

## Artigo de opinião

# Três desafios em avaliação e monitoramento da inclusão produtiva

## Three challenges for monitoring and evaluating productive inclusion programs

Vinícius de Oliveira Botelho<sup>1\*</sup> 

<sup>1</sup>Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER), São Paulo, SP, Brasil

Vinícius de Oliveira Botelho, branco, doutorando em Economia pelo Instituto de Ensino e Pesquisa.

**COMO CITAR:** Botelho, Vinícius de Oliveira (2023). Três desafios em avaliação e monitoramento da inclusão produtiva. *Revista Brasileira de Avaliação*, 12(2 spe), e122123. <https://doi.org/10.4322/rbaval202312021>

### Resumo

Este artigo apresenta e discute três grandes desafios das estratégias de avaliação e monitoramento dos programas de inclusão produtiva: a definição de trajetórias de superação da pobreza, a coleta de dados de habilidades e oportunidades e o monitoramento dinâmico dos indicadores finalísticos. Ao fim, o artigo discute algumas oportunidades que ajudam a superar esses e outros desafios no campo do monitoramento e avaliação da inclusão produtiva.

**Palavras-chave:** Inclusão produtiva. Avaliação e monitoramento. Pobreza.

### Abstract

This article presents three major challenges to evaluating and monitoring productive inclusion policies: defining trajectories for overcoming poverty, collecting data on skills and opportunities, and monitoring final indicators dynamically. Moreover, the article discusses opportunities that help overcome these and other challenges in monitoring and evaluating productive inclusion programs.

**Keywords:** Productive inclusion programs. Monitoring and evaluating. Poverty.

### Introdução

As políticas de inclusão produtiva são tipicamente entendidas como aquelas que visam facilitar o acesso da população de baixa renda a oportunidades de emprego e renda. O conjunto de programas voltados para esta finalidade é bastante amplo, e tipicamente envolve, na área urbana, uma combinação de ações de intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional, fomento a pequenos empreendimentos, assistência técnica e microcrédito urbano. Na área rural, a inclusão produtiva tipicamente envolve uma combinação de ações de assistência técnica, fomento a pequenos produtores, apoio à comercialização, microcrédito rural e tecnologias sociais.

Para saber como avançar na agenda de avaliação e monitoramento da inclusão produtiva é essencial saber como a inclusão produtiva se insere no conjunto das políticas de desenvolvimento social. Nisso, não se pode deixar de analisar como essas políticas se relacionam com os programas de transferência de renda e com outros programas de superação definitiva da pobreza.

### Por que inclusão produtiva?

A evidência dos impactos de programas de transferência de renda indica que os efeitos positivos desse tipo de iniciativa são muito mais amplos do que se imaginava à época que os programas foram concebidos. Além dos seus efeitos sobre frequência escolar, anos de estudo

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:** Fevereiro 27, 2023  
**Aceito:** Julho 4, 2023

**\*Autor correspondente:**  
Vinícius de Oliveira Botelho  
E-mail: [viniciusobotelho@hotmail.com](mailto:viniciusobotelho@hotmail.com)

**Instituição parceira:** 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.



e cobertura vacinal, foram identificados impactos na redução da mortalidade e do trabalho infantil, na postergação da gravidez e do casamento, nas condições de saúde e nutrição, e no desenvolvimento emocional dos seus beneficiários. Apesar da amplitude de seus impactos positivos, até o momento, a evidência indica que a capacidade deste tipo de programa de promover a superação definitiva da pobreza é bastante limitada: em diversos casos não há impacto e, quando algum impacto é identificado, ele não é quantitativamente relevante.<sup>1,2</sup>

Esse resultado pode ser atribuído à multidimensionalidade da pobreza: enquanto as transferências de renda combatem uma das formas nas quais a pobreza se manifesta (privação da renda), a ausência de tratamento para outras vulnerabilidades (como falta de acesso a saneamento básico, energia elétrica, saúde e educação) impede as famílias de sair da pobreza definitivamente.

Os tratamentos pensados para a multidimensionalidade da pobreza se dividem em três grandes grupos: combate à armadilha de pobreza, desenvolvimento do capital humano e acesso a oportunidades. Um dos principais debates associados a esses tratamentos é se existe uma estratégia universal para combater a pobreza de longo prazo, atuando em somente uma destas frentes, ou se a efetividade só é atingida quando se atua em uma combinação delas.

