

► Síntese do Departamento de Desenvolvimento e Investimento (DEVINVEST)

29 Maio 2020

► O papel dos programas públicos de emprego e dos regimes de garantia de emprego nas respostas de política à COVID-19

RESUMO

Os efeitos devastadores da pandemia de COVID-19 aumentaram a urgência de implementar medidas políticas destinadas a estabelecer uma garantia de emprego. Esta garantia tem como objetivo evitar uma maior deterioração dos mercados de trabalho. Os Programas de Emprego Público em larga escala (PEP) ou os regimes de garantia de emprego (RGE) constituem parte fundamental dessa garantia, atuando como promotores de emprego de último recurso assegurando a oferta de trabalho remunerado com um salário mínimo, a quem estiver disponível para trabalhar e com capacidade para o fazer. Porém, estes programas devem ser concebidos e executados como parte de um conjunto coerente de políticas económicas, de proteção social e de emprego que protejam coletivamente condições mínimas nos mercados de trabalho e que apoiem simultaneamente, a recuperação económica e as transições para o emprego formal.

Introdução

A pandemia de COVID-19 evoluiu rapidamente de uma emergência sanitária mundial para a maior crise global desde a Segunda Guerra Mundial. A pandemia provocou um impasse em larga escala na economia mundial, com graves consequências sociais e económicas e desencadeou aquela que é provavelmente a maior recessão global desde a Grande Depressão. Grande parte dos países e da população ativa de todo o mundo serão afetados e as recentes estimativas da OIT demonstram que o tempo de trabalho diminuiu globalmente em 305 milhões de empregos a tempo completo devido ao impacto da COVID-19 e das medidas conexas.¹

¹ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_743146.pdf

Para proteger as populações vulneráveis dos efeitos mais graves da crise, os governos de 157 países responderam com uma extensão sem precedentes da assistência económica e da proteção social.² Esta assistência, incluiu medidas de manutenção de emprego e apoio às empresas em setores que sofreram maior impacto, alargamento dos subsídios de desemprego e também da assistência social dirigida às pessoas mais pobres e vulneráveis. Em consequência, desde o início da pandemia, verificou-se um acréscimo de mais de 500 milhões de pessoas a beneficiar de assistência social, principalmente através de transferências de dinheiro.³ E este número continua a aumentar.

Na maioria dos países, esta extensão da assistência social, e outros benefícios, tais como subvenções ao salário e o aumento dos subsídios de desemprego, são temporários. A duração média das medidas de assistência social para fazer face à COVID-19 é de três meses.⁴ Embora estas possam vir a ser prolongadas, dependendo da forma como as medidas de mitigação da pandemia e outras relacionadas evoluem, a maioria dificilmente permanecerá no seu formato atual. Em muitos países já se verifica alguma pressão para o retorno à atividade económica, pelo menos em alguns setores da economia, assim que as condições o permitam e para que as pessoas voltem ao trabalho. Entretanto, milhões de pessoas ficaram desempregadas e não podem voltar aos seus antigos empregos, enfrentando uma maior insegurança relativamente aos meios de subsistência. Esta síntese de políticas, apresenta medidas destinadas a este grupo de pessoas desempregadas incluindo trabalhadores e trabalhadoras da informais que foram afetados e apresenta opções para lhes permitir trabalhar, aumentar os seus rendimentos e fornecer-lhes, durante este período, os bens e serviços necessários.

A incerteza sobre a evolução da pandemia e quais as medidas necessárias para a conter, dificulta ainda mais as decisões sobre o caminho a seguir. Entretanto, os importantes debates sobre a rapidez com que as economias vão recuperar, se as coisas poderão voltar ao normal e como será o “novo ou melhor normal” continuarão em todo o mundo. Embora se possa afirmar com justiça que ninguém pode prever o caminho para sair desta crise, os efeitos devastadores no mercado de trabalho vão prolongar-se por algum tempo e podem ser antecipados os seguintes efeitos:

- Os mercados de trabalho sofreram um impacto drástico e demorarão anos a recuperar porque a reabertura das economias será provisória. Alguns setores demorarão muito tempo a recuperar. E enquanto a incerteza prevalecer, o investimento privado e o consumo continuarão limitados.
- É provável que as condições de trabalho da economia informal se deteriore. À medida que perdem os seus empregos formais, irão entrar cada vez mais trabalhadores na economia informal onde iniciam atividades para poderem sobreviver.⁵ Adicionalmente, devido especialmente ao consumo limitado, estes trabalhadores e estas trabalhadoras podem competir por uma parte dos empregos informais com quem que já lá trabalha e consequentemente, os rendimentos e as condições de trabalho são suscetíveis de se deteriorar.
- É provável que as famílias pobres das áreas rurais sofram impactos negativos devido à queda dos preços das matérias-primas, às dificuldades em colocar os produtos no mercado devido a perturbações comerciais e dos transportes, aumento dos preços dos alimentos importados, alterações na procura, redução do acesso aos produtos agrícolas em resultado dos bloqueios, pressão sobre os salários rurais devido ao aumento da oferta de mão-de-obra e reduções de fundos das zonas urbanas e do exterior.

