mundial diminui, mas segue alarmante em muitos países*. 2010. Disponível em: <<https://www.fao.org/ddmcramp.asp>>. Acesso em: 25 de junho de 2019.
- FAULBAUM, L. Inclusión laboral y productiva de los beneficiarios de Chile Solidario e ingreso ético familiar. 2014. Disponível em: <https://www.academia.edu/8029754/Inclusi%C3%B3n_laboral_y_productiva_de_los_beneficiarios_de_Chile_Solidario_e_Ingreso_%C3%89tico_Familiar>. Acesso em: 25 de fevereiro de 2019.
- FAUSTO, B. *História do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Edusp, 1995.
- FAVARETO, A. *Brazil and productive inclusion in rural areas: balance and prospects for the future of the articulated programs and actions to fight rural poverty*. 2015.

- FAVARETO, A. et al. *A dimensão territorial do desenvolvimento brasileiro recente: Brasil (2000-2010)*. Rimisp/Cebrap/UFABC. São Paulo, fev. 2014. Disponível em: <https://favaretoufabc.files.wordpress.com/2013/06/2014_favaretoetalrelatorio_rimisp_mapas_desterritbrasilversaopublicada.pdf>. Acesso em: 2 de maio de 2019.
- FAVARETO, A. et al. Territórios importam – Bases conceituais para uma abordagem relacional do desenvolvimento das regiões rurais ou interioranas no Brasil. *Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 14-46, dez. 2015. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/316175104_Territorios_importam_-_bases_conceituais_para_uma_abordagem_relacional_do_desenvolvimento_das_regioes_rurais_ou_interioranas_no_Brasil>. Acesso em: 6 de junho de 2019.
- FIDA. Toolkit: Commodity value chain development projects. Oct. 2014. Disponível em: <<https://www.ifad.org/en/web/knowledge/publication/asset/39402559>>. Acesso em: 10 de junho de 2019.
- FILGES, T. et al. Active labour market programme (ALMP) participation for unemployment insurance recipients. *Campbell Systematic Reviews*. 2015. Disponível em: <<https://campbellcollaboration.org/library/almpp-participation-unemployment-insurance-recipients.html>>. Acesso em: 24 de fevereiro de 2019.
- FILGUEIRAS, L. *História do Plano Real*. São Paulo: Boitempo, 2000.
- FOLHA DE SÃO PAULO. O Futuro do emprego e o emprego do futuro. São Paulo, 30 nov. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/seminariosfolha/2018/11/vai-ser-cada-vez-mais-dificil-resolver-o-desemprego-afirma-professor.shtml>>. Acesso em: 27 de fevereiro de 2019.
- FUNDAÇÃO FORD. New Funder Guidelines: Market Systems Approach to Financial Inclusion. 2015. Disponível em: <<https://www.cgap.org/research/publication/new-funder-guidelines-market-systems-approach-financial-inclusion>>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2019.
- _____. Informal is the new normal: Why informal employment is here to stay. 2017. Disponível em: <<https://www.fordfoundation.org/ideas/equals-change-blog/posts/informal-is-the-new-normal-why-informal-employment-is-here-to-stay/>>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2019.
- _____. On the future of work(ers). 2018 Disponível em: <<https://www.fordfoundation.org/ideas/equals-change-blog/posts/on-the-future-of-work-ers/>>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2019.
- FURTADO, C. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- _____. *Formação econômica da América Latina*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lia, 1970.
- _____. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.
- GALASSO, E. Reflections on social protection and poverty alleviation from the long term impact of Chile Solidario. 2015. Disponível em: <<https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/reflections-social-protection-and-poverty-alleviation-long-term-impact-chile-solidario>>. Acesso em: 28 de fevereiro de 2019.
- GATES FOUNDATION. Agricultural development: strategy overview. [201-]. Disponível em: <<https://www.gatesfoundation.org/What-We-Do/Global-Growth-and-Opportunity/Agricultural-Development>>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2019.
- GAZOLLA, M.; NIEDERLE, P. A.; WAQUIL, P. D. Agregação de valor nas agroindústrias rurais: uma análise com base nos dados do Censo Agropecuário. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n.122, p. 241-262, jan./jun. 2012.
- GEM (Global Entrepreneurship Monitor). Empreendedorismo no Brasil: 2016. IBPQ: Curitiba, 2017. Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/GEM%20Nacional%20-%20web.pdf>>. Acesso em: 11 de junho de 2019.
- _____. Empreendedorismo no Brasil: Relatório executivo 2017. SEBRAE, janeiro de 2018a. Disponível em: <https://m.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/Relat%C3%B3rio%20Executivo%20BRASIL_web.pdf>. Acesso em: 26 de abril de 2019.
- _____. Global report 2017/18. 2018b. Disponível em: <<https://www.gemconsortium.org/report/gem-2017-2018-global-report>>. Acesso em: 13 de junho de 2019.
- _____. Empreendedorismo no Brasil: 2018 – Apresentação. SEBRAE: jan. 2019. Disponível em: <<https://datasebrae.com.br/wp-content/uploads/2019/02/GEM-2018-Apresenta%C3%A7%C3%A3o-SEBRAE-Final-slide.pdf>>. Acesso em: 13 de junho de 2019.
- GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre socie-

