



EXPERIÊNCIAS

EXITOSAS

Nota de
pesquisa Nº1

Departamento de Pesquisa

POLÍTICAS ATIVAS DE MERCADO DE TRABALHO NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE

Principais achados

- A região da América Latina e do Caribe enfrenta vários desafios no mercado de trabalho de importância considerável. Os notáveis progressos observados desde 2000 ocultam o fato de que a transição para uma economia baseada no conhecimento ainda não ocorreu. Além disso, observa-se atualmente uma desaceleração econômica.
- Tanto certos fatores cíclicos atuais (por exemplo, o crescimento econômico fraco e até mesmo negativo em alguns casos, o aumento do desemprego e a instabilidade política), como alguns fatores estruturais persistentes não resolvidos (por exemplo, as altas taxas de informalidade e a baixa produtividade) poderiam reverter os consideráveis avanços sociais e do mercado de trabalho alcançados nas últimas duas décadas.
- Aumentar a ênfase em políticas ativas de mercado de trabalho (PAMTs), como capacitação e ajuda na procura de emprego, entre outros, pode ajudar a resolver esses problemas, uma vez que estas medidas:
 - (i) ajudam a manter o vínculo dos trabalhadores com o mercado de trabalho formal;
 - (ii) atualizam as competências dos trabalhadores;
 - (iii) melhoram a qualidade da correspondência entre trabalhadores e empregadores;
 - (iv) realizam progressos em matéria de igualdade de forma sustentável, ao passo que favorecem a mobilidade laboral e a qualidade do trabalho; e
 - (v) apoiam e facilitam a transição do mercado de trabalho na região para especializações econômicas com maior valor agregado, e impulsionam o crescimento da produtividade.

Foco da pesquisa

Desde 2000, a América Latina e Caribe vêm logrando progressos consideráveis em termos sociais e de mercado de trabalho:

- Entre 2000 e 2015, a taxa de desemprego tem diminuído de forma contínua, enquanto a proporção de população empregada tem aumentado.
- Durante o mesmo período, a proporção de trabalhadores pobres no mercado de trabalho caiu em mais da metade e a desigualdade de renda caiu drasticamente na maioria dos países da região.

O papel ativo de governos e parceiros sociais, aliado a um forte crescimento econômico, tem sido essencial para resolver certos problemas sociais e promover a qualidade do emprego:

- Vários países envidaram esforços concertados para ampliar os sistemas nacionais de seguridade social,

fato que foi favorecido pelo aumento dos níveis de emprego formal.

- Os programas de transferência condicional de renda (PTCR) exerceram papel importante no contexto das estratégias políticas implementadas para melhorar as condições de vida da população e proporcionar proteção social àqueles que não estavam contemplados por sistemas contributivos.

Apesar deste progresso notável, a transição para uma economia baseada em conhecimento e caracterizada por empregos de maior qualidade ainda não ocorreu por completo.

Na América Latina e no Caribe, a transição para empregos produtivos e de qualidade na última década tem sido menos pronunciada do que em outras regiões. Isso explica parcialmente o limitado aumento observado

na produtividade do trabalho, uma das mais baixas em todo o mundo (Gráfico 1). Apesar dos avanços recentes, o emprego informal permanece em níveis elevados.

Estas debilidades estruturais tornaram-se importantes no contexto da atual desaceleração econômica, que se

caracteriza pelo crescimento fraco (e, às vezes, negativo) e o aumento do desemprego. De fato, tanto a recessão como o desaquecimento econômico prolongado já começam a pesar consideravelmente nas condições sociais (em 8 dos 13 países de que se tem dados disponíveis, há evidências de aumento na desigualdade de renda).

O Projeto

Fundamentação:

Neste contexto, o projeto de pesquisa “Experiências exitosas: Políticas ativas de mercado de trabalho na América Latina e no Caribe” foi criado com os seguintes objetivos:

- suprir a lacuna de conhecimento sobre a eficácia das PAMTs implementadas na América Latina e no Caribe e assegurar que os formuladores de políticas na região estejam melhor informados no processo de tomada de decisão em termos das experiências exitosas e de como melhor aproveitar o potencial destas políticas.
- produzir e apresentar novas evidências sobre os impactos de certas políticas que não haviam sido avaliadas previamente. Envidaram-se esforços para assegurar que a análise realizada estivesse na vanguarda da pesquisa no campo da avaliação de políticas.
- reforçar o compromisso da OIT de prestar assessoria pertinente e aplicável em matéria de política, baseada em evidências empíricas.
- colaborar com os constituintes tripartites, a sociedade civil e a comunidade científica para assegurar que a pesquisa reflita com precisão as preocupações em termos de políticas existentes na região e os seus países.

