

O PAPEL DAS POLÍTICAS ATIVAS EM PROMOVER O EMPREGO ATRAVÉS DE PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONAL DE RENDA

Novas evidências demonstram que as medidas ativas do mercado de trabalho são eficazes em melhorar a empregabilidade dos beneficiários de Programas de Transferência Condicional de Renda (PTCR) e a qualidade do trabalho resultante, mas somente se estes componentes focados no emprego contarem com uma boa concepção e forem implementados corretamente.

Principais achados

- Na América Latina e no Caribe, o número de PTCRs com medidas focadas no emprego tem aumentado em decorrência de esforços para oferecer aos beneficiários as ferramentas necessárias para gerar receitas de forma mais autônoma e sustentável.
- A experiência da Argentina mostra que a oferta de um conjunto de iniciativas de apoio ao emprego como, por exemplo, capacitação e assistência na procura de vaga de trabalho, reduz a probabilidade de emprego informal e aumenta o valor dos salários por hora.
- Para que tais estratégias promovam melhores resultados de mercado de trabalho e sejam equitativas, é preciso:
 - (i) criar os incentivos adequados para que os beneficiários elegíveis participem nestes programas voltados para o emprego;
 - (ii) consolidar as instituições do mercado de trabalho responsáveis pela execução destes programas para garantir a sua eficácia;
 - (iii) assegurar que todos os indivíduos elegíveis para participar tenham a oportunidade de fazê-lo; e,
 - (iv) promover a inclusão de todos os beneficiários elegíveis (por exemplo, mulheres), incluindo medidas que combatam as barreiras à sua participação (por exemplo, ajuda no cuidado das crianças).

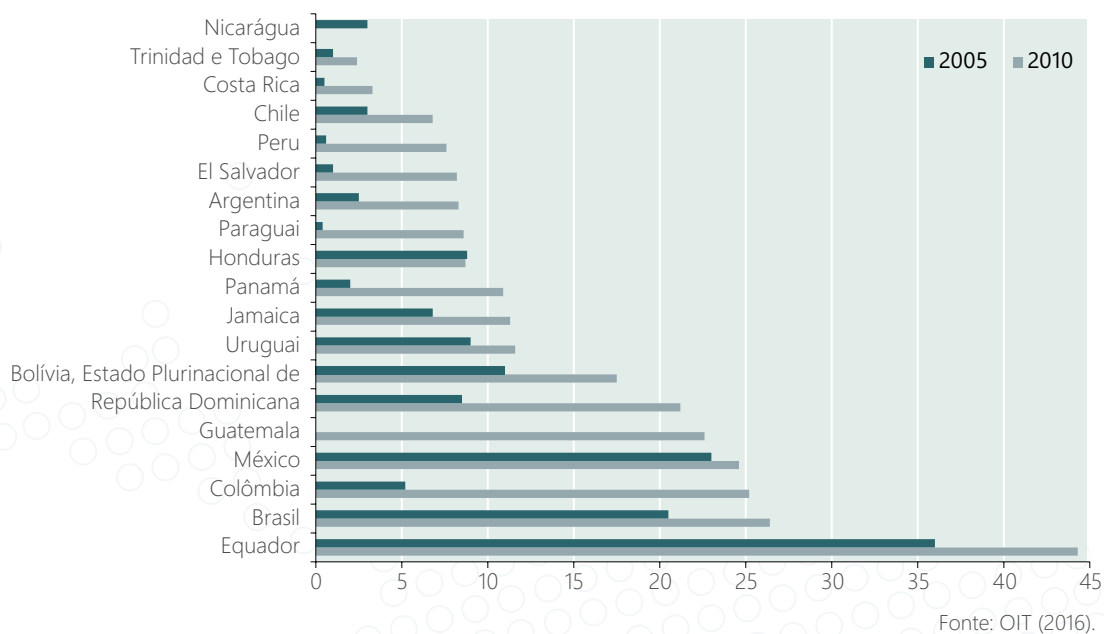
Foco da pesquisa

No últimos vinte anos, os PTCRs têm sido parte fundamental da estratégia dos governos focada na redução da pobreza e desigualdade na América Latina e no Caribe. Além disso, eles representam hoje o principal recurso para a ampliação da proteção social à população sem cobertura. Segundo dados mais recentes, mais de 21% dos habitantes da região recebe transferências condicionais de renda, embora a situação varie consideravelmente de um país para outro ([Gráfico 1](#)).

Por exemplo, enquanto no Brasil, Colômbia, Equador e México, as taxas de cobertura excedem os 25%, Chile, Costa Rica e Peru permanecem abaixo de 10%.

Como salientado por muitos estudos (OIT, 2016), este rápido aumento da cobertura dos PTCRs é, em grande parte, devido à sua eficácia na redução da pobreza e na melhoria das condições de vida na região.