- dade e estado no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 52, p. 125-146, 2014.
- GROH, M. et al. Soft skills or hard cash? The impact of training and wage subsidy programs on female youth employment in Jordan. World Bank, Policy Research Working Paper Series No. 6141, 2012. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/654491468271825136/pdf/WPS6141.pdf>>. Acesso em: 17 de junho de 2019.
- GVCES. Inovação em desenvolvimento local: em territórios com atuação de grandes empresas. 2014. Disponível em: <<http://gvces.com.br/inovacao-em-desenvolvimento-local-3?locale=pt-br>>. Acesso em: 22 de abril de 2019.
- HICKS, J. H. et al. Vocational education in Kenya: evidence from a randomized evaluation among youth. 2013. Disponível em: <<https://sole-jole.org/14229.pdf>>. Acesso em: 10 de junho de 2019.
- HINE, J. et al. *Does the extension of the rural road network have a positive impact on poverty reduction and resilience for the rural areas served? If so how, and if not why not? A systematic review*. London: EPPI-Centre, 2016. Disponível em: <<http://www.3ieimpact.org/evidence-hub/systematic-review-repository/does-extension-rural-road-network-have-positive-impact>>. Acesso em: 24 de fevereiro de 2019.
- HOFFMAN, R. Considerações sobre a evolução recente da distribuição da renda no Brasil. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 13, n. 4, out./dez., 1973.
- HOLLENBECK, K.; WILLKE, R. J. The employment and earnings impacts of the targeted jobs tax credit. *Upjohn Institute Working Papers*, n. 91-07, 1991. Disponível em: <https://research.upjohn.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1019&context=up_workingpapers>. Acesso em: 14 de junho de 2019.
- HOMMA, A. K. O.; MENEZES, A. J. E. A.; MORAES, A. J. G. Dinâmica econômica, tecnologia e pequena produção: O caso da Amazônia. In: BUAINAIN, A. M.; ALVES, E.; SILVEIRA, J. M.; NAVARRO, Z (Orgs.). *O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola*. Brasília: Embrapa, 2014.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). *Divisão do Brasil em mesorregiões e microrregiões geográficas*. Rio de Janeiro: IBGE, 1990. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=22269>>. Acesso em: 14 de abril de 2019.
- _____. *Mapa de biomas e de vegetação*. Rio de Janeiro: IBGE, 2004. Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/21052004biomashtml.shtm>>. Acesso em: 14 de abril de 2019.
- _____. *Censo demográfico 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br>>. Acesso em: 12 de abril de 2019.
- _____. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf>>. (Estudos e Pesquisas. Informação Demográfica e Socioeconômica, n. 39). Acesso em: 14 de abril de 2019.
- _____. Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua – PNAD Contínua. abr. 2019a. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/habitacao/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?edicao=24663&t=destaques>>. Acesso em: 25 de fevereiro de 2019.
- _____. PNAD Contínua: Taxa de desocupação é de 12,0% e taxa de subutilização é de 24,3% no trimestre encerrado em janeiro de 2019. *Agência IBGE Notícias*, 27 fev. 2019b. Disponível em: <<http://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/23865-pnad-continua-taxa-de-desocupacao-e-de-12-0-e-taxa-de-subutilizacao-e-de-24-3-no-trimestre-encerrado-em-janeiro-de-2019>>. Acesso em: 3 de março de 2019.
- _____. *Censo Agropecuário 2017*. Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA, 2019c. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/ppm/quadros/brasil/2017>>. Acesso em: 17 de junho de 2019.
- IICA. Semear Internacional – FIDA. Disponível em: <<http://www.iicabr.iica.org.br/projetos/semear-internacional-fida/>>. Acesso em: 24 de abril de 2019.
- IPC (International Policy Centre for Inclusive Growth). A qualificação profissional na estratégia de inclusão produtiva urbana do Plano Brasil sem Miséria. 2014. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/port/IPCOnePager254.pdf>>. Acesso em: 27 de fevereiro de 2019.
- _____. Mudança do clima e os impactos na agricultura familiar no Norte e Nordeste do Brasil. 2016. Disponível em: <https://www.ipc-undp.org/pub/port/Mudanca_no_clima_e_os_impactos_na_agricultura_familiar.pdf>. Acesso em: 14 de junho de 2019.
- IPEA. *Os novos dados do mapeamento de economia solidária no Brasil: notas metodológicas e análise das dimensões socio-*

- estruturais dos empreendimentos: relatório de pesquisa. Brasília, 2016. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7410/1/RP_Os%20Novos%20dados%20do%20mapeamento%20de%20economia%20solid%C3%A1ria%20no%20Brasil_2016.pdf>. Acesso em: 14 de abril de 2019.
- _____. *Na era das máquinas, o emprego é de quem?*. Texto para Discussão n. 2457. Brasília: março de 2019. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34650&Itemid=444>. Acesso em: 29 de abril de 2019.
- J-PAL (Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab). Building stable livelihoods for the ultra-poor. J-PAL Policy Insights. 2015. Disponível em: <<https://www.povertyactionlab.org/policy-insight/building-stable-livelihoods-ultra-poor>>. Acesso em: 25 de fevereiro de 2019.
- _____. Protecting farmers from weather-based risk. J-PAL Policy Insights. 2016. Disponível em: <<https://www.povertyactionlab.org/policy-insight/protecting-farmers-weather-based-risk>>. Acesso em: 25 de fevereiro de 2019.
- _____. Reducing search barriers for jobseekers. J-PAL Policy Insights. 2018a. Disponível em: <<https://www.povertyactionlab.org/policy-insight/reducing-search-barriers-jobseekers>>. Acesso em: 25 de fevereiro de 2019.
- _____. Improving extension services to increase smallholder productivity. J-PAL Policy Insights. 2018b. Disponível em: <<https://www.povertyactionlab.org/policy-insight/improving-extension-services-increase-smallholder-productivity>>. Acesso em: 25 de fevereiro de 2019.
- _____. Microcredit: impacts and limitations. J-PAL Policy Insights. 2018c. Disponível em: <<https://www.povertyactionlab.org/policy-insight/microcredit-impacts-and-limitations>>. Acesso em: 25 de fevereiro de 2019.
- _____. Changing resumes to reduce hiring discrimination. J-PAL Policy Insights. 2019. Disponível em: <<https://www.povertyactionlab.org/es/policy-insight/changing-resumes-reduce-hiring-discrimination>>. Acesso em: 25 de fevereiro de 2019.
- KLEIMAN, F. Productive inclusion: opportunity for decent work as a right and not a duty. 2015. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/323401482_Productive_inclusion_-_opportunity_for_decent_work_as_a_right_and_not_a_duty>. Acesso em: 5 de março de 2019.
- KLUVE, J. et al. Interventions to improve the labour market outcomes of youth: a systematic review of training, entrepreneurship promotion, employment services and subsidized employment interventions. *Campbell Systematic Reviews*. 2017. Disponível em: <<https://www.socialsystemsevidence.org/articles/230842-interventions-to-improve-the-labour-market-outcomes-of-youth-a-systematic-review?t=Interventi&source=search>>. Acesso em: 24 de fevereiro de 2019.
- KUMAR, L.; BALASUBRAMANIAM, V.; RAMAN S. R. *The effectiveness of market-led development approaches in low and middle income countries: a systematic review*. London: EPPI-Centre, 2016. Disponível em: <<https://www.socialsystemsevidence.org/articles/232885-the-effectiveness-of-market-led-development-approaches-a-systematic-review?t=Theeffecti&source=search>>. Acesso em: 24 de fevereiro de 2019.
- LACERDA, A. C. Câmbio, desindustrialização e vulnerabilidade externa. *Revista do Conselho Federal de Economia*, Ano II, n. 6, out./nov. 2011.
- LANGER, L. et al. *Women in wage labour: a systematic review of the effectiveness and design features of interventions supporting women's participation in wage labour in higher-growth and/or male-dominated sectors in LMICs*. Technical report. London: EPPI-Centre, 2018. Disponível em: <<https://www.socialsystemsevidence.org/articles/236565-women-in-wage-labour-a-systematic-review-of-the-effectiveness-and-design-features-of-interventions-supporting-womens-participation-in-wage-labour-in-higher-growth-and-or-male-dominated-sectors-in-low-and-middle-income-countries?t=Womeninwag&source=search>>. Acesso em: 24 de fevereiro de 2019.
- LAVIS, J. et al. *Ferramentas SUPPORT para a elaboração de políticas de saúde baseadas em evidências (STP)*. 2009. Disponível em: <<http://sintese.evipnet.net/livro/ferramentas-support-para-a-elaboracao-de-politicas-de-saude-baseadas-em-evidencias-stp>>. Acesso em: 14 de julho de 2019.
- LAWRY, S. et al. The impact of land property rights interventions on investment and agricultural productivity in developing countries. *Journal of Development Effectiveness*, 2014. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/19439342.2016.1160947>>. Acesso em: 24 de fevereiro de 2019.
- LEVINSOHN, J. et al. Wage subsidies and youth employment in South Africa: Evidence from a randomised control trial. *Stellenbosch Working Paper Series*, 2014. Disponível em: <<https://www.ekon.sun.ac.za/wpapers/2014/wp022014>>. Acesso em: 13 de junho de 2019.

