

O IMPACTO DOS PROGRAMAS DE OBRAS PÚBLICAS SOBRE O EMPREGO

Os programas de obras públicas podem elevar os padrões de vida dos beneficiários durante a sua participação, embora seus impactos, uma vez finalizado o programa, não sejam tão claros. Novas evidências empíricas sugerem que o êxito dos programas de obras públicas depende de uma série de aspectos essenciais da sua concepção e implementação e que os componentes focados na melhoria da empregabilidade, como as capacitações, podem aumentar a sua eficácia na criação de postos de trabalho sustentáveis e de qualidade.

Principais achados

- Os programas de obras públicas têm um papel importante na América Latina e no Caribe. De fato, em vários países (por exemplo, Argentina, Brasil e México), a maior parte do gasto em políticas ativas do mercado de trabalho (PAMT) se destina a financiar essas iniciativas.
- Embora os programas de obras públicas possam elevar os padrões de vida dos beneficiários durante a sua participação, o seu impacto, no final do programa, é ambíguo.
- O caso do Peru sugere que a probabilidade de encontrar um emprego depois de participar de um programa de obras públicas depende da duração do componente de capacitação (abaixo de um certo patamar, o seu impacto é insignificante ou negativo) e da adequação deste componente (ou seja, até que ponto atende às necessidades das pessoas).
- Para promover melhores resultados do mercado de trabalho e assegurar que essas estratégias sejam equitativas, é necessário garantir que esses programas:
 - (i) integrem um componente robusto e bem focalizado de capacitação. Este componente deve abordar as barreiras enfrentadas pelos participantes em termos de emprego, levando em conta também as necessidades locais;
 - (ii) tenham recursos suficientes para manter a estabilidade do programa e oferecer a todos os indivíduos elegíveis a oportunidade de participar;
 - (iii) tenham regras adequadas de seleção dos participantes e que os critérios de elegibilidade sejam estritamente respeitados e as várias atividades sejam monitoradas regularmente durante sua implementação; e,
 - (iv) respondam à demanda por esses programas, por exemplo, através da inclusão dos parceiros sociais na concepção do programa.

Foco da pesquisa

De forma geral, os programas de obras públicas visam compensar as limitações do setor privado na criação de emprego. No entanto, tanto na América Latina e no Caribe, como em muitos outros países emergentes e em desenvolvimento, esses programas são muitas vezes considerados como medidas de redução da pobreza e promoção do desenvolvimento comunitário. Além disso, por vezes, estes programas têm outros objetivos, tais

como fornecer uma fonte de proteção social para pessoas que não estão cobertas por regimes contributivos, ou conceder apoio financeiro como seguro contra possíveis choques econômicos.

Assim, vários programas de obras públicas têm sido implementados nas últimas crises econômicas (por exemplo, *“Trabajo por Uruguay”*) e foram

posteriormente extintos. No entanto, é muito mais comum que esses programas sejam implementados como programas assistenciais em troca de trabalho (“workfare”), o que implica sua execução por períodos mais longos (por exemplo, “*Construyendo Perú*”) e que costumam ser geralmente combinados com outras intervenções (por exemplo, capacitação) para ajudar os participantes a encontrar emprego não subsidiado no final do programa.

Em relação à implementação de programas de obras públicas, o Compêndio da OIT permite identificar duas tendências na região: i) sua descentralização financeira em favor dos governos locais ou regionais; e ii) a implementação cabe geralmente a organizações sem fins lucrativos da sociedade civil, como ONGs e cooperativas.

Quanto ao seu impacto, as avaliações existentes de alguns desses programas implementados na região têm-se focado principalmente na sua utilização como estratégias para combater a pobreza em tempos de crise, de modo que sabe-se muito pouco sobre os resultados de emprego dos participantes desses programas após a sua conclusão.

Esta nota de pesquisa integra o projeto “Experiências exitosas: Políticas ativas do mercado de trabalho na América Latina e no Caribe” (**Quadro 1**) e contribui para preencher esse vazio.

Experiências exitosas

Neste contexto, procedeu-se a uma avaliação de impacto no intuito de estudar os efeitos de médio prazo do programa de assistência em troca de emprego (“workfare”) “*Construyendo Perú*” sobre o emprego, a qualidade do trabalho e a pobreza (**Quadro 2**).

A avaliação, realizada pelo método de regressão descontínua, analisa o impacto do programa em 2012 para aqueles indivíduos que participaram no período entre 2007-2010.

Os resultados mostram que essas intervenções ajudaram a aumentar o emprego e a reduzir a inatividade de certos grupos. No entanto, entre aqueles que encontraram emprego, há dúvidas sobre a sua qualidade.