2 <https://www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=3417>

3 Ugo Gentilini *et al.*, “Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures”, 2020, disponível em www.socialprotection.org

4 Gentilini

5 https://www.ilo.org/global/topics/employment-promotion/informal-economy/publications/WCMS_743623/lang-tr/index.htm

- A crise iniciará ou acelerará os processos de transição em massa. Muitas empresas, em particular em setores como as viagens, o turismo e a hotelaria, irão falir ou reduzir a sua dimensão, e é provável que algumas cadeias de abastecimento sejam reestruturadas. Consequentemente, os trabalhadores e trabalhadoras podem ter de sair de alguns setores e muitos irão precisar de empregos temporários que os possam absorver durante o período de transição.

PEP ou RGE em larga escala podem ajudar a mitigar os efeitos da crise

Um elemento crítico da resposta política deve ser evitar uma maior deterioração do mercado de trabalho. Ao longo dos anos, especialmente na última década e meia, o papel dos governos como empregador de último recurso tem sido testado em vários países. Estes implementaram um sistema de garantia total ou de quase-emprego, especialmente em países que enfrentaram desafios estruturais e não conseguiram criar empregos formais suficientes. A Declaração de Filadélfia (de 1944) reconheceu o papel da OIT na promoção de programas de emprego para melhorar os níveis de vida. Em 1964, verificou-se uma maior articulação através da Convenção (Nº 122), sobre a Política de Emprego, de 1964. Uma garantia de emprego⁶ significaria uma abordagem política que poderia aliviar os impactos negativos da COVID-19. No seu sentido mais direto, numa garantia de emprego, o Estado garante legalmente o emprego mediante um salário mínimo a qualquer cidadão que o solicite. No entanto, essa garantia legal leva tempo a ser implementada, e em muitos países o governo pode optar por iniciar um PEP em larga escala, mas com a possibilidade de o desenvolver como garantia legal a longo prazo.

Um PEP ou um RGE de grande abrangência poderá responder a duas prioridades imediatas. Por um lado, iria permitir a quem se encontra apto física e mentalmente e disponível para trabalhar, auferir um rendimento. Por outro lado, colocaria um travão à deterioração dos mercados de trabalhos, sobretudo relativamente aos salários e às condições de trabalho. Uma garantia de emprego poder ser concebida com uma combinação de políticas e medidas. Na maioria dos contextos, o PEP⁷ ou RGE públicos em larga escala poderão constituir os elementos centrais da garantia. Embora um RGE assegure, de forma legal ou implícita, empregos financiados pelo Estado, os PEP partilham o objetivo primordial de criar empregos financiados pelo Estado para as pessoas em idade ativa que impedidas de se sustentar devido à insuficiência de oportunidades de emprego com base nos mercados. O primeiro PEP conhecido poderá ter sido as *"Oficinas Nacionais Francesas"*, criadas em 1848, descritas como um "expediente adotado no interesse da ordem pública, e uma primeira tentativa de assistência pública, convocada no dia seguinte à Revolução pela necessidade de alimentar o povo, e de travar a ociosidade, de modo a evitar as perturbações que a ociosidade provoca".⁸ A Lei Nacional de Garantia do Emprego Rural de Mahatma Gandhi (MGNREGA) na Índia, é um exemplo mais recente de um conhecido PEP/EGS, promulgado legalmente em 2005, e a OIT recomendou a utilização desses regimes em crises anteriores, e mais recentemente como parte do Pacto Global para o Emprego em resposta à Grande Recessão de 2008/09.