- MARIOTTI, C. et al. *Sustainable escapes from poverty through productive inclusion: a policy guide on the role of social protection*. Chronic Poverty Advisory Network, Sept., 2016. (Policy Guide n. 9). Disponível em: <<https://dl.orangedox.com/61s2HQK7mXicwCJa7Z#pff>>. Acesso em: 10 de julho de 2019.
- MASCARENHAS, G.; WILKINSON, J. Indicações geográficas em países em desenvolvimento: Potencialidades e desafios. *Revista de Política Agrícola*, v. 23, p. 103-115, 2014.
- MATTEI, L. Políticas públicas de combate à fome: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar no Estado de Santa Catarina. *Cadernos do CEAM*, Brasília, v. 7, p. 75-105, 2007.
- MELLO, J. M. C. *O capitalismo tardio*. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.
- MELLO, J. M. C.; NOVAIS, F. *Capitalismo tardio e sociabilidade moderna*. 2. ed. Campinas: Unesp, 2009.
- MÉXICO. Secretaría de Bienestar. Prospera: programa de inclusión social. 2019. Disponível em: <<https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/prospera-programa-de-inclusion-social-15908>>. Acesso em: 4 de março de 2019.
- MINGOTI, S. A. *Análise de dados através de métodos de estatística multivariada: uma abordagem aplicada*. Belo Horizonte: UFMG, 2005.
- MIOR, L. C.; FERRARI, D. L.; MARCONDES, T.; MONDARDO, M. Redes e agroindústrias: as inovações organizacionais dos agricultores familiares e os novos mercados em Santa Catarina. In: 51º Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, 2013, Belém. *Anais do 51º Congresso Brasileiro de Economia, Sociologia Rural e Administração Rural*. Brasília: Sober, 2013.
- MGI (McKinsey Global Institute). Jobs lost, jobs gained: Workforce transitions in a time of automation. Dec. 2017a. Disponível em: <<https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/featured%20insights/future%20of%20organizations/what%20the%20future%20of%20work%20will%20mean%20for%20jobs%20skills%20and%20wages/mgi-jobs-lost-jobs-gained-report-december-6-2017.ashx>>. Acesso em: 5 de março de 2019.
- _____. A future that works: automation, employment, and productivity. Jan. 2017b. Disponível em: <<https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/featured%20insights/Digital%20Disruption/Harnessing%20automation%20for%20a%20future%20that%20works/MGI-A-future-that-works-Executive-summary.ashx>>. Acesso em: 5 de março de 2019.
- MOURSHED, M.; FARRELL, D.; BARTON, D. *Education to employment: designing a system that works*. McKinsey Center for Government, 2012. Disponível em <<https://www.mckinsey.com/industries/social-sector/our-insights/education-to-employment-designing-a-system-that-works>>. Acesso em: 14 de junho de 2019.
- MST (Movimento Sem Terra). Via Campesina forma tecnólogos e tecnólogas em agroecologia. 2019. Disponível em: <<http://www.mst.org.br/2019/04/29/via-campesina-forma-tecnologos-e-tecnologas-em-agroecologia.html>>. Acesso em: 24 de junho de 2019.
- NAVARRO, Z.; PEDROSO, M. T. M. A agricultura familiar no Brasil: da promessa inicial aos impasses do presente. *Revista Economia NE*, Fortaleza, v. 45, p. 6-17, 2014.
- NIEDERLE, P. A. Afinal, que inclusão produtiva? A contribuição dos novos mercados alimentares. In: DELGADO, G. C.; BERGAMASCO, S. M. P. P. (Orgs.). *Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017.
- OCDE. *Orientação escolar e profissional: guia para decisores*. Lisboa: Gráfica Krispress, 2004. Disponível em: <http://www.iccdpp.org/wp-content/uploads/2014/03/CG-HB-PT-Orient.Escolar_guia_para_decisores.pdf>. Acesso em: 14 de junho de 2019.
- _____. *Getting skills right: Brazil*. Paris: OECD Publishing, 2018. Disponível em <https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/getting-skills-right-brazil_9789264309838-en#page13>. Acesso em: 14 de junho de 2019.
- _____. Labor Statistics. 2019. Disponível em: <<http://www.oecd.org/sdd/labour-stats/>>. Acesso em: 5 de março de 2019.
- O ESTADO DE SÃO PAULO. Na indústria, só três setores voltaram ao nível pré-crise. 22 abr. 2019a. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,na-industria-so-tres-setores-voltaram-ao-nivel-pre-crise,70002799030>>. Acesso em: 3 de maio de 2019.
- _____. Sem qualificação, parte dos brasileiros não consegue ocupar vagas básicas. 02 jun. 2019b. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,sem-qualificacao-parte-dos-brasileiros-nao-consegue-ocupar-vagas-basicas,70002852842>>. Acesso em: 10 de junho de 2019.

