

# Policy In Focus



*Empoderando vidas.  
Fortalecendo nações.*

*Uma publicação do  
Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo  
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento*

Abril de 2014 ■ No. 28

## JUVENTUDE E EMPREGO ENTRE OS BRICS



O Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) é um projeto conjunto das Nações Unidas e do Brasil para promover o aprendizado Sul-Sul sobre políticas sociais. O Centro especializa-se na produção de recomendações de políticas, baseadas em pesquisas e voltadas para a redução da pobreza e da desigualdade e ampliação do desenvolvimento inclusivo. O IPC-IG é ligado à Representação do PNUD no Brasil, à Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) e ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) do Governo brasileiro.

**Diretor:** Jorge Chediek

**Pesquisadora Sênior:** Diana Oya Sawyer

## Policy in Focus

A *Policy in Focus* é uma publicação regular do Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG). Essa edição reúne uma grande variedade de opiniões e especialistas no tema das políticas sociais destinadas à promoção de emprego para jovens das nações dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). Esta edição especial foi desenvolvida em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE).

**Editor-Chefe:** Michael MacLennan,  
Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo, PNUD

**Editores Especialistas Convidados:** Rafael Guerreiro Osório, Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), e Pedro Lara de Arruda, PNUD/Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo

**Gerência de Publicações:** Roberto Astorino

**Tradução:** Leonardo Padovani

**Revisão:** Valdineia Pereira da Silva

**Editoração Eletrônica e Arte:** Rosa Maria Banuth com apoio Thiago Fernandes

Arte da Capa: Criada pela Equipe de Publicações do IPC-IG.

**Nota do Editor:** O IPC-IG agradece ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), especialmente à Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (DISOC) pelo apoio no desenvolvimento dessa edição especial. Também somos especialmente gratos a nossos Editores Especialistas Convidados, Rafael Guerreiro Osório e Pedro Lara de Arruda, por sua contribuição e ajuda no desenvolvimento do conceito dessa edição, além de Fábio Veras, Ashleigh Kate Slingsby e Manoel Salles, por seu apoio editorial. Finalmente, gostaríamos de expressar nossos sinceros agradecimentos a todos os autores por suas contribuições generosas e perspicazes, sem as quais essa edição simplesmente não teria sido possível.

As opiniões expressas nas publicações do IPC-IG são dos autores e não refletem necessariamente as opiniões do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento ou do Governo do Brasil.

Direitos e Permissões – Todos os direitos reservados. O texto e os dados desta publicação podem ser reproduzidos, desde que seja obtida permissão, por escrito, do IPC-IG e que a fonte seja citada. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

**Policy** International  
Centre for Inclusive Growth

**Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo**  
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar

70076-900 Brasília, DF – Brasil

Telefone: +55 61 2105 5000

E-mail: [ipc@ipc-undp.org](mailto:ipc@ipc-undp.org) ■ URL: [www.ipc-undp.org](http://www.ipc-undp.org)

Editoria

E-mail: [policyinfocus@ipc-undp.org](mailto:policyinfocus@ipc-undp.org)

© 2014 Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo  
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

ISSN: 2318-8995

# Sumário

- 04 To BRICS or not to BRICS: O Dilema do Desemprego dos Jovens nos Países dos BRICS
- 08 Por que Investir nos Adolescentes
- 10 Um Breve Panorama da Rotatividade dos Jovens no Mercado de Trabalho Formal Brasileiro
- 12 Juventude e Emprego: Uma Contribuição para o Diálogo sobre Políticas Públicas
- 14 Políticas de Emprego para os Jovens da Federação Russa: Oportunidades e Desafios
- 18 Políticas Sociais na Índia: Impactos e Desafios para a Juventude
- 21 Índia: Proteção Social e Juventude
- 23 China, Proteção Social e Implicações para o Emprego dos Jovens
- 27 Obras Públicas, Criação de Emprego e Redução da Pobreza na China Rural
- 30 Redes de Proteção Social e a Criação de Empregos para os Jovens: O Caso da África do Sul
- 33 18 Anos de Idade? Você está por Conta Própria: Redes de Segurança e o Emprego para Jovens na África do Sul
- 35 Políticas de Criação de Emprego para a Juventude Sul-Africana – o Papel das Redes de Segurança
- 38 Programa Expandido de Obras Públicas: O Emprego dos Jovens na Construção de Comunidades mais Fortes



