

# Repensando os Programas Públicos de Emprego: Indo Além das Redes de Segurança?

por Radhika Lal, Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo

**Programas de obras públicas e de geração de emprego** (PEPs, *Public Employment Programmes*) têm sido considerados marcos da assistência social. Porém, eles foram concebidos, em grande parte, como “redes de segurança”, no contexto das intervenções e respostas anticíclicas contra choques, com o objetivo de oferecer apoio à renda dos desempregados, na forma de dinheiro ou comida, em troca de trabalho (ver del Ninno et al., 2009). Embora, em alguns casos, tenha havido também um foco na redução da pobreza e do desemprego em longo prazo, até recentemente, nem o desenho dos programas, nem a escala de execução havia sido capaz de acarretar uma redução significativa da pobreza.

Um estudo recente (IPC Working Paper n° 66, por Lal e Miller et. al.) baseia-se em novas abordagens conceituais e inovações na concepção e implementação desses programas e argumenta que, quando os PEPs são enquadrados dentro de uma abordagem de desenvolvimento de longo prazo, têm o potencial de atenuar o impacto das crises sobre o nível de emprego — conforme as crises recentes têm mostrado, a recuperação pode demorar entre 5 - 7 anos — bem como garantir um crescimento mais inclusivo. O fato de aplicar-se uma abordagem baseada em direitos aos PEPs, como no caso da Lei Nacional de Garantia de Emprego Rural Mahatma Gandhi (MGNREGA, *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act*) da Índia, iniciada antes da crise, e de tal lei ser eficaz na atenuação dos efeitos da crise sobre os pobres e na revitalização da demanda, tem suscitado interesse em políticas que tenham o potencial de contribuir para a solidez econômica e social das economias locais e nacionais. O interesse por programas “financeiramente acessíveis” e escaláveis, para fortalecer a demanda doméstica, provavelmente continuará se intensificando em fóruns globais, visto o foco cada vez maior na criação de um padrão mais equilibrado de crescimento global no período pós-crise.

No contexto de um quadro de desenvolvimento de longo prazo para os PEPs, o documento avalia a conveniência e a viabilidade da adoção de uma Garantia de Emprego (GE) universal ou parcial para tornar os PEPs um complemento mais estável para a criação de emprego pelo mercado, especialmente em situações onde os níveis de pobreza funcional e de subemprego são significativos. O documento salienta que isto envolve uma mudança em direção a uma abordagem orientada pela demanda, onde o objetivo seja responder à demanda não-atendida de oportunidades de emprego enquanto são tratados os ‘déficits’ de infra-estrutura e prestação de serviços. É argumentado que o enquadramento dos PEPs no contexto uma GE permite a integração de mecanismos de planejamento e responsabilização críticos para obter resultados na criação de empregos diretos, bem como na criação e prestação de insumos e serviços úteis.

O documento indica que quando há um entendimento de que os PEPs irão continuar conforme necessário, as sinergias e oportunidades de “convergência” com outros programas podem ser identificadas mais facilmente do que se fossem concebidas como uma rede de segurança de curto prazo. Ao explorar as complementaridades e interações com diversos programas de assistência social e políticas ativas de intervenção no mercado de trabalho, o texto conclui que os PEPs podem contribuir direta e indiretamente para a proteção social e criação de emprego para os pobres, por toda a sua vida. Por exemplo, melhorias de infra-estrutura e de produtividade facilitadas pelos PEPs podem contribuir para a sustentabilidade das iniciativas de desenvolvimento e oportunidades de subsistência baseadas na comunidade; os serviços voltados para as crianças baseados nos PEPs podem facilitar a participação das mulheres na força de trabalho e reforçar o impacto dos programas de transferência condicional

de renda, que procuram promover um investimento social na geração seguinte. O documento também destaca o objetivo de design inovador dos PEPs mais recentes (por exemplo, MGNREGA) ao explicitamente “embutir” a inclusão financeira e digital nas zonas mal-servidas onde são implementados, através de plataformas de provimento informacional e financeiro estabelecidas para os programas, mas que também têm impactos mais amplos. (Ver também o curso da OIT sobre inovações e opções de design para os PEPs)

Embora o documento defenda o enquadramento dos PEPs no âmbito de uma garantia de emprego, ele não apresenta um “modelo” de programa de GE. Sugere-se que o âmbito dos PEPs irá variar de acordo com a natureza do problema do desemprego, o âmbito fiscal disponível e os tipos de “déficits” existentes na infra-estrutura e na prestação de serviços que podem ser abordadas pelo programa. As prioridades e compensações do programa provavelmente também irão variar entre países e ao longo do tempo. Embora se possa defender a criação de empregos diretos mesmo sem uma referência formal a uma estrutura baseada em direitos, o documento salienta que uma abordagem baseada em direitos tem ramificações poderosas nas estruturas de financiamento e planejamento, nos mecanismos de transparência, responsabilização e redefinição, no envolvimento participativo e na orientação por resultados. (Veja Sharma, 2010). Estes contribuem para assegurar que as prioridades do programa sejam impulsionadas pela demanda, bem como o planejamento e o desenvolvimento das capacidades necessárias para que a execução de programas públicos de emprego possa ser realizada.

Visto que há poucas garantias integrais de emprego em vigor, o documento baseia-se na experiência de importantes abordagens que visam o futuro e/ou abordagens inovadoras na concepção dos PEPs. Isto inclui: A garantia de 100 dias da Índia para as famílias rurais no *MGNREGA*; O *Plano Jefes y Jefas de Hogar Deocupados da Argentina*, inicialmente formulado com a noção da inclusão social, central para atenuar impacto e contribuir para a recuperação da crise econômica de 2001; O Programa Rede de Segurança Produtiva (PSNP, *Productive Safety Net Programme*) da Etiópia, que demonstra os benefícios da promoção de um sistema de rede de segurança produtiva com recursos de um quadro plurianual e que mostra também como um programa pode ser projetado para atender às necessidades das famílias com “excedentes laborais”, assim facilitando as transferências para aqueles que têm restrições laborais; a o *Expanded Public Works Program (EPWP)* da África do Sul, que destaca o potencial de ir-se além das áreas tradicionais de concentração de obras públicas para prover, por exemplo, serviços sociais e de meio ambiente. Também importante é o Programa de Trabalho Comunitário da África do Sul, que mostra como pode ser fornecida uma renda laboral regular e previsível através da definição de prioridades e organização pelas próprias comunidades locais.

#### Referências:

- del Ninno, Carlo e Kalanidhi Subbarao e Annamaria Milazzo (2009) 'How to Make Public Works Work: A Review of the Experiences' World Bank Social Protection Discussion Paper 48567  
Curso do ILO International Training Centre 'Mitigating a Jobs Crisis: Innovations in Public Employment Programmes' (vindoouro).  
Lal, Radhika, Steve Miller, Maikel Lieuw Kie-Song e Daniel Kostzer (2010). 'Public Works and Employment Programmes: Towards a Long-Term Development Approach', *IPC-IG Working Paper* 66. Brasília, Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo.  
Sharma, A. (2010) "Mahatama Gandhi National Rural Employment Guarantee Act, 2005: A Rights-based Law for Inclusive Growth"