Estes programas têm um historial comprovado na resposta a crises e a sua implementação tem demonstrado um conjunto de benefícios, designadamente:

- a criação de forma imediata de trabalho remunerado para as pessoas mais afetadas ou para quem se encontra em risco de exclusão ou difícil de abranger através de outras medidas de política;
- proporcionar rendimentos complementares e, assim, compensar as perdas de rendimento relativas a outras atividades;
- apoiar e estimular a procura local, compensando parcialmente as reduções da procura interna e internacional;

⁶ Ver OIT 2009, o Pacto Global para o Emprego, onde as garantias de emprego também foram consideradas como parte da resposta

⁷ <https://www.ilo.org/global/topics/employment-intensive-investment/themes/pep/lang-en/index.htm>

⁸ <https://www.marxists.org/archive/lassalle/1906/04/workshops-1848.htm>

- estas medidas caracterizam-se pela elevada flexibilidade e podem ser concebidas para complementar e apoiar outras medidas de política social e económica e do mercado de trabalho;
- podem estimular a capacidade do setor privado através de aquisições e incentivos ajustados, nomeadamente a capacidade das empresas de construção para executar obras de infraestruturas e manutenção;
- fortalecer as comunidades através da melhoria das infraestruturas e dos serviços públicos locais e dotá-las de recursos para implementar soluções que respondam às suas necessidades e prioridades específicas decorrentes da crise. Estes instrumentos poderiam incluir atividades relacionadas com a saúde, a qualidade da água, do saneamento e da higiene (WASH);
- conter a pressão sobre os salários através de apoios a uma base salarial através da oferta de trabalho, no que é considerado o salário mínimo ou aceitável e adequado em cada contexto específico;
- proporcionar um possível caminho para o emprego através da manutenção da disponibilidade para o trabalho, oferecendo experiência de trabalho e melhorando as *soft skills*, bem como através da integração de medidas de intervenção sobre as competências e outras políticas ativas do mercado de trabalho (PAMT);
- formação de capital social aproveitando a motivação das pessoas e das comunidades para ajudar na resposta à crise e participar na reconstrução da melhoria de comunidades e da sociedade após a crise;
- responder às necessidades locais, bem como às prioridades nacionais e globais, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), a adaptação e mitigação das alterações climáticas e a recuperação dos ecossistemas; contribuir para renovar o contrato social através da adoção de compromissos governamentais para responder às necessidades das pessoas afetadas através da criação de empregos úteis;
- aumentar rapidamente as capacidades das administrações nacionais, caso existam - através de serviços públicos de emprego, gabinetes de assistência social ou outros, com registo de potenciais beneficiários e mecanismos de financiamento salarial.

Os PEP podem ter múltiplos objetivos e contrapartidas, incluindo a criação de postos de trabalho, o reforço da segurança dos rendimentos e a disponibilização de infraestruturas naturais ou físicas, bens e serviços públicos (ver Figura 1). Estes múltiplos objetivos podem dificultar a classificação destes programas, que no passado foram rotulados como medidas de proteção social, programas ativos do mercado de trabalho⁹ ou uma categoria por si só. O principal desafio é conceber e executar programas com o objetivo de alcançar todos estes objetivos ao mesmo tempo. É aqui que têm de ser feitos alguns compromissos, nomeadamente:

- Ao tentar abranger o maior número possível de pessoas, podem ser minimizados outros custos iniciais, mas isso pode ter um impacto negativo no tipo e qualidade dos recursos e dos serviços que são fornecidos.
- A redução dos salários diminui os custos e limita as distorções do mercado de trabalho, mas a sua redução pode comprometer a lógica de ajudar a travar a deterioração do mercado de trabalho e a promover condições de trabalho digno.

⁹ Por exemplo, o *World Bank and Overseas Development Institute* (ODI) classifica programas como o *Productive Safety Net Programme* (PSNP) na Etiópia e o *MGNREGA* na Índia como programas de proteção social (rede de segurança) (Banco Mundial 2018, McCord 2012). O programa *Kinofelis* na Grécia foi classificado como PAMT(OIT, 2017). O Governo sul-africano também não classifica o Programa Alargado de Obras Públicas (EPWP), referindo-se a ele como um PEP que desempenha um papel tanto na proteção social como na criação de emprego (Comissão Nacional de Planeamento 2013).

- As pressões para expandir os programas e responder a uma crise podem comprometer o planeamento adequado do trabalho e a capacidade de assegurar que os serviços e os recursos são fornecidos de acordo com as normas de qualidade exigidas.

Se estes compromissos não forem devidamente considerados na sua conceção, tal pode resultar em regimes improdutivos de “*make-work*” que podem tornar-se em custos equivalentes dos regimes de transferência de rendimentos. Estes compromissos podem ser inevitáveis no início dos programas, mas podem ser minimizadas com monitorização e adaptação contínuas. Os programas têm uma maior probabilidade de sustentabilidade a longo prazo, uma vez que se baseiam em interesses nacionais e utilizam o financiamento público ou, por vezes, combinam-no com o financiamento internacional para a construção de sistemas nacionais.