**Come and Hope with me!**<sup>1</sup> Com essas palavras, o Sul-Africano Mongane Serote chamou a atenção do mundo para a batalha travada por seu povo contra o Apartheid. E com esse mesmo espírito, os leitores são convidados a explorar a edição especial da Política em Foco. Esta edição é dedicada à análise do uso de programas sociais na promoção de empregos para os jovens nos países dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). À luz do Fórum Acadêmico dos BRICS de 2014, quando a África do Sul transferirá oficialmente suas responsabilidades de país anfitrião para o Brasil, busca-se entender como os países dos BRICS têm usado sua extensa experiência com políticas e programas sociais para ir além da mitigação de crises e realizar as ambições dos jovens.

Esta edição especial começa com um artigo comparativo escrito pelos editores, seguido por outro da UNICEF sobre adolescência. Seguem-se, então, seções específicas dedicadas a cada um dos países dos BRICS, na ordem em que as iniciais dos países aparecem na sigla "BRICS". Os artigos que abrem cada seção apresentam uma visão geral das políticas sociais e da criação de empregos para os jovens, enquanto os de fechamento de cada seção trazem estudos voltados para a promoção de emprego dos jovens por meio de programas sociais mais específicos.

Em uma análise da situação empregatícia dos jovens brasileiros, Corseuil et al. ressaltam que manter um emprego é mais difícil que obtê-lo. As autoras Ana Lobato e Valéria Labrea qualificam algumas características sociais que levam ao desemprego dos jovens, como raça, gênero e escolaridade no Brasil. Em seguida, Anna Bilous, Alexandra Karpova e Michael MacLennan fornecem uma visão geral das mudanças na composição demográfica da Federação Russa, sua estrutura federativa e outros desafios estruturais que têm impacto sobre o emprego/desemprego dos jovens.

Dois artigos sobre a Índia oferecem um contraste interessante: Jayati Gosh destaca os pontos fracos do governo indiano e dos recentes reveses em suas tentativas de promover a proteção social dos jovens, enquanto Ravi Shrivastava apresenta resultados encorajadores de seu estudo sobre as possibilidades de a Índia instituir um Piso de Proteção Social, voltado para os jovens, até o fim de seu 13º Plano Quinquenal (2021-22).

A seção dedicada à China traz artigos complementares. O primeiro, de Minquan Liu, mostra como os investimentos sociais na juventude ocorridos antes da liberalização econômica criaram um capital humano fundamental para a recente explosão do crescimento da economia chinesa. O autor também discute o futuro desse capital humano, considerando os desafios inerentes à estrutura administrativa da China (o sistema hukou) e como isso afeta a oferta de programas sociais voltados aos jovens. Em seguida, Zhu Ling enfatiza as melhorias em programas de geração de empregos possibilitadas pelo forte papel do mercado nas estratégias adotadas desde os anos 1990.

Por fim, a edição examina a África do Sul, que enfrenta os maiores desafios em termos de desemprego dos jovens de todos os países dos BRICS. O país tem uma infinidade de programas sociais dedicados ao melhoramento de tal cenário, os quais são cobertos pelos últimos quatro artigos desta edição. O primeiro, de Avinash Govindjee, fornece uma visão geral da situação da África do Sul quanto a outros países e seus parceiros dos BRICS, enquanto, ao mesmo tempo, apresenta quatro iniciativas nacionais. Marianne Ulriksen e Lauren Graham destacam as lacunas nas redes de proteção social sul-africanas e como elas abandonam os jovens a partir dos 18 anos de idade. Os autores propõem argumentos a favor do uso de programas sociais como instrumentos para a promoção de empregos para os jovens. Letlhokwa Mpedi também apresenta uma descrição extensa dos programas sociais que promovem empregos para os jovens na África do Sul e, concomitantemente, debate propostas legislativas nesse sentido, avaliando até que ponto os beneficiários desses programas bem-sucedidos conseguem posteriormente encontrar empregos estáveis. Finalmente, Maikel Lieuw-Kie-Song analisa o Expanded Public Works Programme (Programa Expandido de Obras Públicas) para entender como o seu mecanismo de focalização prioriza jovens e mulheres e, ao mesmo tempo, também apoia iniciativas comunitárias necessárias para mitigar os efeitos dos altos índices de desemprego que a África do Sul experimentará mesmo no melhor dos cenários.