O combate à armadilha de pobreza parte da premissa de que o principal fator que determina a pobreza no futuro é a persistência da pobreza presente. Em outras palavras, a pobreza tem efeitos cumulativos.<sup>3</sup> Segundo essa visão, uma transferência de renda estável e de valor alto seria suficiente para que as famílias saíssem da pobreza no longo prazo. O argumento é promissor, na medida em que, especialmente para crianças, vários aspectos da multidimensionalidade da pobreza são substituíveis por renda: um aumento de renda permite acesso a melhores condições de saúde, educação e moradia, inclusive em serviços públicos (na medida em que os recursos podem realocar as famílias de baixa renda para regiões nas quais o acesso a infraestrutura pública é melhor). Quando a exposição a melhores condições de vida ocorre por tempo suficiente, a medida pode gerar efeitos significativos de longo prazo.<sup>4</sup> No entanto, ainda não existe uma forma direta de se determinar o nível adequado de transferência de renda para superação definitiva da pobreza, o que pode fazer com que um programa desta natureza tenha custo elevado, e a evidência sugere que seus efeitos são maiores nas crianças do que em adolescentes ou adultos, fazendo com que a iniciativa fique restrita a alguns públicos.

O desenvolvimento do capital humano como estratégia de superação de pobreza ganhou bastante força com os resultados de experimentos de programas de desenvolvimento infantil que mostraram impacto bastante positivo para iniciativas desta natureza, com destaque para o HighScope Perry Preschool Program.<sup>5</sup> Programas de estimulação infantil foram replicados em diversos países, mostrando resultados semelhantes, e, adicionalmente, o que se sabe sobre os estágios de desenvolvimento cerebral corrobora os resultados dos experimentos.<sup>6</sup> No entanto, programas desta natureza, quando escalados, tipicamente apresentam resultados pequenos ou nulos. Uma hipótese plausível por trás da dificuldade de manutenção dos impactos positivos na expansão dos programas é a da dificuldade de replicação em escala das condições originais do experimento. Além disso, eles também não são desenhados para toda a população em situação de pobreza: os públicos das intervenções são tipicamente crianças e jovens.

Por sua vez, os programas de facilitação do acesso a oportunidades são exatamente onde a inclusão produtiva se insere. Ao contrário dos programas discutidos anteriormente, em que

<sup>1</sup> Para referência, vide Fiszbein & Schady (2009), Bastagli et al. (2016), Araujo et al. (2018), Millán et al. (2019).

<sup>2</sup> Durante o texto, a pobreza é um sinônimo de pobreza monetária. Nesse sentido, a ocorrência da superação definitiva da pobreza em uma família requer dois eventos simultâneos: sua renda precisa ser superior a uma linha monetária de pobreza e a probabilidade de a sua renda vir a cair abaixo da linha de pobreza precisa ser muito baixa.

<sup>3</sup> Para um exemplo de artigo discutindo esta abordagem, vide Duncan et al. (1994). Adicionalmente, em Banerjee & Duflo (2012) foi apresentada uma explicação bastante detalhada deste mecanismo.

<sup>4</sup> Vide, por exemplo, Chetty et al. (2016).

<sup>5</sup> Vide Heckman et al. (2010).

<sup>6</sup> Vide Brasil (2017). A literatura de desenvolvimento cerebral também sugere haver uma fase importante para a estimulação durante a adolescência.



o setor público desenha uma intervenção e a aplica, como desenhada, em uma população-alvo, os programas de inclusão produtiva são, geralmente, uma maneira de facilitar que oportunidades de negócio ou de trabalho na economia real cheguem à população mais necessitada. Ou seja, a intervenção precisa conectar dois atores fora do setor público: aquele que oferece a oportunidade com aquele que a recebe. Adicionalmente, a inclusão produtiva também tipicamente engloba um público mais amplo do que as estratégias discutidas anteriormente, na medida em que atende tanto adultos como jovens.

Por exemplo, programas de fomento rural e assistência técnica rural têm por objetivo aumentar a produção de um agricultor para que ele aumente as suas vendas no mercado. Programas de intermediação de mão-de-obra têm por objetivo conectar trabalhadores a vagas de emprego no mercado privado e programas de qualificação profissional têm por objetivo oferecer cursos que possibilitem aos egressos encontrar emprego.