- _____. Em um país com desemprego de 13%, sobram vagas na área de tecnologia. 05 mai. 2019c. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,em-um-pais-com-desemprego-de-13-sobram-vagas-na-area-de-tecnologia,70002816007>>. Acesso em: 10 de junho de 2019.
- O GLOBO. Concentração bancária cai, mas 5 maiores ainda detêm mais de 70% do crédito. 28 mai. 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/concentracao-bancaria-cai-mas-5-maiores-ainda-detem-mais-de-70-do-credito-23700521>>. Acesso em: 7 de junho de 2019.
- OIT. *Thematic labour overview 3: working in rural areas in the 21st century: reality and prospects of rural employment in Latin America and the Caribbean* (Revised version). Lima: ILO / Regional Office for Latin America and the Caribbean, 2016. Disponível em: <https://www.ilo.org/global/topics/economic-and-social-development/rural-development/WCMS_545431/lang-en/index.htm>. Acesso em: 28 de fevereiro de 2019.
- _____. *Social and solidarity economy and the future of work*. Geneva: ILO, 2017. Disponível em: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---coop/documents/publication/wcms_573160.pdf>. Acesso em: 28 de fevereiro de 2019.
- _____. Unemployment rate: ILO modelled estimates. Nov. 2018a. Disponível em: <https://pt.knoema.com/UNE_2EAP_NOC_RT/unemployment-rate-ilo-modelled-estimates-may-2018>. Acesso em: 28 de fevereiro de 2019.
- _____. *Care work and care jobs for the future of decent work*. Geneva: ILO, 2018b. Disponível em: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_633135.pdf>. Acesso em: 28 de fevereiro de 2019.
- _____. *World employment and social outlook 2018: greening with jobs*. Geneva: ILO, 2018c. Disponível em: <https://www.ilo.org/weso-greening/documents/WESO_Greening_EN_web2.pdf>. Acesso em: 28 de fevereiro de 2019.
- _____. World employment and social outlook: trends 2019. Geneva: ILO, 2019a. Disponível em: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_670542.pdf>. Acesso em: 28 de fevereiro de 2019.
- _____. Decent work. 2019b. Disponível em: <<https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-en/index.htm>>. Acesso em: 28 de fevereiro de 2019.
- _____. Work for a brighter future. Global Commission on the Future of Work. Geneva: ILO, 2019c. Disponível em: <<https://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/brighter-future/lang-en/index.htm>>. Acesso em: 28 de fevereiro de 2019.
- OIT; OPAS. Panorama de la exclusión de la protección social en salud en América Latina y el Caribe. Reunión tripartita de la OIT con la colaboración de la OPS. Extensión de la protección social en salud a los grupos excluidos en América Latina y Caribe. Washington D.C., 1999. Disponível em: <<http://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action;jsessionid=jQfF2JOLqW5nw2kdDmljkM-f8s5JoJHurURZJLkGpzCwGQPymPGM!-1703845019?ressource.ressourceId=7543>>. Acesso em: 4 de março de 2019.
- OLIVEIRA, F. *O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.
- _____. *Elegia para uma re(li)gião*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- ONU (Organização das Nações Unidas). Declaração universal dos direitos humanos. 2009. Disponível em: <<https://nacoes-unidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: 4 de março de 2019.
- _____. Progress towards the sustainable development goals: report of the Secretary-General. 2018a. Disponível em: <<https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2018/secretary-general-sdg-report-2018--EN.pdf>>. Acesso em: 4 de março de 2019.
- ONU. The world's cities in 2018: data booklet. 2018b. Disponível em: <http://www.un.org/en/events/citiesday/assets/pdf/the_worlds_cities_in_2018_data_booklet.pdf>. Acesso em: 9 de março de 2019.
- ONU. World urbanization prospects: the 2018 review. 2018c. Disponível em: <<https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-Report.pdf>>. Acesso em: 9 de março de 2019.
- _____. Pacto global e governo de SP relembra 130 anos da lei que aboliu a escravidão no Brasil. 2018d. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pacto-global-e-governo-de-sp-lembram-130-anos-de-lei-que-aboliu-escravidao-no-brasil/>>. Acesso em: 29 de março de 2019.
- _____. Objetivo 1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares. 2019a. Disponível em: <<https://>>

- nacoesunidas.org/pos2015/ods1/>. Acesso em: 4 de março de 2019.
- _____. Objetivo 8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos. 2019b. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods8/>>. Acesso em: 4 de março de 2019.
- _____. Decent work and economic growth. 2019c. Disponível em: <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/economic-growth/>>. Acesso em: 28 de fevereiro de 2019.
- ORTÁCIO, D; SARAIVA, K. Projeto Pescar como estratégia educacional de inclusão produtiva. *Pedagogia y Saberes*, Bogotá, n. 45, p. 31-40, dez. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-24942016000200004>. Acesso em: 9 de março de 2019.
- OUREIRO, J. L.; FEIJÓ, C. A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. *Revista de Economia Política*, v. 30, n. 2 (118), p. 219-232, abr./jun. 2010.
- OXFAM. A distância que nos une. Um retrato da desigualdade social brasileira. 2017. Disponível em: <<https://oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/a-distancia-que-nos-une/>>. Acesso em: 6 de abril de 2019.
- OYA, C. et al. Effects of certification schemes for agricultural production on socio-economic outcomes in low- and middle-income countries: a systematic review. *Campbell Systematic Reviews*. 2017. Disponível em: <<https://campbellcollaboration.org/library/agricultural-commodity-production-certification-systems-outcomes.html>>. Acesso em: 24 de fevereiro de 2019.
- PERU. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. *Evaluación de diseño, procesos y resultados del Fondo para la Inclusión Económica en zonas rurales*. Lima, 2018. Governo do Peru. Disponível em: <<http://evidencia.midis.gob.pe/wp-content/uploads/2019/03/Informe-Evaluacio%CC%81n-Final-FONIE.pdf>>. Acesso em: 9 de março de 2019.
- PIPE SOCIAL. 2o Mapa de negócios de impacto. 2019. Disponível em: <<https://www.pipe.social/mapa2019>>. Acesso em: 24 de junho de 2019.
- PIZA, C. et al. The impacts of business support services for small and medium enterprises on firm performance in low-and middle-income countries: a systematic review. *Campbell Systematic Reviews*. 2016. Disponível em: <<https://campbellcollaboration.org/better-evidence.html/business-support-services-for-sme-low-and-middle-income-countries.html>>. Acesso em: 24 de fevereiro de 2019.
- PNUD. Inclusive markets development handbook. 2010. Disponível em: <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/poverty-reduction/private_sector/imd-handbook.html>. Acesso em: 15 de abril de 2019.
- _____. Relatório do desenvolvimento humano de 2011: sustentabilidade e equidade: um futuro melhor para todos. 2011. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2011_pt_complete.pdf>. Acesso em: 28 de fevereiro de 2019.
- _____. Negócios inclusivos no Brasil: desafios e oportunidades do ecossistema de negócios. 2014. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/prosperidade/mercados-inclusivos-.html>>. Acesso em: 15 de abril de 2019.
- PNUD; SEBRAE. Aceleração de negócios de impacto: um olhar sobre as práticas atuais. 2017. Disponível em: <http://m.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/_2%20Aceleradoras%20Empreendedores.pdf>. Acesso em: 15 de abril de 2019.
- PORTER, M. E. *Competição: estratégias competitivas essenciais*. 8. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- PRADO JR., C. *Formação do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.
- _____. *Questão agrária no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
- REDE PETECA. Lei do Aprendiz: como anda a política considerada uma das maiores armas contra o trabalho infantil no Brasil. 12 jun. 2017. Disponível em: <<https://www.chegadetrabalho infantil.org.br/noticias/materias/lei-do-aprendiz-como-anda-politica-considerada-uma-das-maiores-armas-contr-o-trabalho-infantil-no-brasil/>>. Acesso em: 20 de abril de 2019.
- REYDON, B. P. Governança de terras e a questão agrária no Brasil. In: BUAINAIN, A. M.; ALVES, E.; SILVEIRA, J. M.; NAVARRO, Z (Orgs.). *O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola*. Brasília: Embrapa, 2014.
- RIGOLINI, J. Productive inclusion: A silver bullet, or a new development fad?. *Brookings*, Jul. 2016a. Disponível em: <<https://>>