Com os artigos dessa edição, espera-se ressaltar a relação estratégica entre programas sociais para a promoção de emprego e a proteção dos jovens dos países dos BRICS de forma mais ampla.

1. Em uma tradução livre: "Venha e sonhe ao meu lado".

# To BRICS or not to BRICS: O Dilema do Desemprego dos Jovens nos Países dos BRICS<sup>1</sup>

por Rafael Guerreiro Osório, Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA / DISOC), e Pedro Lara de Arruda, Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG/UNDP)

## A conceptualização da juventude

A história e a antropologia demonstram que, em muitas sociedades, o conceito de “juventude” é considerado inexistente ou recém-surgido. De fato, ao longo da história humana, a idade da razão ou idade adulta vinha logo depois da infância, normalmente acompanhada das transformações fisiológicas da puberdade ou da aquisição de competências valorizadas pela sociedade. Tornar-se adulto era simplesmente uma questão de sobreviver o tempo suficiente para tal e era algo muitas vezes caracterizado por um rito de passagem que marcava, claramente, a mudança da infância para a idade adulta. As pessoas que conhecemos como crianças hoje em dia eram tidas como adultos plenos pelas sociedades nesses outros contextos. Contudo, no mundo atual, a transição para a idade adulta não se dá por um único evento, uma vez que ela ocorre durante um estágio separado da vida: a juventude.

Assim como o Menino Jesus passou a ser representado como uma criança – ao invés de um jovem adulto – nas pinturas analisadas por Ariès (1960), os jovens também já não são percebidos como novos adultos nem como crianças. Assim, a juventude surgiu como uma nova etapa da vida, composta por pessoas que não eram mais bebês ou crianças, mas que ainda não tinham se desenvolvido completamente – psicologicamente, emocionalmente e socialmente – e tampouco estavam equipadas ou preparadas para a vida adulta; como tal, não eram consideradas adultas.

Hoje, portanto, a juventude pode ser definida como a fase de transformação, dentro do ciclo da vida, quando os indivíduos passam pela transição da infância para a idade adulta. Na maioria das sociedades contemporâneas – e as nações dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) não são exceção –, trata-se da fase da vida em que as pessoas começam a tomar decisões conscientes sobre as próprias vidas, como a decisão de concluir a

educação formal ou de abandonar a escola; ou de deixar a casa dos pais para formar uma nova família e começar a trabalhar. Essa também é a fase em que as pessoas passam a ser plenamente responsáveis – socialmente e, na maioria das jurisdições, legalmente – por suas ações.

Ariès relacionou a mudança na abordagem social da infância e da adolescência, ocorrida no Renascimento, à ascensão da família nuclear e ao seu domínio doméstico privado. O autor também a relacionou à novidade da educação como preparação para um futuro desconhecido em sociedades não hierárquicas, em que o *status* – fundamentado no posicionamento no mercado de trabalho – não é totalmente passado de uma geração a outra. Ele é, de alguma forma, o resultado de um processo meritocrático e competitivo. Assim, a criação da fase da vida que compõe a juventude também pode ser vista como o desenvolvimento histórico de tal mudança.

A Organização das Nações Unidas (ONU) atualmente define os jovens como aqueles pertencentes à faixa etária de 15-24 anos de idade. Este é, obviamente, um parâmetro indireto, visto que a faixa etária, por si só, não tem sentido, pois sempre houve pessoas com 15 a 24 anos de idade. O que importa é que, atualmente, é precisamente nessa fase da vida que a maioria dos indivíduos faz a transição para a vida adulta. A definição da ONU remonta a 1985 – o Ano Internacional da Juventude. No entanto, dados o aumento da expectativa de vida e o adiamento de eventos da vida que antes eram fixados no tempo – como sair da casa dos pais e outros processos relacionados à transição para a vida adulta –, a definição da ONU agora pode ser considerada demasiadamente restritiva.

