

Sobre a importância de avaliar políticas e iniciativas de inclusão produtiva no Brasil

On the importance of evaluating productive inclusion policies and initiatives in Brazil

Rogério Renato Silva^{1*} , Vahíd Shaikhzadeh Vahdat² 

¹Pacto Organizações Regenerativas, São Paulo, SP, Brasil

²Instituto Veredas, Juiz de Fora, MG, Brasil

COMO CITAR: Silva, Rogério Renato, & Vahdat, Vahíd Shaikhzadeh (2023). Sobre a importância de avaliar políticas e iniciativas de inclusão produtiva no Brasil. *Revista Brasileira de Avaliação*, 12(2 spe), e122523. <https://doi.org/10.4322/rbaval202312025>

Rogério Renato Silva, branco, sócio da Pacto Organizações Regenerativas, editor-chefe da Revista Brasileira de Avaliação.

Vahíd Shaikhzadeh Vahdat, branco, diretor adjunto do Instituto Veredas.

O direito ao trabalho está inscrito na Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948) e é tema também consagrado em várias declarações internacionais e na legislação de muitos países, inclusive no Brasil, como demonstra a leitura dos Artigos 6º e 7º da Constituição Federal (Brasil, 1988) e da legislação infraconstitucional. No plano ético-legal, portanto, está consolidado o compromisso de assegurar que toda pessoa escolha livremente seu trabalho, exerça sua profissão em condições justas e favoráveis, e desfrute de um ambiente de trabalho seguro e saudável.

Mas a realidade corrente não espelha tal conquista. Assim como inúmeras nações ao redor do mundo, o Brasil enfrenta desafios históricos para gerar trabalho e renda dignos e para promover a inclusão produtiva de sua população. As altas taxas de desemprego, a elevada incidência do trabalho informal e as diversas modalidades de trabalho precário, evidentes no conjunto de indicadores que acompanham o emprego, o trabalho e a renda nos últimos anos (Dums & Camargo, 2021), desenham um cenário que demanda profunda atenção e prioridade de todos os setores da sociedade, tendo em vista a importância do trabalho para o bem estar das pessoas e da sociedade como um todo. Daí a importância das iniciativas voltadas ao que se convencionou chamar de inclusão produtiva, conceito em amadurecimento (Silva, 2020).

De maneira simplificada, a inclusão produtiva pode ser entendida como o desafio de conectar, de maneira efetiva, oferta e demanda no mercado de trabalho ou no contexto de funcionamento de pequenos negócios, com prioridade a populações vulneráveis. Se por um lado há desafios individuais que podem tornar essa conexão difícil, como a falta de qualificação ou a dificuldade de um negócio em acessar crédito, é fundamental reconhecer que as causas e explicações para os desafios que o país enfrenta vão muito além do esforço individual. Ao longo dos últimos anos, o Brasil passou por uma sucessão de crises que não foi acompanhada por medidas governamentais que pudessem evitar a deterioração do mercado de trabalho. Para além disso, historicamente o país não tem dado atenção ao desenho de estratégias que efetivamente associam o desenvolvimento econômico à criação de oportunidades para a população em geral. Alguns dos principais traços desta história podem ser vistos na manutenção de processos excludentes que desfavorecem a população negra; no modelo de desenvolvimento adotado pelo país, pouco intensivo em mão de obra e baseado na crescente integração às cadeias globais de valor por meio da produção de *commodities*; na excessiva burocracia para os empreendedores e as empresas; na falta de infraestrutura adequada e até mesmo na desconexão entre o sistema educacional e o mercado de trabalho (Furtado, 2017; Oliveira et al., 2011; Oreiro & Feijó, 2010; Vahdat et al., 2022).

A RBAVAL apoia os esforços relativos à visibilidade dos autores negros na produção científica. Assim, nossas publicações solicitam a autodeclaração de cor/etnia dos autores dos textos para tornar visível tal informação nos artigos.

Recebido: Agosto 14, 2023

Aceito: Agosto 18, 2023

***Autor correspondente:**

Rogério Renato Silva

E-mail: editor_rbaval@rbma.site

Instituições Parceiras: Fundação Arymax e Fundação Tide Setubal



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.