- www.brookings.edu/blog/future-development/2016/04/12/productive-inclusion-a-silver-bullet-or-a-new-development-fad/>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2019.
- _____. What can be expected from productive inclusion programs?. IZA World of Labour, Oct. 2016b. Disponível em: <<https://wol.iza.org/uploads/articles/301/pdfs/what-can-be-expected-from-productive-inclusion-programs.one-pager.pdf>>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2019.
- RINCÓN, T., GASNIER, A., MONTOYA, D. “Produciendo por mi futuro”: Antecedentes y lineamientos del diseño de los proyectos piloto de acrecentamiento de activos productivos y generación de ingresos para población en ultra pobreza en Colombia. Fundación Capital. 2013. Disponível em: <https://fundacioncapitaldotorg.files.wordpress.com/2013/10/produciendo-por-mi-futuro_resumen-ejecutivo.pdf>. Acesso em: 5 de março de 2019.
- RODRÍK, D. Premature deindustrialization, 2015. Disponível em: <http://drodrrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/premature_deindustrialization_revised2.pdf?m=1447439197>. Acesso em: 11 de março de 2019.
- ROMEIRO, A. R. *Meio ambiente e dinâmica de inovações na agricultura*. São Paulo: Annablume, 1998.
- SAMII, C. et al. Effects of payment for environmental services (PES) on deforestation and poverty in low- and middle-income countries. *Campbell Systematic Reviews*. 2014. Disponível em: <<https://campbellcollaboration.org/library/payment-for-environmental-services-deforestation-poverty.html>>. Acesso em: 24 de fevereiro de 2019.
- SANTANA, C. A. M. et al. Política agrícola: avanços e retrocessos ao longo de uma trajetória positiva. In: BUAINAIN A. M. et al. (Ed.). *O mundo rural no Brasil do século 21: A formação de um novo padrão agrário e agrícola*. Brasília: Embrapa, 2014.
- SÃO PAULO (Estado). Microbacias II promove transformações no meio agrícola. 2018. Disponível em: <<http://www.sao-paulo.sp.gov.br/spnoticias/ultimas-noticias/microbacias-ii-e-responsavel-por-grandes-transformacoes-na-agricultura-paulista/>>. Acesso em: 8 de abril de 2019.
- SCHNEIDER, S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 6, n. 11, p. 88-125, 2004.
- SCHNEIDER, S.; CASSOL, A. Diversidade e heterogeneidade da agricultura familiar no Brasil e implicações para políticas públicas. In: DELGADO, G. C.; BERGAMASCO, S. M. P. P. (Orgs.). *Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017.
- SCHWARTZMAN, S.; CASTRO, C. M. Ensino, formação profissional e a questão da mão de obra. *Ensaio: aval.pol.públ.Educ.*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 80, p. 563-623, set. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362013000300010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 4 de junho de 2019.
- SEBRAE. Encadeamento produtivo: estratégia para atuação do sistema SEBRAE. 2014. Disponível em: <[http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/acaddc2f062322b7d7f97095bd1b1a40/\\$File/4766.pdf](http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/acaddc2f062322b7d7f97095bd1b1a40/$File/4766.pdf)>. Acesso em: 27 de março de 2019.
- _____. Indicações geográficas brasileiras. 2015. Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/Sebrae/infograficos/livroanimaacao/#/>>. Acesso em: 23 de abril de 2019.
- _____. Sobrevivência das empresas no Brasil. Brasília, out. 2016. Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/sobrevivencia-das-empresas-no-brasil-relatorio-2016.pdf>>. Acesso em: 7 de junho de 2019.
- _____. Negócios de impacto social e ambiental. 2017. Disponível em: <[http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/3f05d035563840fcacd489c6927e1166/\\$File/7803.pdf](http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/3f05d035563840fcacd489c6927e1166/$File/7803.pdf)>. Acesso em: 7 de junho de 2019.
- _____. *Anuário do trabalho nos pequenos negócios*: 2016. 9. ed. DIEESE: São Paulo: 2018a. Disponível em: <https://m.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/Anuario%20do%20Trabalho%20nos%20Pequenos%20Neg%C3%B3cios%202016_.pdf>. Acesso em: 8 de junho de 2019.
- _____. Os negócios promissores em 2018: Relatório especial. Jan. 2018b. Disponível em: <[http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/39136f37d740c6fedee7e845e1ab7270/\\$File/9950.pdf](http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/39136f37d740c6fedee7e845e1ab7270/$File/9950.pdf)>. Acesso em: 12 de abril de 2019.
- SHANK, J. K.; GOVINDARAJAN, V. A revolução dos custos: como reinventar e redefinir sua estratégia de custos para vencer em mercados crescentemente competitivos. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

- SILVA, A. G.; COSTA, F. B. Os estabelecimentos rurais de menor porte econômico do Semiárido nordestino frente às novas tendências da agropecuária brasileira. In: BUAINAIN, A. M.; ALVES, E.; SILVEIRA, J. M.; NAVARRO, Z (Orgs.). *O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola*. Brasília: Embrapa, 2014.
- SILVA, M. C. A. Notas etnográficas sobre o empreendedorismo em favelas cariocas. *Etnográfica*, Lisboa, v. 21, n. 3, p. 585-598, out. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0873-65612017000300011&lang=pt>. Acesso em: 14 de maio de 2019.
- SOUZA, F. V. F. Assistência social e inclusão produtiva: algumas indagações. *O Social em Questão*, n. 30, p. 287-298, 2013. Disponível em: <http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_30_Souza_14.pdf>. Acesso em: 9 de março de 2019.
- STÉDILLE, J. P. *A questão agrária no Brasil: debate sobre a situação e perspectivas da reforma agrária na década de 2000*. São Paulo: Expressão Popular, 2013.
- STEWART, R. et al. The effects of training, innovation and new technology on African smallholder farmers' wealth and food security: a systematic review. *Campbell Systematic Reviews*. 2015. Disponível em: <<https://campbellcollaboration.org/better-evidence.html/training-innovation-new-tech-african-smallholder-farmers.html>>. Acesso em: 26 de fevereiro de 2019.
- TAVARES, M. C. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: BIELCHOWSKI, R. (Org.). *Cinquenta anos de pensamento da CEPAL*. Vol. 1. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- TAVARES, M. C.; ASSIS, J. C. *O grande salto para o caos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.
- TON, G. et al. The effectiveness of contract farming for raising income of smallholder farmers in low- and middle-income countries. *Campbell Systematic Reviews*. 2017. Disponível em: <<https://campbellcollaboration.org/library/contract-farming-and-smallholders-income.html>>. Acesso em: 26 de fevereiro de 2019.
- TRIBUNA DO CEARÁ. 30% das vagas de empregos ofertadas pelo Sine estão ociosas por falta de qualificação. 14 abr. 2019. Disponível em: <<https://tribunadoceara.com.br/videos/jornal-jangadeiro/30-das-vagas-de-empregos-ofertadas-pelo-sine-estao-ociosas-por-falta-de-qualificacao/>>. Acesso em: 14 de junho de 2019.
- TRIPNEY, J. et al. Post-basic technical and vocational education and training (TVET) interventions to improve employability and employment of TVET graduates in low- and middle-income countries. *Campbell Systematic Reviews*. 2013. Disponível em: <<https://campbellcollaboration.org/library/technical-vocational-education-training-interventions.html>>. Acesso em: 26 de fevereiro de 2019.
- VEIGA, J. E. A dimensão rural do Brasil. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 12, n.1, p. 71-93, abr. 2004. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/12/12O496.pdf>>. Acesso em: 9 de abril de 2019.
- WADDINGTON, H. et al. Farmer field schools for improving farming practices and farmer outcomes in low- and middle-income countries. *Campbell Systematic Reviews*. 2014. Disponível em: <<https://campbellcollaboration.org/library/farmer-field-schools-systematic-review.html>>. Acesso em: 26 de fevereiro de 2019.
- ZYLBERSZTAJN, D.; NEVES, M. F. *Economia e gestão dos negócios agroalimentares*. São Paulo: Pioneira, 2000. Disponível em: <<http://agris.fao.org/agris-search/search.do?recordID=US201300066910>>. Acesso em: 9 de junho de 2019.
- 3IE. Productive safety nets gap map: all populations. International Initiative for Impact Evaluation. 2019. Disponível em: <<http://gapmaps.3ieimpact.org/evidence-maps/productive-safety-nets-gap-map-all-populations>>. Acesso em: 11 de março de 2019.