Por razões que refletem as particularidades sociopolíticas e os contextos de cada país dos BRICS, a definição oficial de juventude varia muito entre os vários membros e

as faixas etárias são maiores que as da definição da ONU. Por exemplo, políticas para a juventude são destinadas à faixa de 15 a 29 anos de idade no Brasil; 14 a 30 anos de idade na Rússia; e 15-35 anos de idade na África do Sul, que segue a Carta Africana da Juventude. Na Índia e na China, há uma pluralidade de definições de juventude. No entanto, a delineada no 12º Plano Quinquenal da Índia caracteriza a juventude entre os 10 e os 35 anos de idade, embora reconheça que existe a necessidade de restringir esse conceito. O Escritório Nacional de Estatísticas da China considera as pessoas com idades entre 15-30 anos de idade como jovens, enquanto a Federação da Juventude da China usa a faixa etária de 18 a 40 anos de idade para delimitar a juventude.

## O mercado de trabalho e as questões demográficas

Com a exceção da África do Sul, as outras nações dos BRICS contrariaram a tendência global de contrações no mercado de trabalho, decorrentes da crise financeira de 2008. Houve, no entanto, uma desaceleração na geração de empregos nos países dos BRICS, entre os anos de 2007 e de 2012, o que foi particularmente grave para suas respectivas populações jovens, como mostra a Tabela 1. Esse fato é destacado por um aumento da proporção do desemprego entre os jovens e os adultos (Youth to Adult Unemployment Ratio – YAUR) nos países dos BRICS, no período mencionado, apesar da estabilização do indicador em nível global. Com a exceção do Brasil, a Taxa de Desemprego entre Jovens (Youth Unemployment Rate – YUR) dos países dos BRICS também seguiram uma tendência descendente similar à mundial.

Os efeitos específicos da crise no emprego dos jovens nas nações dos BRICS são ainda mais evidentes quando se observa a relação entre a Taxa de Emprego da População Jovem em Termos do Total da População (Youth Employment to

## TABELA 1

### Tendências Globais de Emprego/Desemprego e os Países dos BRICS

	Índice de desemprego dos jovens (%)		Taxa de emprego da população jovem em termos do total da população (%)			Taxa de emprego da população			Proporção de desemprego entre jovens e adultos	
	2007	2011/2012	2007	2011	% de variação	2007	2011	% de variação	2007	2011/2012
<b>Médias globais</b>	11,5*	--/14,8*	44,0	41,8	(-)2,2	60,7	59,7	(-)1	2,7*	2,7/--*
<b>Brasil</b>	16,8	15,4/--	52	53	(+)1	64	65	(+)1	2,1	2,3/--
<b>Rússia</b>	14,4	15,2 / 14,8	35	33	(-)2	58	60	(+)2	2,4	2,3/2,7
<b>Índia</b>	--(1)	-- / 10,7	36	34	(-)2	54	54	0	2,3	--/3,2
<b>China</b>	--	7,6**	51	51	0	68	68	0	--	1,9**
<b>África do Sul</b>	46,5	49,8/54,5	15	13	(-)2	40	39	(-)1	2,1	2,0/2,2

Fonte: Tabela organizada pelos autores, com base em dados do Banco Mundial. Somente os dados da Taxa Global de Desemprego de Jovens e da Proporção Global de Desemprego entre Jovens e Adultos são da OIT, porque o Banco Mundial não fornece essas informações.

\* Com base em dados da OIT – não são informações do Banco Mundial.

\*\* Não há números oficiais chineses disponíveis para esses conjuntos de dados, apenas estimativas da OIT.

(1) Os dados disponíveis para a Índia referem-se ao ano de 2005, indicando uma taxa de desemprego da juventude de 10 por cento.

Population Rate – YEPR) em relação à Taxa de Emprego da População (Employment Population Rate – EPR), permitindo perceber que, percentualmente, há bem menos jovens empregados do que o que se constata no caso da população em idade ativa (idade para trabalhar).

Dos países dos BRICS, só o Brasil tem demonstrado avanços proporcionalmente iguais nos índices YEPR e EPR, enquanto a China tem mantido a mesma posição em ambos. A Rússia, Índia e África do Sul têm lacunas entre o YEPR e o EPR de quatro, dois e um ponto percentual, respectivamente.