Se os desafios para gerar inclusão produtiva são marcantes, eles tornam-se ainda maiores quando a situação é analisada mais detidamente a partir de marcadores de gênero, raça e distribuição geográfica. As barreiras criadas pelo racismo no Brasil segregam a população negra a maiores taxas de desemprego, postos de trabalho mais precários e menor renda (Impulso Beta, 2022). Com menos ênfase, mas também preocupantes, são os dados de emprego, trabalho e renda das mulheres em relação aos homens (Rodrigues, 2021). O problema é também maior no campo e nas regiões norte e nordeste, em que a oferta de trabalho e emprego tem sido historicamente menor (Cabral, 2021).

Nesse contexto, a avaliação de políticas e programas de inclusão produtiva tem papel fundamental. Como parte do ciclo das políticas públicas e da boa gestão das organizações públicas e privadas (Jannuzzi, 2011), as avaliações são capazes de identificar potencialidades e limitações nos desenhos e nos processos de implementação das iniciativas (Rodrigues, 2016). São também capazes de observar e determinar o impacto das ações e seu custo-efetividade, aspectos essenciais para uma sociedade que precisa enfrentar o tema de modo inteligente e partir de recursos limitados. Nas suas melhores formas, as avaliações oferecem evidências para a tomada de decisões e ajudam a definir prioridades, refinar desenhos e alocar recursos econômicos às ações (Pinheiro, 2022).

Como se percebe ao analisar recentes estudos que vêm sendo publicados sobre inclusão produtiva (Banco Mundial, 2020; Favareto et al., 2022), na medida em que a evolução de tais iniciativas requerem que múltiplas dimensões sejam consideradas em cada situação, a avaliação de políticas e programas de inclusão produtiva também requer o mesmo tratamento. Conhecer e valorar resultados alcançados é tão importante quanto conhecer os desafios de implementação ou o porquê funcionam ou não, o perfil dos públicos prioritários, o compromisso dos empregadores, a potência e a limitação dos mecanismos de incentivo, a força das atividades formativas, a sustentabilidade das iniciativas no mercado, a qualidade e a longevidade do trabalho gerado, a real capacidade de lidar com a diversidade nas empresas, a renda dos trabalhadores, e assim sucessivamente.

Além disso, é importante reconhecer a complexidade dos desafios enfrentados pelas iniciativas de inclusão produtiva. Primeiro, há uma diversidade de públicos-alvo cujas necessidades particulares precisam ser levadas em conta. Além das particularidades de jovens, mulheres, população 50+, pessoas negras e assim por diante, as condições de cada território são igualmente determinantes. Segundo, existe uma grande heterogeneidade nas intervenções de inclusão produtiva. Há muitas variações possíveis em como capacitações ou assistência técnica podem ser oferecidas às pessoas, na oferta e no uso de instrumentos de financiamento e nos incentivos às empresas, no acesso aos mercados e assim por diante. Entender o que funciona melhor para quem, e em que contexto, é uma tarefa desafiadora das avaliações. Terceiro, tais intervenções precisam ser combinadas de forma a promover trajetórias de superação da pobreza cujos resultados não podem ser observados no curto prazo e muitas vezes não podem ser isolados entre si. É por meio do monitoramento e da avaliação que se pode observar a qualidade das iniciativas e em que medida elas alcançam os objetivos finais para quais foram desenhadas, promovendo os ajustes que se mostrarem necessários.

Por isso é preciso compreender que não há abordagens avaliativas totalizantes ou modelos que sirvam a todas as situações. Dado que é preciso singularizar as avaliações e fazer escolhas político-metodológicas, há alguns aspectos que podem ser capazes de apoiar tais decisões. Primeiro, é preciso levar em conta que a etapa de desenvolvimento de uma iniciativa deve regular a abordagem avaliativa. Iniciativas jovens e em fase de estruturação podem ganhar muito mais com avaliações que focalizem a aderência do público-alvo, a qualidade das formações oferecidas aos trabalhadores ou a consistência dos mecanismos de conexão entre trabalhador e empresa, ou entre empreendedor e mercado.

Ao mesmo tempo, observar atentamente o desenho lógico das intervenções, lançando mão das avaliações baseadas em teorias de programa (Silva & Bernardes, 2014) e/ou em abordagens experienciais (Rodrigues, 2008), pode favorecer ajustes na estratégia, melhorar a qualidade do investimento e ampliar o potencial de impacto das ações. Como afirma Lejano (2012), muitas vezes os métodos clássicos baseados em testes de hipóteses e centrados na mensuração dos



objetos de estudo constroem a aprendizagem a um modo pré-determinado que impede a compreensão das coisas, das políticas, como elas realmente são vividas, experimentadas e *experienciadas* por uma série de atores.