CRÉDITOS DAS IMAGENS

- p.13** Brandon Bourdages/Shutterstock.com. *Crowd of People from Above Bird's Eye View*. Disponível em: <<https://www.shutterstock.com/pt/image-photo/crowd-people-above-birds-eye-view-291906968>>.
- p.49** Circuito Fora do Eixo. *Mundo Minas • Alto do Jequitinhonha*. Disponível em: <<https://flickr.com/photos/forado-eixo/12005040063/in/album-72157639756592726/>>. Licença: Attribution-ShareAlike 2.0 Generic (<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0/legalcode>).
- p.73** Marc Ferrez (1843-1923) - Lago, Bia Corrêa do. *Os fotógrafos do Império: a fotografia brasileira no Século XIX*. Rio de Janeiro: Capivara, 2005. ISBN 858906316X. Disponível em: <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Slaves_in_coffee_farm_by_marc_ferrez_1885.jpg#file>. Licença: Domínio Público.
- p.89** Agência Brasília. *Mulheres de até 25 anos são maioria entre frequentadores da Rodoviária do Plano*. Disponível em: <<http://bit.ly/335Oijv>>. Licença: Attribution 2.0 Generic (<https://creativecommons.org/licenses/by/2.0/legalcode>).
- p.109** Mariano Gobbi/Shutterstock.com. *African woman walking on road*. Disponível em: <<https://www.shutterstock.com/pt/image-photo/african-woman-walking-on-road-576977092?src=6werTHIHaoYzm8Uiw4K97A-1-11>>.
- p.131** Ronald Woan. *Rocinha Favela*. Disponível em: <<https://www.flickr.com/photos/rwoan/6860275280/>>. Licença: Attribution-NonCommercial 2.0 Generic (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.0/legalcode>).
- p.147** Senado Federal. *Instituto Federal Brasília (IFB) – Campus Taguatinga*. Disponível em: <<https://www.flickr.com/photos/agenciasenado/30454507327/>>. Licença: Attribution 2.0 Generic (<https://creativecommons.org/licenses/by/2.0/legalcode>).
- p.163** Caio Pederneiras / Shutterstock.com. *Ilhéus, Bahia / Brazil - 07/23/2016: Men shedding cocoa fruits to harvest seeds at a cocoa farm*. Disponível em: <<https://www.shutterstock.com/pt/image-photo/bahia-brazil-07232016-men-shedding-cocoa-1401018728>>. Somente para uso Editorial

ANEXO I: MÉTODO

Este anexo tem como objetivo detalhar alguns aspectos dos métodos de busca de evidências adotados ao longo do trabalho que gerou esta publicação. Para abarcar as diferentes perguntas abordadas ao longo dos capítulos, foi necessário combinar diferentes métodos de pesquisa, incluindo revisão da literatura acadêmica, busca de textos e publicações institucionais, análises quantitativas e entrevistas com atores-chave.

Antes de passar à discussão de alguns aspectos específicos, é útil recordar os diferentes métodos que foram utilizados ao longo dos capítulos:

- No capítulo 1, cujo perfil é mais exploratório, foram realizadas revisões de literatura, considerando como fontes de informação: bases de dados especializadas em literatura de impacto, bibliotecas acadêmicas, portais de organismos internacionais, fundações de atuação internacional e literatura de governos nacionais.
- No capítulo 2, que investiga os efeitos de diferentes intervenções, deu-se atenção a “revisões sistemáticas de literatura”. Estas são estudos secundários (revisão de outros estudos), que, de forma sistemática e transparente, mapeiam, avaliam, interpretam e sintetizam a literatura existente para responder determinada pergunta de pesquisa.
- No capítulo 3, foi realizada uma revisão das literaturas acadêmica e institucional, buscando dar atenção especial às perspectivas de maior consenso e amplamente validadas para descrever o processo histórico, assim como os desafios conjunturais e futuros que configuram a questão da inclusão produtiva no país.
- No capítulo 4, foram realizadas algumas análises estatísticas, incluindo uma análise de *clusters* – elaborada a partir de dados sobre as microrregiões geográficas do país –, para identificar os diferentes tipos de território no Brasil para pensar a inclusão produtiva.
- No capítulo 5, a informação coletada nos capítulos anteriores foi organizada de maneira a apresentar diferentes áreas de oportunidade no país para promover a inclusão produtiva. Adicionalmente foram identificadas e analisadas experiências de organizações do Terceiro Setor atuando no campo da inclusão produtiva, e foram conduzidas entrevistas para entender de maneira ampla os diferentes esforços em curso no país.
- Nos capítulos 6 a 8, partindo da priorização de três áreas de oportunidade, foram realizadas novas buscas na literatura sobre cada uma dessas. Além de reunir algumas informações já presentes nos capítulos anteriores, outras foram coletadas por meio de entrevistas com especialistas e referências nas diferentes áreas. A partir disso, foi feito um esforço de combinar os achados da literatura com os elementos contextuais, de modo a aproximar o conhecimento abstrato das necessidades e potencialidades concretas de cada área.

Dada a sua importância, alguns elementos do método utilizado ao longo dos capítulos serão detalhados em quatro seções a seguir. Na primeira seção, é descrito em maior detalhe o processo de revisão da literatura. Na segunda, são apresentados alguns aspectos que foram levados em consideração para a realização das entrevistas. Na terceira, são definidos os indicadores utilizados na análise de *clusters*. Por fim, na quarta seção, são discutidos os critérios para a priorização das três áreas de oportunidade que receberam maior atenção na terceira parte da publicação.

1. REVISÃO DE LITERATURA

A busca por publicações acadêmicas e institucionais foi realizada em cinco tipos de repositórios de informações: em portais acadêmicos e institucionais especializados em literatura de impacto (policy briefs, revisões sistemáticas, gap maps etc.); em bibliotecas acadêmicas; em portais de organismos internacionais; em portais de organizações do terceiro setor; e na literatura de governo.

Em cada uma das bases foi feita uma pesquisa preliminar exploratória para verificar os temas e as áreas de conhecimento que mais tinham relação com o objeto de estudo.