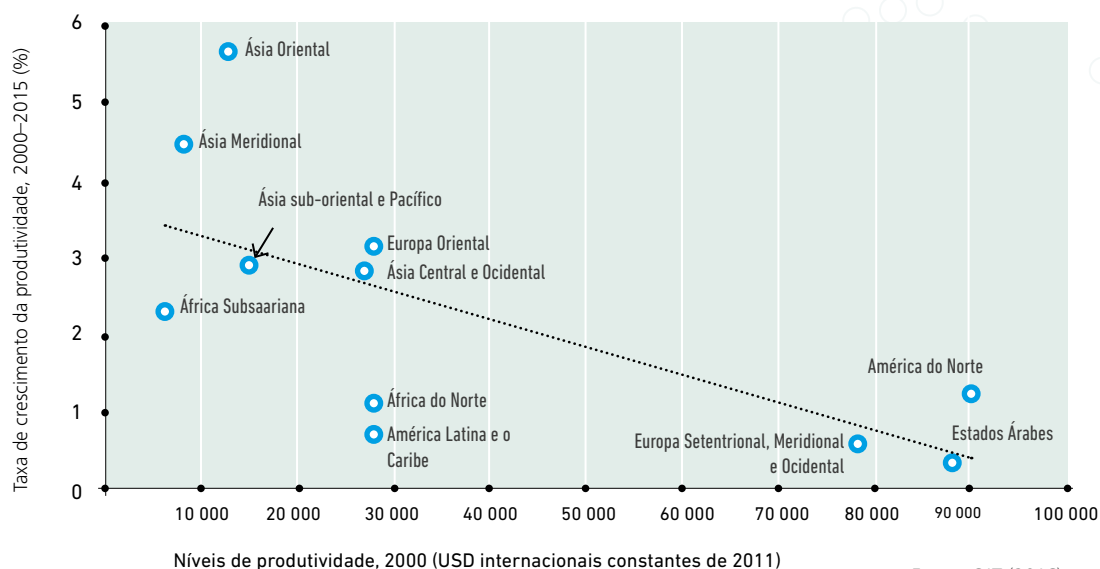
Componentes:

No marco desse projeto de pesquisa de vários anos,

organizaram-se várias atividades e realizaram-se os seguintes produtos:

- *Compêndio de políticas de mercado de trabalho da OIT*: O compêndio reúne informações detalhadas sobre as PAMTs implementadas desde 1990 em Argentina, Brasil, Colômbia, Equador, Peru e Uruguai.
- *Revisão da literatura e metanálise*: Ambos os elementos foram preparados com o objetivo de examinar os principais resultados das avaliações de impacto das PAMTs, focando nos dados da região. Graças a esta linha de trabalho, o projeto conseguiu aproveitar o conhecimento e as lições gerais existentes sobre experiências exitosas em termos de PAMTs na região e em que circunstâncias essas experiências são exitosas.
- *Avaliações de impacto*: Para completar a revisão da literatura e metanálise, foram realizadas avaliações de impacto sobre as três intervenções seguintes: um programa de ativação com vários componentes da Argentina, o Serviço Público de Emprego da Colômbia e um programa de assistência em troca de trabalho (“workfare”) do Peru. Estas avaliações permitiram preencher algumas lacunas no conhecimento e aumentar a compreensão da eficácia das PAMTs.
- *Relatório de síntese*. Resume as principais conclusões de todos estes elementos em um único volume.

Gráfico 1. Taxas médias de crescimento da produtividade (2000-15) e níveis de produtividade (2000) por região



Fonte: OIT (2016).

Experiências exitosas

O relatório de síntese mostra que, para alcançar o progresso, é necessário reorientar a estratégia das políticas:

- Reorientar as políticas da região é vital para evitar que a desaceleração atual leve a uma estagnação estrutural, para promover ainda mais o progresso econômico e social e para evitar o retrocesso das conquistas sociais e do mercado de trabalho.
- Em particular, é aconselhável complementar as políticas inovadoras de geração de renda implementadas ao longo da última década com PAMTs, a fim de apoiar uma transição da economia para especializações mais competitivas, para um crescimento mais marcante de produtividade e para a criação de empregos de qualidade.

A revisão da literatura revela que as PAMTs têm o potencial de atuar como pilares centrais das políticas sociais e de mercado de trabalho:

- Um sistema funcional de PAMTs pode promover a criação de empregos produtivos e de qualidade.
- Nas economias em desenvolvimento e emergentes, em que as PAMTs buscam alcançar distintos objetivos e aumentar a empregabilidade dos participantes, estas intervenções podem melhorar a igualdade de forma sustentável e aumentar a mobilidade dos trabalhadores.
- As PAMTs podem sustentar e facilitar a transição do mercado de trabalho para especializações econômicas com alto valor agregado e intensificar o crescimento da produtividade.

Evidências obtidas por meio da revisão da literatura e da metanálise realizadas no âmbito do projeto sugerem que:

- A capacitação, os subsídios ao emprego e os programas de apoio ao trabalho autônomo e ao microempreendedorismo, têm sido geralmente eficazes na América Latina e no Caribe; embora se saiba mais sobre os programas de capacitação que sobre os outros dois tipos de intervenções.