Figura 1: Múltiplos objetivos e compromissos dos programas públicos de emprego¹⁰



Os PEP e os RGE por si só não constituem uma garantia de emprego e são reforçados por políticas complementares

Embora os PEP constituam um requisito essencial para uma garantia de emprego, não se espera que o consigam por si só. Pelo contrário, deverão fazer parte de um conjunto coerente de políticas de proteção social, de emprego e económicas mutuamente reforçadas que, por sua vez, exigem uma colaboração institucional entre os diferentes ministérios responsáveis. Essas políticas não só terão por objetivo garantir o emprego, como também poderão contribuir para uma proteção social universal. Esta integração ajudará a gerir algumas das compensações mencionadas anteriormente.

Enquanto estas medidas complementares possam não ter sido ainda implementadas, as áreas-chave de integração e coerência são salientadas a seguir:

- Os PEP devem ser complementares às medidas de proteção social existentes, em conformidade com a Recomendação (N.º 202), relativa aos Pisos de Proteção Social, 2012. Isto implica, sobretudo, o alinhamento de quaisquer requisitos de elegibilidade, critérios de

¹⁰ Adaptado com base na conceção de Lieuw-Kie-Song *et al.* 2010

orientação e níveis de benefícios. Também deve igualmente evitar-se incentivos negativos, nomeadamente desencorajar os beneficiários de aceitarem o trabalho com receio de perderem a assistência social ou de obrigarem outros a trabalhar num PEP, embora isso possa comprometer outras atividades de subsistência.

- O financiamento de PEP deve estar alinhado com outras medidas de estímulo orçamental, especialmente aquelas que também apoiam a criação de emprego, tais como estímulos e incentivos e créditos baseados em infraestruturas, para aumentar o investimento privado.
- O pacote de estímulos e os PEP devem também ser coordenados de forma a garantir a mobilização da capacidade de retoma do setor privado e a criação de postos de trabalho em diferentes regiões geográficas e setores.
- Os PEP devem estar alinhados com a proteção no desemprego e outras medidas de proteção social, de modo a garantir que quem trabalha ao abrigo de um PEP não perca direitos ou devendo mesmo esses direitos serem “reforçados”. Pelo contrário, os PEP devem ser concebidos de forma a garantir uma cobertura de proteção social, incluindo a nível da saúde, proteção da maternidade, prestações dirigidas às crianças e famílias, e proteção em caso de acidentes ou doenças profissionais, deficiência, doença e velhice.
- Os salários e as condições de trabalho do PEP ou da garantia de emprego devem ser fixados de modo a permitir o enquadramento no contexto local e com possibilidade de ajustamentos à medida que a crise evolui. Idealmente, seriam definidos e monitorizados e, se necessário, ajustados através do diálogo social. Deve ter-se em conta a extensão e a profundidade da crise, outras medidas em vigor e as normas básicas de trabalho e os valores mínimos de remuneração salarial existentes.
- Devem ser implementadas simultaneamente, medidas de apoio e de aplicação do salário mínimo e das condições de trabalho. Por um lado, as pequenas empresas, e as empresas informais devem ser incentivadas para o cumprimento destas normas mínimas, de modo a que não sejam suplantadas pelos PEP para o trabalho. Sempre que possível, devem igualmente ser mobilizadas para participar através da execução de algumas atividades de serviços ou para fornecimento de materiais e outros inputs. Por outro lado, a inspeção do trabalho deve ser reforçada (potencialmente através de PEP) para o controle e fiscalização do cumprimento legal.
- Os serviços públicos de emprego, as medidas de formação e de requalificação e os PAMT são também importantes, uma vez que são fundamentais no apoio a quem for abrangido por um PEP, com vista à transição para o mercado de trabalho e de modo a obter um emprego melhor a longo prazo. Ao mesmo tempo, essas transições também aliviam os encargos para os PEP.

Finalmente, o trabalho criado através destes regimes pode ser utilizado para colmatar lacunas fundamentais que agravam os efeitos de uma crise – bem como outras preocupações económicas, sociais e ambientais a longo prazo.

Ajustar os PEP à COVID-19

Tal como grande parte de outras medidas, os PEP também terão de se ajustar à COVID-19 o que exige ajustamentos em vários domínios, nomeadamente no planeamento do trabalho de modo a manter a distância física mínima, ajustamentos nas medidas de saúde e segurança e disposições relativas às baixas por doença e às quarentenas. A OIT desenvolveu algumas orientações¹¹ sobre estas questões e exigirá que cada programa as incorpore de acordo com o contexto do país.