Nas plataformas acadêmicas, o segundo passo foi a utilização de palavras-chave ou combinações de palavras-chave que permitissem chegar aos artigos com mais aderência ao tema.

As palavras-chave em inglês que se mostraram interessantes para identificar referências nas plataformas foram: “labour market”, “entrepreneurship”, “income AND production”, “self-employment”, “productive inclusion”, “associativism”. Em português as buscas foram orientadas pelas palavras-chave: “inclusão produtiva”, “associativismo”, “geração de renda”, “autoemprego”, “empreendimentos sociais” e “superação da pobreza”.

Interessante relatar que “inclusão produtiva” e “productive inclusion” traziam resultados limitados, indicando que ainda há lacunas na produção do conhecimento específica sobre a inclusão produtiva. Por isso o esforço deste trabalho mostra-se ainda mais relevante.

Já nos sites dos organismos internacionais, fundações e governos, o primeiro passo foi identificar as áreas e os temas de atuação e de publicação das organizações, para em seguida selecionar quais eram mais próximos do tema de pesquisa.

A literatura de governo foi analisada a partir de referências em estudos acadêmicos, buscas exploratórias no Google, no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), no portal do antigo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)¹, atual Ministério da Cidadania, e em outros órgãos governamentais.

Além disso, foram utilizados textos indicados por especialistas, bem como referências citadas em trabalhos anteriormente identificados. Dessa forma foi construído o acervo de publicações que apoiaram o entendimento sobre inclusão produtiva aqui apresentado.

Especificamente para a discussão do capítulo 2, priorizou-se o saber apresentado pelas revisões sistemáticas. Essa escolha se deu pela maior confiabilidade presente nos resultados e métodos desse tipo de estudo. A busca foi realizada no mês de fevereiro de 2019 e as bases de dados utilizadas foram: Social Systems Evidence, Campbell Collaboration e International Initiative for Impact Evaluation (3ie). As revisões sistemáticas incluídas foram triadas por título, resumo, ano de publicação (2014 a 2019) e qualidade².

¹ Atual Ministério da Cidadania.

² A qualidade das revisões sistemáticas foi aferida por meio da ferramenta Amstar, que é própria para a avaliação deste tipo de estudo. Quando as avaliações estavam disponíveis, foram selecionadas as revisões com nota acima de 8 no Amstar.

2. ENTREVISTAS

Foram entrevistadas, ao todo, 34 pessoas ao longo do processo de pesquisa. Estas pessoas foram escolhidas a partir de sua trajetória profissional e/ou por representarem organizações de referência nas diferentes áreas abordadas no estudo. Além de constituir uma fonte de informação, as entrevistas tiveram uma contribuição fundamental na pesquisa ao permitir a discussão de aspectos práticos e especificidades que não poderiam ter sido identificados nas revisões sistemáticas.

As entrevistas foram utilizadas especialmente em dois momentos da pesquisa. Em um primeiro momento, um conjunto de entrevistas foi realizado para entender os diferentes esforços de inclusão produtiva que estão sendo realizados no Brasil e as necessidades e oportunidades existentes. As reflexões geradas contribuíram para a elaboração do conteúdo do capítulo 5. Em um segundo momento, foram realizadas entrevistas para aprofundar a discussão das três áreas de oportunidade selecionadas, explorando os desafios, oportunidades e aprendizados existentes. As reflexões geradas neste caso contribuíram para a preparação dos capítulos 6, 7 e 8.

Todas as entrevistas foram semiestruturadas, com perguntas norteadoras, mas com liberdade para entrevistador e entrevistado explorarem diferentes assuntos. Para cada entrevista foi realizado um roteiro específico, customizado conforme o tipo de informação que o entrevistado poderia oferecer.

3. ANÁLISE ESTATÍSTICA

Esta seção detalha a construção dos indicadores que foram utilizados na análise de *clusters* apresentada no capítulo 4. Foram criados indicadores específicos para as seguintes dimensões consideradas relevantes para a discussão sobre inclusão produtiva: vulnerabilidade social, infraestrutura, trabalho e ambiente econômico.

1. Vulnerabilidade social:

- **Pobreza monetária:** foram consideradas as pessoas de 10 anos ou mais sem rendimento e rendimento até 1/2 SM. Os dados foram extraídos com base no Censo Demográfico 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A Proporção de pessoas pobres (*proppobreza*) foi estabelecida pela relação:

$$proppobreza = \frac{Pobre_{micro}}{Pop_{micro}}$$

$Pobre_{micro}$ = total de pessoas pobres situadas na microrregião

Pop_{micro} = população total da microrregião

- **Educação:** foram consideradas as pessoas com Ensino Médio completo, uma vez que é o nível de escolaridade que, intuitivamente, o indivíduo se insere no mercado de trabalho. Os dados foram extraídos do Censo Demográfico 2010 do IBGE. A Proporção de pessoas com Ensino Médio (*propensmed*) foi determinada pela relação:

$$propensmed = \frac{EnsMed_{micro}}{PEA_{micro}}$$

$EnsMED_{micro}$ = total de pessoas com Ensino Médio completo situadas na microrregião i

PEA_{micro} = População Economicamente Ativa na microrregião i

- **Mortalidade infantil:** consiste no número de óbitos de crianças com até 1 ano de vida a cada 1 mil habitantes. Os dados foram extraídos do Censo Demográfico 2010 do IBGE. A mortalidade infantil (*mortinfant*) foi definida pela relação:

$$mortinfant = \frac{Nóbitosinf_{micro}}{Pop_{micro}} \times 1000$$

$Nóbitosinf_{micro}$ = número de óbitos infantis

- **Índice de Gini:** é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. O IBGE disponibilizou esses dados por microrregião apenas em 1991. Para chegar ao valor do índice no ano de 2010 por microrregião, foi considerada a média do Índice de Gini de 2010 por municípios localizados na microrregião i . Os dados foram disponibilizados pelo Atlas de Vulnerabilidade Social (IVS), desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), e foram determinados pela seguinte relação:

$$Gini_{2010_{Micro}} = \left(\frac{\sum Gini_{2010_{Municípios}}}{N_{Municípios_{Micro}}} \right)$$

$Gini_{2010_{Micro}}$ = Índice de Gini estimado para o ano de 2010 para a microrregião i

$\sum Gini_{2010_{Municípios}}$ = somatório dos Índices de Gini dos municípios na microrregião i

$N_{Municípios_{Micro}}$ = número de municípios localizados na microrregião i

- **Transferências diretas:** as transferências diretas representam os programas sociais de repasses de recursos ao cidadão. Para tanto, foram considerados os valores disponibilizados em reais pelo Programa Bolsa Família e pelo Seguro Defeso. Os dados foram extraídos do Portal da Transparência para o ano de 2018. O nível de transferência direta (*transfdireta*) de uma microrregião foi estabelecido pela seguinte relação:

$$transfdireta = \frac{VD_{micro}}{Pop_{micro}}$$

VD_{micro} = Valor Disponibilizado pelo Programa Bolsa Família e Seguro Defeso na microrregião i