Considerações em termos de política

As avaliações de impacto realizadas e as evidências da revisão da literatura e da metanálise, mostram que uma série de aspectos podem ser aprimorados, em termos de concepção, seleção dos participantes e implementação das PAMTs, conforme detalhado abaixo.

Melhorar a concepção

As avaliações de impacto realizadas para fins deste projeto (em Argentina, Colômbia e Peru), mostram que as PAMTs tem a capacidade de melhorar as perspectivas sociais e do mercado de trabalho dos participantes, desde que sejam

- Da mesma forma, embora os programas de emprego público possam elevar os padrões de vida dos beneficiários durante a sua participação, os efeitos ao final do programa são ambíguos.
- Não se sabe o suficiente sobre a eficácia dos Serviços Públicos de Emprego (SPE) na região.
- Para todos os tipos de intervenções ativas, a metanálise mostra que a concepção, a seleção dos participantes e a execução da política têm um papel essencial para garantir a sua eficácia.

Portanto, as PAMTs representam um potencial não explorado na região:

- Apesar da crescente prevalência de PAMTs na região, subsistem lacunas em termos de cobertura e qualidade dos serviços prestados, o que restringe o papel potencial destas intervenções como ferramentas para promover o emprego sustentável.
- Além disso, este relatório mostra que, embora as PAMTs implementadas na América Latina e no Caribe costumam ter objetivos variados, muitas vezes elas se concentram apenas em um tipo de intervenção, em vez de oferecer um pacote mais completo de medidas por exemplo, os programas de capacitação são o tipo mais popular de intervenção na região, tanto em termos de incidência como de despesas atribuídas.
- As evidências apresentadas no relatório de síntese sublinham a necessidade de um conjunto mais completo de PAMTs, que inclua outras intervenções e explore as complementaridades e sinergias existentes com políticas que já estejam em andamento. Por exemplo, o relatório revela que os programas não contributivos e, em particular, os PTCR, constituem um canal privilegiado para a articulação das PAMTs para promover a criação de empregos sustentáveis e de qualidade.

concebidas e executadas corretamente. Especificamente, a análise sugere as seguintes melhorias:

- explorar as complementaridades e criar incentivos para aumentar a demanda por PAMTs, por exemplo, combinando capacitação com programas de obras públicas ou de ajuda na procura de emprego com apoio financeiro; e,
- adaptar a política às necessidades do contexto e, em particular, dos indivíduos e do mercado de trabalho.

Realizar uma seleção da população-alvo mais criteriosa

É importante assegurar que as intervenções sigam uma estratégia clara e bem definida em termos de seleção da população-alvo. A este respeito, tanto as avaliações de impacto prévias como as realizadas no âmbito desse projeto ressaltam as seguintes necessidades:

- garantir que o programa alcance a população-alvo e promova a igualdade; e,
- adaptar as funcionalidades do programa para que coincidam com aquelas que são comprovadamente mais eficazes.

Assegurar uma implementação mais eficaz

A concepção e a seleção da população-alvo adequadas só melhorarão a eficiência das PAMTs mediante a suficiente atenção à implementação. O alcance deste objetivo exigirá um planejamento cuidadoso de recursos e ações

institucionais para garantir o funcionamento das atividades previstas durante e após a implementação dos programas e serviços. Especificamente, o relatório salienta a necessidade de:

- consolidar a capacidade institucional para apoiar a execução das PAMTs; e,
- melhorar o monitoramento no âmbito da implementação do programa.

Fomentar a elaboração de um maior número de avaliações criteriosas

Para garantir o uso adequado dos recursos públicos e para melhorar os resultados de forma sustentável, é fundamental desenvolver políticas baseadas nas evidências empíricas obtidas através de rigorosas avaliações de impacto focadas na identificação de experiências exitosas e em que circunstâncias elas funcionam.

Para mais detalhes

International Labour Organization (ILO). 2016. *What Works: Active labour market policies in Latin America and the Caribbean* (Geneva, International Labour Office).

Escudero, V. 2016. *Workfare programmes and their impact on the labour market: Effectiveness of Construyendo Perú*, Research Department Working Paper No. 12 (Geneva, International Labour Office).

Kluve, J. 2016. *A review of the effectiveness of active labor market programmes with a focus on Latin America and the Caribbean*, Research Department Working Paper No. 9 (Geneva, International Labour Office).

López Mourello, E.; Escudero, V. 2016. *Effectiveness of active labour market tools in conditional cash transfers programmes: Evidence for Argentina*, Research Department Working Paper No. 11 (Geneva, International Labour Office).

Pignatti, C. 2016. *Do Public Employment Services improve employment outcomes? Evidence from Colombia*, Research Department Working Paper No. 10 (Geneva, International Labour Office)

Para mais informações ou esclarecimentos, por gentileza, entrar em contato com Steven Tobin (Unidade de tendências do mercado de trabalho e avaliação de políticas, Departamento de Pesquisas da OIT) no e-mail tobin@ilo.org. Mais dados estão disponíveis em: www.ilo.org/almp-americas.