¹¹ Ver OIT, 2020, “Adjusting labour practices in employment-intensive works in response to COVID-19”

A atual crise pode também gerar oportunidades de inovação e de experimentação de novas abordagens. Uma oportunidade relativa a estes programas é dar resposta ao aumento da procura de serviços sociais originada pela COVID-19, como por exemplo, o apoio a pessoas idosas e vulneráveis ao vírus e a prestação de cuidados domiciliários a doentes. Com base na experiência da África do Sul, os profissionais de saúde comunitários têm sido creditados com um papel decisivo na redução da propagação do vírus através da criação da sensibilização e da identificação de possíveis casos a nível comunitário.¹²

Em alguns contextos, podem ser exploradas parcerias inovadoras com o setor privado. Estas parcerias poderão promover uma maior aproximação entre a experiência de trabalho em PEP e o mercado e melhorar a disponibilidade para o trabalho da população ativa. Esta medida pode beneficiar da capacidade do setor privado para promover formação em troca de mão-de-obra (parcialmente) remunerada através de um PEP. Para estes regimes, é crucial que exista transparência no processo de recrutamento de parceiros do setor privado, para garantir que as empresas não obtenham uma vantagem injusta em relação ao trabalho subsidiado, pelo que seria necessária uma estreita colaboração com os serviços públicos de emprego e outras medidas de implementação.

O tipo de atividades profissionais pode e deve ser definido localmente em consulta com os governos e as comunidades locais, mas pode incluir respostas a necessidades imediatas tais como:

- Mobilização de profissionais para apoiar na gestão da pandemia, incluindo no rastreio e identificação das pessoas infetadas ou em risco de o serem;
- Prestar apoio e cuidados aos mais vulneráveis à COVID-19, tais como pessoas idosas, com deficiência ou problemas de saúde crónicos, doentes, em recuperação ou em quarentena no domicílio;¹³
- Reforço dos serviços essenciais, tais como a recolha de resíduos, o saneamento público e serviços de higiene e limpeza, sempre que necessário,¹⁴ bem como preocupações a longo prazo;¹⁵
- Restauração dos ecossistemas através da implementação de atividades de gestão de recursos naturais, utilizando preferencialmente soluções baseadas na natureza;
- Atividades de manutenção e reabilitação de infraestruturas;
- Desenvolvimento e manutenção de regimes de irrigação e pequenas barragens para aumentar a produtividade agrícola;
- Proteção contra rios de inundações e controlo de caudais dos rios;
- Infraestruturas sociais (construção e manutenção de escolas e unidades de saúde);
- Digitalização de registos e arquivos governamentais;
- Construção e manutenção de mercados e outras infraestruturas económicas.

12 Veja-se, por exemplo: https://www.marketwatch.com/press-release/covid-19---community-healthcare-workers-are-crucial-to-sas-response-2020-04-20?mod=mw_more_headlines&tesla=y

13 Tal como está a ser feito na África do Sul: <https://citizen.co.za/news/covid-19/2260439/de-lilles-plan-to-engage-20400-workersto-help-fight-virus/>

14 Tal como foi feito nas Filipinas através do “Programa para trabalhadores desfavorecidos”, a fim de mitigar o impacto negativo da política de quarentena em determinados trabalhadores. Os trabalhadores beneficiários são obrigados a participar numa formação de segurança, a higienizar e desinfetar as suas casas e as imediações (Governo das Filipinas 2020).

15 Existe uma vasta experiência deste tipo de atividades em todas as regiões do mundo e em países em todos os níveis de desenvolvimento. O Programa de Investimento Intensivo de Emprego (EIIP) da OIT tem apoiado nos últimos anos, outros com medidas tão diversas em países diferentes como a Grécia, a África do Sul, a Índia, o Vietname, o Nepal, Timor-Leste, a Jordânia, o Líbano, a Tunísia, a Papua Nova Guiné, as Filipinas, o Gana, a Indonésia, a Tanzânia, o Egito e o Haiti.

Considerar a margem orçamental e a acessibilidade em termos de custos

A crise COVID-19 afetou severamente a situação orçamental dos governos em todo o mundo. Alguns países, na sua maioria industrializados, conseguiram mobilizar recursos sem precedentes para combater os efeitos devastadores da crise. No entanto, os países de baixos rendimentos e menos desenvolvidos, enfrentam constrangimentos muito mais severos na mobilização desses recursos.¹⁶ Esses países terão de garantir que a queda das receitas e o aumento dos empréstimos não conduza a um aumento da inflação e das taxas de juro e, conseqüentemente, reduzam o investimento privado. Muitos, precisarão do apoio de instituições financeiras internacionais ou de doações para dispor de recursos para fazer face à crise. Para além da mobilização de fundos, todos os governos enfrentam decisões difíceis na escolha das medidas e intervenções prioritárias com utilização de recursos orçamentais limitados. A decisão de implementar medidas de apoio a uma garantia de emprego terá, portanto, de ser equilibrada face a outras despesas de apoio aos empregadores e aos trabalhadores.