Pop_{micro} = população total da microrregião i

2. Infraestrutura

- **Mobilidade:** um dos aspectos considerados como infraestrutura foi a condição de pessoas em situação de mobilidade. Os dados foram extraídos do Censo Demográfico 2010 do IBGE. A Proporção de pessoas em áreas urbanas isoladas, vilas não urbanizadas e áreas rurais (*isoterit*) é dada pela seguinte relação:

$$mobilidade = 1 - \frac{Pop_{aui} + Pop_{vnu} + Pop_{rur}}{Pop_{Micro}}$$

Pop_{aui} = população em áreas urbanas isoladas na microrregião i

Pop_{vnu} = população em vila não urbanizada na microrregião i

Pop_{rur} = população rural na microrregião i

- **Saneamento:** foram considerados os domicílios com acesso a rede de esgoto implementada pelo Governo. Os dados foram extraídos do Censo Demográfico 2010 do IBGE. A proporção de domicílios com acesso a rede de esgoto (*propdomsan*) é estabelecida pela seguinte relação:

$$propdomsan = \frac{REsgoto_{micro}}{Dom_{micro}}$$

$REsgoto_{micro}$ = domicílios com rede de esgoto na microrregião i

Dom_{micro} = domicílios na microrregião i

- **Acesso à água:** foram considerados os domicílios com acesso a rede de água implementada pelo Governo. Os dados foram extraídos do Censo Demográfico 2010 do IBGE. A proporção de domicílios com acesso a rede de água (*propdomaguageral*) é estabelecida pela seguinte relação:

$$propdomaguageral = \frac{RÁgua_{micro}}{Dom_{micro}}$$

$RÁgua_{micro}$ = domicílios com rede de água na microrregião i

Dom_{micro} = domicílios na microrregião i

- **Acesso à informação:** foram considerados os domicílios com computadores. Os dados foram extraídos do Censo Demográfico 2010 do IBGE. A proporção de domicílios com computadores (*propcomp*) é estabelecida pela seguinte relação:

$$propcomp = \frac{Comp_{micro}}{Dom_{micro}}$$

$Comp_{micro}$ = domicílios com acesso a computadores na microrregião i

Dom_{micro} = domicílios na microrregião i

3. Trabalho

- **Emprego formal:** o nível de formalidade de emprego expressa a quantidade de pessoas inseridas formalmente no mercado de trabalho. Os dados foram extraídos da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e do IBGE para o ano de 2017. Devido à indisponibilidade de dados para pessoas ocupadas esse ano, construiu-se o índice de formalidade (*empformal*) através da seguinte relação:

$$empformal = \frac{N_{empformal}}{Pop_{micro}}$$

$N_{empformal}$ = quantidade de pessoas com emprego formal na microrregião i

Pop_{micro} = população da microrregião i

- **Nível de remuneração:** é determinado pelo valor em reais do rendimento nominal médio mensal das pessoas de 10 anos ou mais de idade e foi dividido em rendimento mensal urbano (*rendurb*) e rendimento mensal rural (*rendrur*). Os dados foram extraídos do Censo Demográfico 2010 do IBGE. Vale destacar que o salário mínimo vigente em 2010 era R\$ 510,00.

4. Ambiente econômico

- **PIB per capita:** é o produto interno bruto, dividido pela quantidade de habitantes de um país. Os dados foram extraídos do Censo Demográfico 2010 do IBGE.

$$PIB_{percapita} = \frac{PIB_{micro}}{Pop_{micro}}$$

$N_{empformal}$ = Produto Interno Bruto da microrregião i

Pop_{micro} = população da microrregião i

- **Renda domiciliar média:** Valor em reais do rendimento nominal médio mensal dos domicílios particulares permanentes. Foi dividido em rendimento domiciliar urbano (*renddomurb*) e rendimento domiciliar rural (*reddomrur*). Os dados foram extraídos do Censo Demográfico 2010 do IBGE.
- **Prevalência dos setores:** os setores da economia foram divididos em agropecuária, indústria, serviços e setor público, e o parâmetro utilizado para expressar a prevalência do setor na microrregião i foi a participação do Valor Adicionado Bruto ($\%VAB_{setor}$) no PIB.

$$\%VAB_{setor} = \frac{VAB_{Setor_{Micro}}}{PIB_{micro}}$$

$VAB_{Setor_{Micro}}$ = Valor Adicionado Bruto do setor i na microrregião

- **Produtividade:** para calcular a produtividade, optou-se por utilizar a relação de Valor Adicionado Bruto da microrregião e o número de empregos formais, uma vez que se considera que a produtividade dos empregos formais é superior ao trabalho informal e é estabelecida pela seguinte fórmula:

$$produtividade = \frac{VAB_{micro}}{N_{empformal}}$$

VAB_{micro} = Valor Adicionado Bruto na microrregião i

$N_{empformal}$ = quantidade de empregos formais na microrregião i

4. PRIORIZAÇÃO

No Capítulo 5 desta publicação foram identificadas sete áreas de oportunidade: 1) Promoção do empreendedorismo; 2) Cursos profissionalizantes; 3) Desenvolvimento local nas áreas de atuação de grandes empresas; 4) Cadeias de valor rurais; 5) Assistência a agricultores em situação de pobreza extrema; 6) Pagamento por serviços ambientais; e 7) Investimento em infraestrutura. Para aprofundar a discussão de possíveis estratégias de atuação na terceira parte da publicação, foi decidido priorizar três áreas. Esta seção detalha os critérios utilizados na priorização.

Em consulta com a Fundação Arymax e o Fundo Pranay, foram definidos dois critérios relevantes frente aos quais as áreas seriam avaliadas.

O primeiro critério definido foi a priorização das áreas que contam com evidências de impacto de qualidade razoável. Com relação a este critério, não foram priorizadas as áreas “Desenvolvimento local em áreas de atuação de grandes empresas” e “Pagamento por serviços ambientais (PSA)”. No primeiro caso, as melhores evidências encontradas foram pesquisas de opinião, o que contrasta com o rigor da avaliação existente para as outras áreas. No segundo caso, há evidências de que a abordagem é pouco efetiva, especialmente para populações em situação de vulnerabilidade.

O segundo critério definido foi a priorização de áreas de oportunidade que não dependem de um montante de investimento que apenas governos ou organismos internacionais podem realizar. Nesse sentido, as áreas “Assistência a agricultores em situação de extrema pobreza” e “Investimento em infraestrutura” não foram priorizadas. Em ambos os casos, intervenções efetivas passam pela atuação de governos e organismos internacionais, o que sugeriria a necessidade de atuar no campo do *advocacy*.

Com isso, foi definido que a terceira etapa do projeto daria atenção às áreas: “Promoção do empreendedorismo”, “Cursos profissionalizantes” e “Cadeias de valor rurais”. Devido à aprendizagem obtida por meio da pesquisa sobre “Cursos profissionalizantes”, essa área foi renomeada na terceira parte da publicação como “Inclusão via emprego”.