Gráfico 1. Proporção da população coberta por programa de transferência condicional de renda (percentuais) (porcentajes)



Nos últimos anos, as políticas ativas do mercado de trabalho (PAMT) ganharam reconhecimento na América Latina e no Caribe como ferramentas úteis para endereçar desafios do mercado de trabalho, tais como promover o baixo crescimento da produtividade ou reduzir a alta incidência da informalidade. Além disso, as PAMTs vêm sendo incluídas com maior frequência nos PTCRs, quer diretamente, ou seja, como parte dos próprios programas, ou indiretamente, facilitando o acesso dos beneficiários dos PTCRs a programas que incluam o apoio ao emprego. Esta abordagem baseia-se na premissa de que as medidas de ativação podem complementar os esforços dos PTCRs, oferecendo aos beneficiários as ferramentas necessárias para encontrar formas mais autônomas e sustentáveis de gerar renda.

Embora medidas de ativação deste tipo sejam cada vez mais executadas, existem poucos dados empíricos sobre a eficácia das PAMTs como ferramentas para aumentar a empregabilidade e melhorar os resultados no mercado de trabalho dos beneficiários de PTCRs.

Esta nota de pesquisa, que integra o projeto “Experiências exitosas: Políticas ativas do mercado de trabalho na América Latina e no Caribe”, contribui para o preenchimento desta lacuna ([Quadro 1](#)).

Quadro 1. Projeto de pesquisa: “Experiências exitosas: Políticas ativas do mercado de trabalho na América Latina e no Caribe”

O objetivo do projeto é apresentar a primeira análise sistemática de PAMTs implementadas na região e analisar a sua eficácia na melhoria das condições sociais e do mercado de trabalho. O projeto inclui os seguintes componentes:

- *Compêndio de políticas de mercado de trabalho da OIT*: Reúne informações sobre as PAMTs implementadas em vários países da América Latina desde a década de 1990.
- *Revisão da literatura e metanálise*: Examina os principais resultados das avaliações de impacto das PAMTs, focando nos dados da região.
- *Avaliações de impacto*: Foram realizadas avaliações de impacto sobre as 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 (“work-fare”) do Peru.
- *Relatório de síntese*. Resume os principais resultados de todos estes elementos em um único volume.

Para mais informações, acessar o link: www.ilo.org/almp-americas.

Experiências exitosas

Neste contexto, realizou-se uma avaliação de impacto para analisar se as medidas ativas do mercado de trabalho podem melhorar a empregabilidade e a qualidade do trabalho dos beneficiários dos PTCRs. Acima de tudo, avaliou-se se esta abordagem pode servir como uma estratégia para que os beneficiários saiam de programas não contributivos.

A avaliação se debruçou sobre o “*Seguro de Capacitación y Empleo*” (SCE) da Argentina, um programa lançado com o objetivo de oferecer apoio para melhorar as competências, bem como ajudar na busca por emprego para os beneficiários elegíveis do PTCR “*Plan Jefes*” ([Quadro 2](#)).

Quadro 2. As medidas de ativação no marco dos PTCRs: o caso da Argentina

No contexto da crise econômica que atingiu o país entre 2001 e 2002, a Argentina lançou o PTCR “*Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*” ou “*Plan Jefes*” como principal medida para oferecer apoio financeiro às famílias desempregadas. Quando, em 2004, a recuperação econômica começou a tomar corpo, o enfoque do programa foi reorientado, atribuindo maior peso às medidas voltadas para a empregabilidade, de modo que o “*Plan Jefes*” foi reformulado para ensejar dois novos programas, a saber: o “*Plan Familias*” e “*Seguro de Capacitación y Empleo*” (SCE).

O “*Plan Familias*” concedia benefícios, por um período indefinido, a famílias cujos chefes de família enfrentavam graves dificuldades de empregabilidade (por exemplo, mulheres chefes de família em situação de desemprego com dois ou mais filhos menores de 18 anos que não haviam concluído o ensino médio). Os benefícios eram proporcionais ao número de crianças no domicílio e condicionados a que as crianças recebessem assistência médica básica e frequentassem a escola. Por sua parte, o SCE visava fornecer apoio focado no emprego aos participantes do “*Plan Jefes*” com melhores oportunidades para entrar no mercado de trabalho. A transição do “*Plan Jefes*” para estes dois novos programas era voluntária.