No entanto, embora os PEP ou os RGE exijam recursos orçamentais substanciais, a experiência também demonstrou que os seus custos podem ser limitados através da alteração dos principais critérios de conceção. Estes incluem:

- a definição da elegibilidade com base em agregados familiares ou pessoas;¹⁷
- a limitação do âmbito geográfico às áreas com previsão de maiores impactos;¹⁸
- a limitação de horas ou dias de trabalho oferecidos aos participantes naqueles programas;¹⁹
- o aumento do trabalho intensivo para reduzir os custos não salariais;²⁰
- direcionar para as pessoas mais vulneráveis.²¹

Outro fator de controle de custos é, naturalmente, o nível salarial oferecido nestes regimes. Trata-se, no entanto, de um fator com conseqüências de grande alcance, uma vez que também afeta a eficácia na melhoria dos rendimentos, o número de pessoas que gostaria de participar no regime e a eventual concorrência com o setor privado relativamente a empregos e a produtividade dos trabalhadores do regime. O diálogo social é, portanto, fundamental para as decisões a adotar e a ajustar cisões, uma vez que permitirá fixar os níveis salariais tendo em conta as diferentes perspetivas dos parceiros sociais.

Para o direito ao trabalho: uma garantia de emprego

Em alguns países, os PEP ou os RGE podem ser desenvolvidos com relativa rapidez se houver vontade política e recursos financeiros, podendo ser mobilizadas as estruturas institucionais existentes. Os serviços públicos de emprego e os serviços da segurança social podem desempenhar um papel de liderança no recrutamento, contratação e pagamento aos participantes.²² Além disso, é importante que os PEP sejam concebidos para serem coerentes com o quadro global da política do mercado de trabalho do governo nacional ou regional, a fim de assegurar a otimização das sinergias e para o acesso ao trabalho remunerado para as necessidades imediatas, mas também no apoio à transição para empregos produtivos, dignos e sustentáveis. Os governos municipais, distritais, provinciais

¹⁶ https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_743477/lang-en/index.htm

¹⁷ Na Índia, o Regime Nacional de Garantia do Emprego Rural (MGNREGS) de Mahatma Gandhi proporciona um direito legal ao agregado familiar e não a cada pessoa individualmente.

¹⁸ Na África do Sul, o Programa Comunitário de Trabalho (CWP) é implementado nas 286 comunidades mais pobres do país.

¹⁹ Na Argentina, o programa *Jefes* limita o trabalho por agregado familiar a 20 horas por semana; na Índia, o limite ao abrigo do MGNREGA é de 100 dias por ano.

²⁰ No México, o *Programa Empleo Temporal* (PET) define percentagens claras para quem que precisa de trabalhar em diferentes tipos de atividades económicas.

²¹ Na Etiópia, o Programa Rede de Segurança Produtiva (PSNP) é direcionado para famílias com insegurança alimentar para as quais são disponibilizados empregos.

²² Tal como é feito, por exemplo, nos programas PEP no Usbequistão e na Grécia.

ou estaduais, em conjunto com as estruturas comunitárias, podem ser protagonistas da seleção, conceção e implementação de projetos e da atividade profissional. Como tal, estes regimes podem recorrer aos mecanismos e iniciativas existentes para algumas das suas necessidades operacionais. Por exemplo:

- Os sistemas de registo e pagamento de prestações de proteção social, incluindo transferências em numerário, também podem ser utilizados nos PEP.
- Outras medidas de emprego de emergência e de incentivos financeiros para o trabalho podem constituir uma base para a elaboração da conceção do programa, que incluam questões sobre os níveis salariais e condições de trabalho, ou expandir-se para programas de maior escala.
- O recrutamento no âmbito dos PEP pode ser apoiado por ou integrado em serviços públicos de emprego e basear-se nas capacidades administrativas para: (i) disponibilizar vagas em PEP; (ii) promover a ligação de beneficiários dos PEP a outras intervenções no mercado de trabalho, por exemplo, medidas de formação e de requalificação; e (iii) encaminhá-los para serviços complementares de outros prestadores, tais como programas de proteção social ou de redução da pobreza.
- O pessoal de saúde temporário (envolvido na monitorização de temperatura dos utentes, rastreios e vigilância da saúde de pessoas em quarentena) e voluntário (apoiando as pessoas mais vulneráveis à COVID-19, através da prestação de assistência a profissionais de saúde) podem ser colocados em empregos mais estruturados.