Um segundo aspecto diz respeito a lançar olhares avaliativos para o modo como o ambiente de negócios, e mais especificamente os ambientes organizacionais, têm sido capazes de responder à agenda da diversidade, em especial a aspectos raciais e de gênero. Na medida em que iniciativas de inclusão produtiva são desenhadas para enfrentar a exclusão e assegurar o direito das parcelas mais vulneráveis da população, é evidente que tais iniciativas devem levar em conta o quanto os ambientes institucionais em questão são capazes de superar as diversas camadas de desigualdades que marcam tais populações. As abordagens interseccionais em pesquisa e avaliação, apoiadas na melhor articulação de métodos quantitativos e qualitativos (Santos et al., 2022; Bento, 2022) são, portanto, movimentos imprescindíveis para tornar as avaliações atentas a tais fenômenos.

Um terceiro ponto de atenção está na importância da utilização de avaliações que apoiem o desenvolvimento de protótipos e pilotos de ações e que sejam mais capazes de apoiar os necessários processos de inovação no desenho e implementação de iniciativas de inclusão produtiva. Nestes casos, tanto é possível lançar mão de estudos experimentais e quase-experimentais para valorar resultados imediatos e circunscritos, quanto lançar mão de técnicas de investigação qualitativas que sejam capazes de produzir escutas rápidas de participantes de processos formativos, docentes, empreendedores, gestores públicos e empregadores, e com isso calibrar ações que possam vir a ganhar escala. Protótipos, pilotos e testes são estratégias potentes para apoiar o desenho de iniciativas, desde que as expectativas sobre eles sejam as de investigar possibilidades, descobrir mecanismos e reunir insumos para dar escala ao que se mostrar promissor.

Já no caso das iniciativas maduras, incluindo as políticas e programas públicos, é importante que as avaliações sejam capazes de valorar relevância, experiência dos sujeitos beneficiados, efetividade das ações, custo-efetividade e sustentabilidade dos desenhos. Sobre este aspecto particular, vale destacar que a velocidade das mudanças correntes no mundo do trabalho, a permanente renovação das expectativas e aptidões das gerações de trabalhadores e os efeitos do volátil contexto macroeconômico trazem às avaliações a tarefa de orientar seus enfoques e métodos em diálogo com a direção de tais eventos. Se a tarefa das avaliações é produzir evidências que incrementem a qualidade dos processos decisórios, a flexibilidade metodológica em atenção aos contextos é um de seus principais imperativos.

Ao propor diálogos e reflexões sobre as práticas de avaliação de políticas e iniciativas de inclusão produtiva, esperamos que os materiais apresentados neste número especial da Revista Brasileira de Avaliação sejam acolhidos e estudados em diálogo com outros desafios e inovações do pensamento e da prática da avaliação na atualidade, sempre com vistas a sua evolução. Esperamos que tanto os enfoques deste editorial quanto o importante conjunto de materiais às quais ele se relaciona estimulem a comunidade avaliativa a dialogar e produzir na direção do compromisso expresso na política editorial desta revista: promover o uso das avaliações em temas de interesse público para contribuir para a garantia de direitos civis, políticos, ambientais e sociais no Brasil, o aprofundamento da democracia e o uso inteligente de recursos públicos e privados.

Fonte de financiamento

Não há.

Conflito de interesse

Não há.