Especificamente, o programa ajudou às mulheres e aos participantes com nível mais baixo de escolaridade¹ a encontrar emprego ou criar vínculos com o mercado de trabalho. No entanto, no caso de indivíduos com

1 No marco desta análise, indivíduos com “nível mais baixo de escolaridade” correspondem às pessoas que, quando muito, completaram sua educação primária (isto é, até sete anos de estudo), enquanto indivíduos com “nível mais alto de escolaridade” se refere àqueles que concluíram pelo menos oito anos de estudos.

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 das 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 seguintes intervenções: 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.
- *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.

um nível de escolaridade mais elevado e no caso dos homens, não foram observados efeitos sobre o emprego.

Além desses efeitos, observa-se que os participantes no programa (com exceção daqueles com níveis mais baixos de escolaridade) estavam mais propensos a estar trabalhando em empregos informais e enquadrados na categoria de trabalhadores pobres. Os participantes também estavam mais propensos a trabalhar em ocupações caracterizadas por menor qualidade de emprego, isto é, com menor probabilidade de estarem cobertos pela proteção social.

Finalmente, observou-se um impacto positivo no número de horas trabalhadas para o grupo como um todo. No entanto, no caso das mulheres e dos indivíduos com níveis mais elevados de escolaridade, o programa aumentou as probabilidades de trabalhar horas excessivas.²

2 De acordo com a OIT, trabalhar 48 ou mais horas por semana corresponde a horas excessivas de trabalho.

Quadro 2. Os programas assistenciais no Peru: de “Construyendo Perú” a “Trabaja Perú”

Em junho de 2007, “Construyendo Perú” (que substituiu “A Trabajar Urbano”) foi introduzido no intuito de apoiar as pessoas em situação de desemprego e, em particular, os homens e as mulheres chefes de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza de forma mais sustentável. Para atingir este objetivo, o programa oferecia empregos de curta duração (graças ao financiamento de projetos de investimento público) e permitia o acesso às atividades de desenvolvimento de competências. Ao contrário do programa que o precedeu, “Construyendo Perú” foi ampliado a áreas rurais e sua duração não foi limitada ao período de recessão. Por isso, tomou a forma de um programa assistencial em troca de trabalho (“workfare”), que, além de fornecer apoio à renda, pretendia melhorar os problemas de empregabilidade, ministrando capacitação.

A seleção da população-alvo do programa foi um aspecto importante no planejamento das intervenções e foi realizado em três fases. Na primeira etapa, foram identificadas áreas geográficas (distritos) prioritárias em função da extensão dos níveis de pobreza e dos problemas relativos à falta de desenvolvimento (com base no índice composto FAD, ou “Factor de Asignación Distrital”). Durante a segunda fase, centrada na auto-focalização, fixavam-se salários em níveis suficientemente baixos, a fim de que o programa atraísse apenas indivíduos vulneráveis. No âmbito do programa, pagavam-se 16 PEN diários (US\$ 11,4, PPA), equivalente a 63,6% do salário mínimo entre 2008 e 2010. Após determinar os distritos e selecionar os projetos, os escritórios locais do programa abriam um processo de inscrição para todos os indivíduos interessados. A terceira e última etapa era a focalização individual, ou seja, a seleção dos beneficiários a partir da lista de pessoas inscritas. Este processo de seleção se baseava em critérios pré-determinados, principalmente, se o candidato elegível vivia em situação de pobreza ou de extrema pobreza, de acordo com um perfil socioeconômico preparado pelo programa.

Durante sua participação no programa, os beneficiários obtinham um trabalho de curta duração em projetos de investimento público, tais como a construção do acesso de pedestres e infraestrutura para a educação e saúde, entre outros. O programa criou mais de 685.000 empregos temporários com contratos cuja duração variava de algumas semanas a quatro meses. Ao mesmo tempo, os participantes receberam dois tipos de capacitação: por um lado, uma capacitação geral, com foco no desenvolvimento de competências interpessoais, e, por outro, capacitação específica voltada para o desenvolvimento de competências técnicas adequadas às necessidades do mercado de trabalho na região.

Em 2011, o programa “Trabaja Perú” (que continua ativo em 2016) substituiu o programa “Construyendo Perú”. Assim como seu antecessor, “Trabaja Perú” visa a criação de empregos de curto prazo e o desenvolvimento de capacidades produtivas para os indivíduos mais vulneráveis. Desta maneira, “Trabaja Perú” assumiu todas as funções do “Construyendo Perú”, exceto no caso dos componentes de capacitação, que foram retirados dos objetivos do programa em 2012. Além disso, ao contrário de seu antecessor, o financiamento de “Trabaja Perú” depende do cumprimento de metas previamente estabelecidas.