Existem, no entanto, outros países e contextos que não dispõem de programas semelhantes com reduzidas capacidades locais, nos quais a implementação de um PEP ou de uma RGE em larga escala pode ser mais difícil e pode demorar mais tempo a ser implementada. Estes países geralmente tendem a ser mais pobres, mas este nem sempre é o caso.²³

Tempo e garantia de uma resposta dinâmica

O calendário das medidas de resposta de políticas é importante, uma vez que em cada país a pandemia e a crise a ela associada terão a sua própria linha temporal e trajetória. O que quer dizer que as diferentes medidas se tornam mais relevantes à medida que a crise evolui. A figura 2 ilustra a trajetória estilizada da crise e o papel das diferentes medidas políticas²⁴ e os PEP que podem colmatar a lacuna e a ponte entre medidas de segurança do rendimento a curto prazo e medidas ativas do mercado de trabalho a longo prazo. Do ponto de vista do calendário, os PEP podem oferecer às pessoas em situação de desemprego ou em situação de subemprego um trabalho remunerado até que o setor privado esteja em condições de o proporcionar, desta forma mantém as pessoas a trabalhar ao mesmo tempo que complementa os seus rendimentos com os benefícios dos regimes de proteção social. Os PEP e os ERGE contribuem assim para alargar a proteção social e atingir objetivos de emprego. Esta dupla abordagem dificulta a sua classificação como qualquer uma destas duas. Os PEP oferecem uma categoria diferente de medidas de política que podem conter e contribuir para ambos os objetivos. Podem ser rapidamente implementados como parte da assistência social e preparar o terreno para os ALMP a médio e longo prazo.

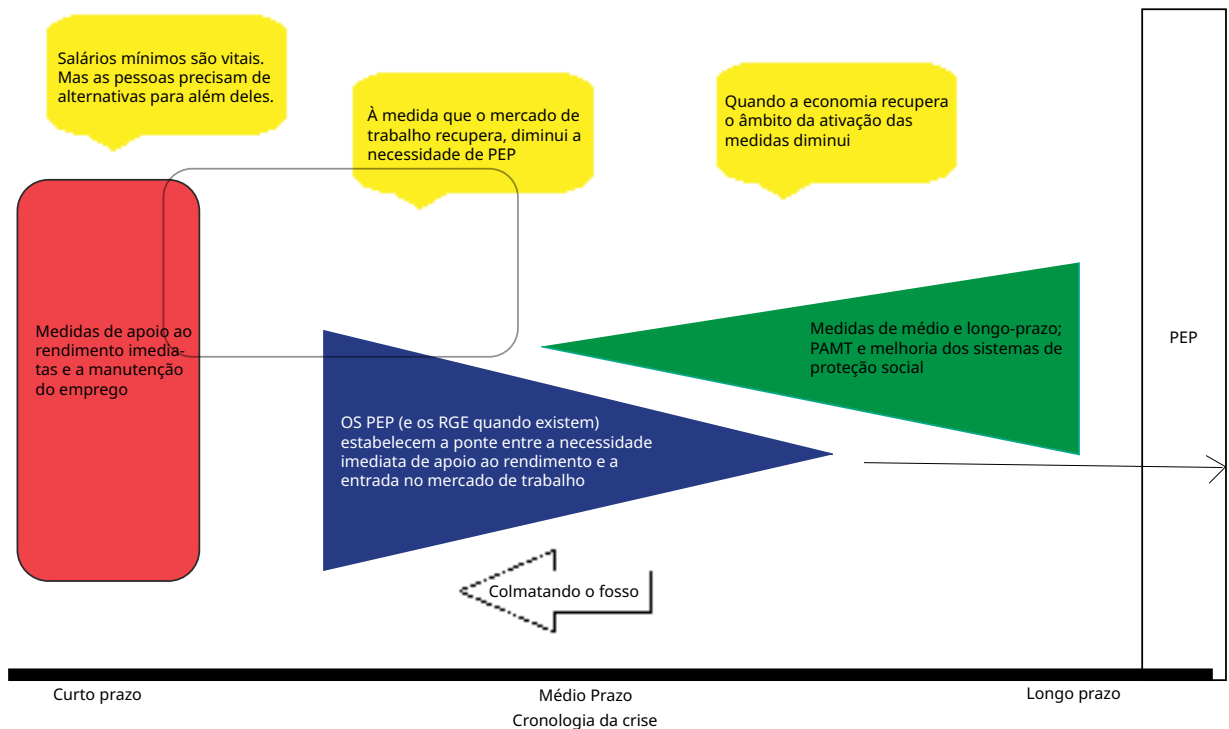
Até agora, na resposta à COVID-19, assistimos a medidas imediatas para assegurar os níveis mínimos de rendimento através da grande ampliação dos apoios ao rendimento de emergência. O próximo passo é facilitar a transição do maior número possível de pessoas para um trabalho digno. Os PEP tornam-se cruciais nesta fase, uma vez que oferecem trabalho remunerado, dignidade