### Os três grandes desafios

Além dos desafios normais da avaliação e monitoramento de políticas públicas, as particularidades da inclusão produtiva fazem com que ela tenha desafios peculiares, como será discutido nesta seção.

Desafio 1: definir as trajetórias de emancipação da pobreza

Políticas de inclusão produtiva são ofertadas em diversos setores governamentais, o que traz para o seu monitoramento e avaliação o desafio da intersetorialidade. A intersetorialidade coloca desafios de articulação bastante relevantes para a coleta de dados, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas em geral. Mas, mesmo após ultrapassados esses desafios, conhecer as iniciativas, listar as oportunidades que elas trazem e associar essas oportunidades a um público-alvo ainda é um caminho com algumas armadilhas.

A primeira delas é direcionar todas as oportunidades para todos os públicos. Muitas vezes, políticas de inclusão produtiva têm como requisito único a inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais ou a participação em alguma política social. No entanto, a inclusão produtiva ocorre em estágios e é importante pensar as políticas adequadas para cada estágio da emancipação dos beneficiários.

A segunda delas é ignorar o fato de que alguns estágios da emancipação podem não ter cobertura adequada. O reconhecimento destas lacunas é essencial para que outras políticas públicas possam ser desenhadas e para que se inicie uma busca ativa de oportunidades que possam servir a pessoas nessa situação.

Em outras palavras, em vez de se definir público somente levando em consideração a vulnerabilidade dos beneficiários, deve-se definir público de cada política com base no seu estágio em um processo de emancipação da pobreza. Esse estágio pode ser medido a partir da condição socioeconômica do beneficiário (se é empregado ou empreendedor, o tipo de vínculo e de empreendimento), assim como do histórico de acesso a outras políticas públicas, das oportunidades existentes na localidade em que o beneficiário se encontra e das suas habilidades e potenciais.

Assim, oferece-se uma trajetória de emancipação da pobreza, uma sequência de políticas sociais que, em conjunto, têm por objetivo promover um aumento permanente de renda. Vale destacar: uma oferta dessa natureza requer uma integração de políticas públicas bastante sofisticada. Afinal, beneficiários sairão e entrarão em diferentes programas sociais ao navegar nos diferentes estágios da superação.

Por exemplo: a política de fomento consiste em uma transferência de renda de pequeno valor com o objetivo de realizar algum investimento que seja produtivo. Pessoas nessa situação já definiram um ramo de atuação e estão iniciando suas atividades (primeiro estágio). O sucesso do investimento inicial sugere a possibilidade de o apoio ser expandido, talvez com educação financeira (segundo estágio) preparatória para o microcrédito (terceiro estágio). Após a inserção inicial desse empreendedor no mercado de microcrédito, quando ele estará



pronto para acessar o mercado de crédito em sua totalidade (quarto estágio)? Exemplo similar poderia ser construído com qualificação profissional e intermediação de mão-de-obra (desde a definição da área de atuação, passando pela certificação e pela conquista do emprego) ou com pequenos agricultores que começam com o fomento, passam por educação financeira, pelo microcrédito, vendem para os programas de compras governamentais e depois passam a vender diretamente para o mercado privado.

O monitoramento dos programas de inclusão produtiva precisa reconhecer o papel de cada programa na trajetória de emancipação com, por exemplo, indicadores que reflitam quantas pessoas eles são capazes de levar para o próximo estágio da superação da pobreza.

#### Desafio 2: coletar dados de habilidades e oportunidades

A inclusão produtiva depende de três tipos de informação: vulnerabilidade, habilidade e oportunidade. Embora haja um banco de dados nacional com informações das pessoas em situação de pobreza, o Cadastro Único para Programas Sociais, não há bancos de dados que facilmente tragam informações de habilidade das pessoas ou das oportunidades disponíveis em cada região.