Considerações em termos de políticas

Apesar do grande potencial das PAMTs, estas políticas permaneçam subutilizadas e poderiam ser utilizadas com maior efeito para o benefício da sociedade em muitos países da América Latina e do Caribe. Este é o caso também dos programas de obras públicas que, segundo evidências empíricas, deveriam ser desenvolvidos levando em consideração o fato que o desenho de políticas tem que ser baseado numa análise do mercado de trabalho e das necessidades sociais no país ou região em questão. Entre as recomendações para melhorar a eficácia destes programas, podemos citar:

Garantir que os programas tenham um componente robusto e bem focalizado de capacitação

Os componentes com foco na melhoria da

empregabilidade, como os cursos de capacitação, podem melhorar os resultados em termos de emprego e qualidade do trabalho, especialmente no médio prazo. A eficácia desses componentes depende das seguintes ações:

- (i) oferecer cursos de capacitação de maneira sistemática;
- (ii) garantir que a capacitação atenda à demanda produtiva da região e que satisfaça as necessidades dos indivíduos;
- (iii) estabelecer uma duração mínima dos cursos de capacitação e adaptar a sua intensidade e profundidade ao conjunto de competências dos indivíduos; e,
- (iv) consolidar as relações com o setor privado e organizações locais.

Garantir que os programas tenham recursos adequados

Não resta dúvida que, para aumentar a eficácia dos programas, será necessário dispor de recursos suficientes que também deverão ser distribuídos de forma eficiente. Por exemplo, o Peru ainda é um dos países que menos gasta com programas do mercado de trabalho na região. Enquanto isso, em comparação com outros países da América Latina e do Caribe de que se tem dados, o Peru tem uma das maiores taxas de incidência de emprego de baixa qualidade (por exemplo, empregos informais e vulneráveis) (Gráfico 1).

Também, ao se definir o orçamento para o programa, é importante manter a estabilidade orçamentária e ter em conta o ciclo econômico do país.

Garantir que os programas sejam bem concebidos e implementados de forma adequada

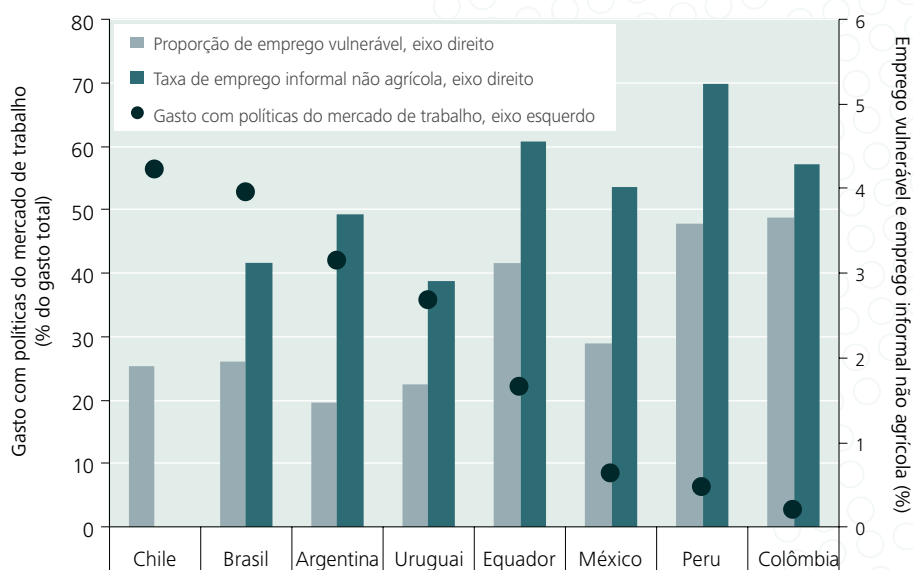
Apesar do potencial dos programas de obras públicas, os dados mostram que o seu sucesso depende das

características de sua concepção e implementação.

Infelizmente, vários programas de obras públicas frequentemente carecem de alguns desses aspectos, o que tem limitado o seu impacto de longo prazo e minado sua credibilidade. A este respeito, seria aconselhável:

- assegurar critérios de elegibilidade adequados e cumprir rigorosamente as regras de seleção dos participantes para garantir que todos aqueles que devem se beneficiar do programa tenham a oportunidade de fazê-lo;
- monitorar regularmente as várias atividades e acompanhar a evolução de metas bem definidas;
- envolver os parceiros sociais na concepção e implementação do programa para garantir que seja voltado para a demanda; e,
- melhorar a coleta de dados e os mecanismos de avaliação.

Gráfico 1. Gasto com políticas do mercado de trabalho e indicadores da qualidade do trabalho (2010), países selecionados



Fonte: ILO (2016).

Para mais detalhes

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

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

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