As políticas para jovens no mundo inteiro e nos países dos BRICS são impulsionadas, entre outros fatores, pelas mudanças demográficas. Como mostra a Figura 1, em razão da combinação do declínio das taxas de fecundidade e o aumento da expectativa de vida nos países dos BRICS, a parcela da população dependente (aqueles com até 14 anos e com 65 anos ou mais) tem diminuído ao longo das últimas décadas. No entanto, as projeções sugerem que, a partir de 2015, essa parcela da população dos BRICS irá aumentar. Os países envelhecem em ritmos diferentes e em alguns países dos BRICS, como a Rússia e a China, suas respectivas populações dependentes vêm aumentando desde 2010. Esse fato pode vir a acontecer no

Brasil a partir de 2020, enquanto a Índia e a África do Sul se beneficiarão, por muito mais tempo, de uma população em idade ativa (15-64 anos) cada vez maior.

À medida que a população do mundo e a das nações dos BRICS envelhecem e as taxas de fertilidade caem, a parcela da população jovem tende a diminuir, como representado na segunda coluna da Figura 1. Na terceira coluna, pode-se observar que a população em idade ativa também irá envelhecer, de modo que, em termos relativos, os jovens passarão a ser uma parcela menos expressiva do mercado de trabalho. Porém, se a categoria dos jovens tiver um peso demográfico menor, embora ainda muito importante, sobre os mercados de trabalho do futuro, os jovens de hoje vão crescer em importância à medida que envelhecerem e se tornarem o sustentáculo das forças de trabalho e, mais amplamente, das sociedades dos países dos BRICS no futuro. Isto é ilustrado claramente pela quarta coluna da Figura 1, que mostra como um único grupo, os nascidos entre 1991 e 2000 que comporão o grupo etário de 15 a 24 anos em 2015, será responsável por cerca de um quinto da população ativa em 2015. Nos países dos BRICS que estão à frente dessa transição demográfica – como a Rússia e a China –, essa participação poderá, potencialmente, começar a aumentar nas próximas duas décadas. No Brasil, ela

permanecerá estável. No entanto, na Índia e na África do Sul, o declínio mais lento da taxa de fertilidade irá manter a população em idade ativa em crescimento, de forma que a parcela da população em idade ativa composta pelas pessoas nascidas entre 1991 e 2000 irá cair, embora não muito.

Essas mudanças podem impor um fardo pesado sobre o futuro dos jovens de hoje. Um desafio muito óbvio será o financiamento das políticas sociais – em particular, das pensões e sistemas de saúde. A menos que haja reformas, a produtividade da força de trabalho terá que aumentar expressivamente para manter o *status quo*. Isso pode ser pessimista; no entanto, parece claro que apenas os ganhos de produtividade não serão suficientes. Além disso, algumas das reformas que foram apresentadas – como a estipulação do aumento da idade mínima para a aposentadoria ou a limitação da saúde pública – não só são impopulares como também vão contra os interesses das pessoas idosas, o que poderia, potencialmente, exacerbar o conflito intergeracional.

A sabedoria convencional diria que existem, basicamente, dois caminhos para aumentar a produtividade/eficiência de uma força de trabalho: aprimorar a tecnologia disponível aos trabalhadores ou aumentar o capital humano. Embora um aumento do capital humano deva resultar em um aumento de tecnologia, é menos provável que o aumento do investimento em tecnologia resulte em um aumento do desenvolvimento humano. Como resultado, todos os países dos BRICS têm investido no aumento do capital humano, com resultados heterogêneos. Tal iniciativa inclui investimentos e melhorias nos sistemas de ensino e também em programas destinados a aumentar diretamente as capacidades da força de trabalho. Nesse artigo, o foco será dado nos programas diretamente relacionados à promoção de empregos para os jovens.

#### Programas sociais voltados para os jovens dos países dos BRICS

Os programas de criação de empregos para os jovens dos países dos BRICS dividem-se em três grandes categorias: *i*) *workfare* (frentes-de-trabalho); *ii*) formação técnica ou profissional e *iii*) acesso ao crédito para promover o autoemprego e o empreendedorismo.