Um exemplo da importância deste tipo de informação para a operação da política pública é o do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Como discutido em Brasil (2018a), avaliações de impacto do Pronatec sugerem que ele, em média, não foi capaz de promover um aumento da empregabilidade dos seus egressos. No entanto, uma das modalidades em que o Pronatec foi executado, na qual os cursos eram oferecidos a partir de entrevistas com empresas para o mapeamento das suas necessidades de treinamento, teve seu impacto avaliado e os resultados de empregabilidade foram positivos. Neste caso, o monitoramento da demanda das empresas foi crucial para que o impacto da política pública fosse positivo. Diversas avaliações de impacto de programas de intermediação de mão-de-obra também mostraram que os impactos deste tipo de iniciativa são bastante heterogêneos, reforçando a necessidade de se definir adequadamente o público-alvo de cada ação.<sup>7</sup>

Adicionalmente, pode-se imaginar como os programas de inclusão produtiva direcionados para um jovem de 18 anos com Ensino Médio incompleto que esteja cadastrado no Cadastro Único mudam com a informação de que este jovem recebeu uma das 1.288 medalhas que foram dadas pela Olimpíada Brasileira de Matemática das Escolas Públicas a beneficiários do Programa Bolsa Família, como revelado em Brasil (2018b).

#### Desafio 3: monitorar resultados finalísticos dinamicamente

É preciso definir com clareza os objetivos dos programas de inclusão produtiva. Se os objetivos passarem por uma emancipação das famílias da condição de pobreza, é importante que a renda dessas famílias suba de forma permanente.

Nem todos os programas testados mostram impacto na renda. Menos ainda mostram impacto no longo prazo.

A ausência de impacto não deve ser interpretada como uma sentença definitiva para a extinção do programa, e sim como a necessidade de revisão dos procedimentos associados à implantação da política e dos públicos atendidos. Em vários dos estudos da literatura (alguns citados neste artigo), os impactos dos programas são heterogêneos, de modo que é preciso descobrir os momentos da trajetória de emancipação mais adequados para a oferta de cada política de inclusão.

O monitoramento e uma boa avaliação ajudam qual parte do programa está falhando na entrega, oferecendo, indiretamente, um plano de ação. É importante isolar estas etapas, agir sobre elas e avaliar novamente.

Uma vez vencida a barreira do impacto sobre a renda no curto prazo, é preciso monitorar a evolução da renda ao longo do tempo.

<sup>7</sup> Por exemplo, vide Belot et al. (2019), Altmann et al. (2018), Abebe et al. (2021) e Mühlböck et al. (2022).



Há diversos casos de programas de inclusão produtiva cujos impactos de curto prazo desaparecem conforme o tempo passa. Por exemplo: Abebe et al. (2021) mostra que este é o caso em programas de subsídio ao transporte para facilitar a busca por trabalho.

Como a pobreza também está associada a uma grande volatilidade de renda, é importante distinguir o aumento temporário de renda da emancipação da condição de pobreza. Pode-se definir que uma família está emancipada da condição de pobreza quando a probabilidade de a sua renda estar abaixo da linha de pobreza no futuro for muito baixa, o que requer um monitoramento dinâmico bastante específico.

Da mesma forma que a renda precisa ser monitorada dinamicamente, é importante avaliar se há beneficiários sendo movidos precocemente para estágios posteriores da trajetória de emancipação. Caso haja, serão observados casos de pessoas que regridem nessa cadeia ao longo do tempo, e esse tipo de monitoramento também ajuda a calibrar de forma mais adequada o momento adequado de entrada e saída dos públicos de cada política.

### **Oportunidades para vencer os desafios e ir além**

Os métodos para avaliação de impacto não experimental têm avançado substancialmente ao longo dos últimos anos, como o caso das diferenças-em-diferenças. Isso potencializa o impacto de ações de disponibilização de dados e de fomento à pesquisa em políticas públicas junto às agências de amparo à pesquisa. Pela diversidade de políticas de inclusão produtiva e pela intensidade de transformações que têm ocorrido na economia (com a economia de aplicativos, por exemplo), editais que fomentem a pesquisa, ainda mais se acompanhados de dados, podem gerar uma onda positiva de novas evidências para a prática de políticas públicas nessa área. O fato de que muitas iniciativas sejam desenhadas e implementadas no nível municipal multiplica as possibilidades de parceria e crescimento.

A mesma diversidade favorece a realização de pesquisas experimentais. Levantar programas cujo impacto positivo foi identificado e testá-los experimentalmente em municípios brasileiros contribui tanto para a melhoria das políticas públicas como para a acumulação de conhecimento.