23 Por exemplo, países de baixos rendimentos, como a Etiópia, o Nepal, o Ruanda e as Honduras, têm todos programas e estruturas semelhantes que poderiam ser utilizados para contribuir para uma garantia de emprego.

24 Adaptado de Philip *et al.* 2019

e solidariedade através de contribuições para as comunidades e/ou prestação de bens e serviços públicos necessários. Também proporcionam oportunidades de qualificação à medida que o mercado de trabalho recupera. Por outro lado, há uma necessidade urgente de reforçar outras medidas de proteção social, nomeadamente para garantir a cobertura de cuidados de saúde. À medida que a economia melhora, outras medidas começarão a desempenhar um papel cada vez mais importante, incluindo medidas de apoio às transições para a economia formal.

Figura 2: Os PEP em resposta à crise da COVID-19



É importante que estas políticas sejam suficientemente flexíveis e dinâmicas para responder a estas mudanças e implementar a combinação correta de medidas no momento certo. Isto exige não só o tipo de coerência política acima salientada, mas também um acompanhamento, coordenação e ajustamento constantes à medida que a situação evolui.

Referências

Gentilini, Ugo, Mohamed Almenfi and Pamela Dale. 2020. "Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures" ("living paper", atualizado em 24 de abril). <http://documents.worldbank.org/curated/en/383541588017733025/pdf/Social-Protection-and-Jobs-Responses-to-COVID-19-A-Real-Time-Review-of-Country-Measures-April-24-2020.pdf>. ILO. 2009.

OIT. 2009. *Recovering from the crisis: A Global Jobs Pact*. ILC.98

..., 2011. "Efficient Growth, Employment and Decent Work in Africa: Time for a New Vision", *ILO Employment Sector Report*.

..., 2020. "Adjusting Labour Practices in Employment-intensive Works in Response to COVID-19", *ILO Employment-Intensive Investment Programme (EIIP) Brief*.

Lieuw-Kie-Song, Maikel, Kate Philip, Mito Tsukamoto and Marc Van Imschoot. 2010. "Towards the Right to Work: Innovations in Public Employment Programmes (IPEP)", *ILO Employment Sector Employment Working Paper* N°. 69. https://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/working-papers/WCMS_158483/lang-en/index.htm.

McCord, Anna. 2012. "The Politics of Social Protection: Why are Public Works Programmes so Popular with Governments and Donors?" *Background note*. Overseas Development Institute (ODI), Londres, setembro. OCDE/OIT. 2011.

OCDE/OIT. 2011. *Job-rich Growth in Asia: Strategies for Local Employment, Skills Development and Social Protection, Local Economic and Employment Development* (LEED). <http://dx.doi.org/10.1787/9789264110984-en>.

Philip, Kate, Maikel Lieuw-Kie-Song, Mito Tsukamoto and Anna Overbeck. 2019. "Employment Matters Too Much to Society to Leave to Markets Alone: The Role of Public Employment Programmes as Part of a Social Contract for the Future of Work", *ILO 6th Regulating for Decent Work Conference*, julho.

Philippines, Department of Labour and Employment. 2020. "Department Order N°. 210 – Guidelines for the Implementation of the Tulong Panghanapbuhay Sa Ating Displaced/Disadvantaged Workers Program (Tupad) #Barangay Ko, Bahay Ko (Tupad #Bkbk) Disinfecting/Sanitation Project." <https://www.dole.gov.ph/news/department-order-no-210guidelines-for-the-implementation-of-the-tulong-panghanapbuhay-sa-ating-displaceddisadvantaged-workers-program-tupad-barangay-ko-bahay-ko-tupad-bkbk-disinfecting/>.

South Africa, *National Planning Commission*. 2013. *National Development Plan 2030 – Our Future Make it Work*.

Banco Mundial. 2018. *The State of Social Safety Nets 2018*. Washington, DC: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29115>.