Referências

- Banco Mundial. (2020). *Productive inclusion in Latin America: Policy and operational lessons*. Recuperado em 13 de agosto de 2023, de <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34199>
- Bento, Cida. (2022). *O pacto da branquitude*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Editora do Senado Federal.
- Cabral, Umberlândia. (2021, 27 de maio). *Norte e Nordeste puxam desocupação recorde no primeiro trimestre no país*. Recuperado em 9 de agosto de 2023, de <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/30785-norte-e-nordeste-puxam-desocupacao-recorde-no-primeiro-trimestre-no-pais#>
- Dums, Matheus, & Camargo, Caroline Schmidt. (2021). Emprego, trabalho e renda no Brasil contemporâneo: Desafios e potencialidades. *Sociologias Plurais*, 7(3), 337-351. <http://dx.doi.org/10.5380/scplpr.v7i3.82259>
- Favareto, Arilson, Vahdat, Vahíd Shaikhzadeh, Favarão, Cesar, & Fernandes, Bruna. (2022). *Relatório inclusão produtiva no Brasil rural e interiorano 2022*. Recuperado em 10 de agosto de 2023, de https://cebrapsustentabilidade.org/assets/files/Relatorio_Inc_Produtiva_AF_05.pdf
- Furtado, Celso. *Formação econômica do Brasil*. (2017). São Paulo: Companhia das Letras.
- Impulso Beta. (2022, 16 de maio). *Racismo e o mercado de trabalho*. Recuperado em 9 de agosto de 2023, de <https://www.impulsobeta.com.br//racismo-e-o-mercado-de-trabalho/>
- Jannuzzi, Paulo de Martino. (2011). Avaliação de programas sociais no Brasil: Repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. *Planejamento e Políticas Públicas*, 36, 251-275.
- Lejano, Raul. (2012). *Parâmetros para a análise de políticas: A fusão de texto e contexto*. Campinas: Editora Arte Escrita.
- Oliveira, Roberto Vêras, Gomes, Darcilene, & Targino, Iván. (2011) *Marchas e contramarchas da informalidade do trabalho: Das origens às novas abordagens*. João Pessoa: Editora Universitária UFPB.
- Oreiro, José Luis, & Feijó, Carmen (2010). Desindustrialização: Conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. *Revista de Economia Política*, 30(2), 219-232. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-31572010000200003>
- Organização das Nações Unidas – ONU. (1948). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Recuperado em 10 de agosto de 2023, de <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declara%C3%A7%C3%A3o-universal-dos-direitos-humanos>
- Pinheiro, Maurício Mota Saboya. (2022). Políticas públicas baseadas em evidências: Um modelo moderado de análise conceitual e avaliação crítica. In: Natália Massaco Koga, Pedro Lucas de Moura Palotti, Janine Mello & Maurício Mota Saboya Pinheiro (Orgs.), *Políticas públicas e usos de evidências no Brasil: Conceitos, métodos, contextos e práticas*. (pp. 59-83). Brasília: IPEA.
- Rodrigues, Lea Carvalho. (2008) Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. *Revista Avaliação de Políticas Públicas*, 1(1), 7-15. Recuperado em 9 de agosto de 2023, de <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/22510>
- Rodrigues, Lea Carvalho. (2016). Método experiencial e avaliação em profundidade: Novas perspectivas em políticas públicas. *Desenvolvimento em Debate*, 4(1), 103-115. Recuperado em 9 de agosto de 2023, de <https://revistas.ufrj.br/index.php/dd/article/view/31893>
- Rodrigues, Léo. (2021, 4 de março). *Estudo revela tamanho da desigualdade de gênero no mercado de trabalho*. Recuperado em 9 de agosto de 2023, de <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-03/estudo-revela-tamanho-da-desigualdade-de-genero-no-mercado-de-trabalho>
- Santos, Diana Mendes, Valadares, Kleber, Braz, Marcia Malaquias, Oliveira, Nilson Vieira, & Tiburcio, Walquiria. (2022). *Lente preta – avaliação e equidade racial: Manifesto por uma avaliação antirracista*. *Revista Brasileira de Avaliação*, 11(1), e110222. <http://dx.doi.org/10.4322/rbaval202211002>
- Silva, Evandro Henrique Figueiredo Moura da, & Bernardes, Elaine Mendonça. (2014). Estrutura lógica como metodologia para avaliação de políticas públicas: Uma análise do Pronaf. *Revista de Administração Pública*, 48(3), 721-743. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-76121439>
- Silva, Sandro Pereira. (2020). *A inclusão produtiva como eixo de política de proteção social: Contexto latino-americano e questões para a realidade brasileira*. Recuperado em 14 de agosto de 2020, de https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10293/1/td_2605.pdf
- Vahdat, Vahíd Shaikhzadeh, Borsari, Pietro Rodrigo, Lemos, Patrícia Rocha, Ribeiro, Flávia Ferreira, Benatti, Gabriela Souza Solidário, Cavalcante Filho, Pedro Gilberto, & Farias, Bruno Gaerbin de. (2022). *Retrato do trabalho informal no Brasil: Desafios e caminhos de solução*. Recuperado em 9 de agosto de 2023, de <https://www.veredas.org/wordpveredas/wp-content/uploads/2022/08/Retrato-do-Trabalho-Informal-no-Brasil.pdf>