Por fim, pode-se usar de forma mais completa os dados do Cadastro Único em políticas de inclusão produtiva, que geralmente selecionam seus públicos levando em consideração somente se as famílias estão ou não inscritas, ofertando todas as oportunidades para todas as pessoas. É preciso pensar as políticas, seus públicos e objetivos, e integrar estas ideias com os dados declarados, para testar trajetórias de emancipação da pobreza e avaliar em que medida a inclusão produtiva pode ser uma ferramenta para reduzir as profundas desigualdades do nosso país.

### **Fonte de financiamento**

Não há.

### **Conflito de interesse**

Não há.

### **Referências**

Abebe, Girum, Caria, Stefano, Fafchamps, Marcel, Falco, Paolo, Franklin, Simon, & Quinn, Simon. (2021). Anonymity or distance? Job search and labour market exclusion in a growing African city. *The Review of Economic Studies*, 88(3), 1279-1310. <http://dx.doi.org/10.1093/restud/rdaa057>

Altmann, Steffen, Falk, Armin, Jäger, Simon, & Zimmermann, Florian. (2018). Learning about job search: A field experiment with job seekers in Germany. *Journal of Public Economics*, 164, 33-49. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jpubeco.2018.05.003>

Araujo, Caridad, Bosch, Mariano, & Schady, Norbert. (2018). Can cash transfers help households escape an intergenerational poverty trap? In Christopher Barrett, Michael Carter & Jean-Paul Chavas (Orgs.), *The economics of poverty traps* (pp. 357-382). Chicago: University of Chicago Press.



- Banerjee, Abhijit, & Duflo, Esther. (2012). *Poor economics: A radical rethinking of the way to fight global poverty*. Nova York: PublicAffairs.
- Bastagli, Francesca, Hagen-Zanker, Jessica, Harman, Luke, Barca, Valentina, Sturge, Georgina, Schmidt, Tanja, & Pellerano, Luca. (2016). *Cash transfers: What does the evidence say? A rigorous review of programme impact and of the role of design and implementation features*. Londres: ODI.
- Belot, Michèle, Kircher, Philipp, & Muller, Paul. (2019). Providing advice to jobseekers at low cost: An experimental study on online advice. *The Review of Economic Studies*, 86(4), 1411-1447. <http://dx.doi.org/10.1093/restud/rdy059>
- Brasil. (2017). Programas sociais de primeira infância: Experiências brasileiras e internacionais. *Cadernos de Estudos*, (28), 49-57.
- Brasil. (2018a). Pronatec: Uma análise crítica sobre três avaliações de impacto. *Cadernos de Estudos*, (30), 35-47.
- Brasil. (2018b). Talentos escondidos: Os beneficiários do Bolsa Família medalhistas das Olimpíadas de Matemática. *Cadernos de Estudos*, (30), 25-33.
- Chetty, Raj, Hendren, Nathaniel, & Katz, Lawrence. (2016). The effects of exposure to better neighborhoods on children: New evidence from the Moving to Opportunity Experiment. *The American Economic Review*, 106(4), 855-902. PMID:29546974. <http://dx.doi.org/10.1257/aer.20150572>
- Duncan, Greg, Brooks-Gunn, Jeanne, & Klebanov, Pamela. (1994). Economic deprivation and early child development. *Child Development*, 65(2), 296-318. PMID:7516849. <http://dx.doi.org/10.2307/1131385>
- Fiszbein, Ariel, & Schady, Norbert. (2009). *Conditional cash transfers: Reducing present and future poverty*. Washington, DC: World Bank. <http://dx.doi.org/10.1596/978-0-8213-7352-1>
- Heckman, James, Moon, Seong, Pinto, Rodrigo, Savelyev, Peter, & Yavitz, Adam. (2010). The rate of return to the HighScope Perry Preschool Program. *Journal of Public Economics*, 94(1-2), 114-128. PMID:21804653. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jpubeco.2009.11.001>
- Millán, Teresa, Barham, Tania, Macours, Karen, Maluccio, John, & Stampini, Marco. (2019). Long-term impacts of conditional cash transfers: Review of the evidence. *The World Bank Research Observer*, 34(1), 119-159. <http://dx.doi.org/10.1093/wbro/lky005>
- Mühlböck, Monika, Kalleitner, Fabian, Steiber, Nadia, & Kittel, Bernhard. (2022). Information, reflection, and successful job search: A labor market policy experiment. *Social Policy & Administration*, 56(1), 48-72. <http://dx.doi.org/10.1111/spol.12754>