Os indivíduos elegíveis do “*Plan Jefes*” que escolhiam participar do SCE recebiam, por um período máximo de dois anos, uma bolsa mensal de 225 pesos argentinos (75 pesos a mais que o subsídio do “*Plan Jefes*”) durante os primeiros 18 meses, e 200 pesos argentinos para os últimos seis meses. Além disso, o programa procurava ajudar os beneficiários mediante os seguintes instrumentos: i) ajuda para a conclusão do ensino primário e secundário; ii) capacitação profissional e contratos de aprendizagem; iii) serviços de intermediação laboral; iv) medidas de criação indireta de emprego (por exemplo, subsídios para a contratação); e v) promoção do trabalho autônomo e do microempreendedorismo. Em troca, os beneficiários deviam comprometer-se a: i) frequentar regularmente os escritórios do SPE para elaborar um plano de carreira; ii) participar em ações de capacitação, aprendizagem ou atividades de orientação profissional; e, iii) aceitar ofertas de emprego compatíveis com seu perfil e sua experiência.

Os beneficiários do SCE que obtivessem um emprego podiam continuar recebendo o subsídio por um período específico (até 12 meses em caso de emprego no setor público e até seis meses em caso de emprego no setor privado). Assim, uma vez que os beneficiários podiam aceitar um trabalho sem perder o seu subsídio, reduzia-se a probabilidade de desestimular o ingresso no mercado de trabalho. Entre 2006 e 2014, o número de beneficiários do SCE aumentou de 20.803 para 124.112, respectivamente.

Os resultados da avaliação, realizada por meio do método de diferenças-em-diferenças (DD) combinado com o pareamento por escore de propensão (“*propensity score matching*”) e utilizando dados da pesquisa nacional de domicílios, mostraram que as medidas de ativação, como parte de um PTCR, têm um impacto positivo nos resultados do mercado de trabalho dos participantes. Especificamente, os resultados sugerem que prover medidas ativas de mercado de trabalho aos beneficiários de transferências condicionais de renda não apenas reduz a probabilidade de estes indivíduos terem um emprego informal no curto prazo, mas também aumenta o valor do salário por hora. Participar desses programas também pode reduzir a probabilidade de horas de trabalho

excessivas e de estar na condição de subemprego.

No entanto, a avaliação mostra também que a participação em PAMTs pode estar associada a um aumento da probabilidade de inatividade, pelo menos, no curto prazo. Isto pode estar relacionado ao fato de que alguns participantes, em certos casos e por razões justificadas, se tornam ou permanecem inativos durante a sua transição para o mercado de trabalho formal. Por exemplo, considerando-se que um dos componentes típicos de ativação é o apoio para a conclusão do ensino primário e secundário, a inatividade de alguns participantes poderia ser explicada pelo fato de eles frequentarem a escola.

Considerações em termos de políticas

Embora os programas não contributivos têm sido fundamentais para elevar os patamares de proteção social na América Latina e no Caribe, os dados apresentados neste resumo sugerem que as PAMTs são uma ferramenta importante que pode complementar estes programas e incentivar a criação de empregos de qualidade. No entanto, para garantir a eficácia desta estratégia, há uma série de aspectos importantes merecedores de atenção.

Criar um entorno que promova e maximize a participação

Para apoiar a transição de um PTCR tradicional para um programa mais focado no mercado de trabalho, é importante garantir a implementação de incentivos que alimentem essa transição, com medidas que:

- (i) permitam aos beneficiários manter seus benefícios por um período adequado após a sua transição para o emprego;
- (ii) assegurem que as condições de participação em PAMTs ou programas relacionados não sejam desnecessariamente complexas (por exemplo, em termos administrativos); e,
- (iii) melhorem a seleção dos participantes e ampliem a população elegível (por exemplo, promover a inclusão das mulheres, conforme mencionado a seguir).

Consolidar a capacidade institucional para alcançar todos os possíveis participantes

Para garantir o êxito da transição entre os programas, torna-se essencial dispor da capacidade institucional necessária para alcançar todos os potenciais participantes e, assim, fornecer-lhes informações sobre os benefícios do novo programa. Nesse sentido, a implementação de um número adequado de escritórios SPE e centros de capacitação é importante.

É também essencial ampliar a oferta de PAMTs para áreas remotas do país em que normalmente vivem os beneficiários dos PTCRs (e potenciais participantes de PAMT).

Assegurar a igualdade de oportunidades de participação

No intuito de promover a inclusão de mulheres elegíveis em iniciativas de ativação (e de reduzir as desigualdades de gênero na região em termos de oportunidades no mercado de trabalho), seria importante aprimorar alguns aspectos de concepção do programa:

- (i) incorporando formatos de participação das mulheres, como, por exemplo, ajuda para o cuidado das crianças; e,
- (ii) implementando políticas que promovam uma cultura de corresponsabilidade no cuidado de crianças, como, por exemplo, implementação de subsídios maternidade e paternidade.

Para mais detalhes

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

López Mourelo, 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).

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