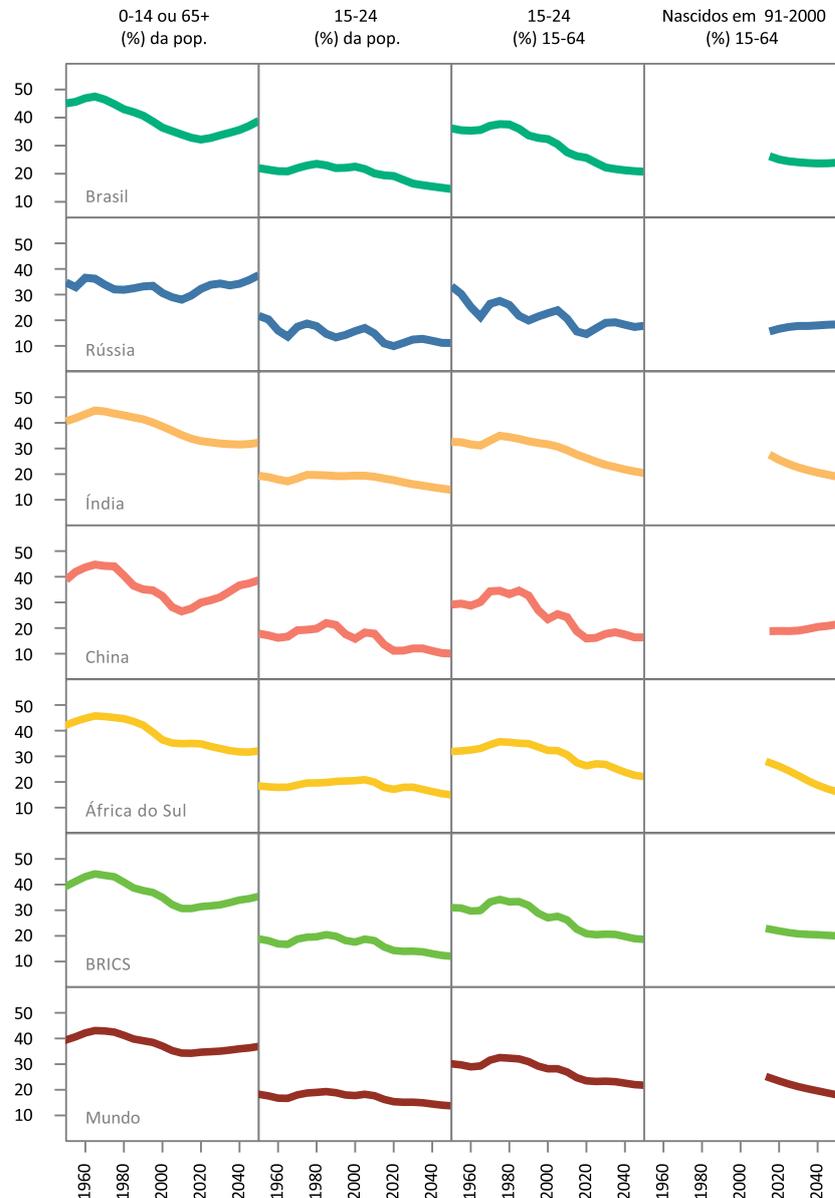
Os programas do estilo *workfare* são particularmente importantes na África do Sul e na Índia. O Programa Expandido de Obras Públicas (Expanded Public Works Programme – EPWP) da África do Sul tem uma cota de 40 por cento de seus cargos destinados aos jovens e também oferece treinamentos no local de trabalho. A Lei Nacional Mahatma Gandhi de Garantia de Emprego Rural (Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act – MGNREGA) da Índia, o maior programa de *workfare* do mundo, não possui um foco ou cota específica para a juventude, ainda que empregue e sirva os jovens ativamente, bem como outros grupos.

O MGNREGA visa garantir 100 dias de trabalho não qualificado para cada família. Na maioria dos casos, trata-se de empregos na construção civil, trabalhando na construção de infraestruturas públicas. Em certos estados indianos sobre os quais há dados disponíveis, como Tamil Nadu, a proporção de jovens empregados pelo programa pode chegar a 35 por cento do total. Semelhante ao MGNREGA, outra iniciativa indiana eficaz é a Sampoorna Grameen Rozgar Yojana, que também visa proporcionar segurança alimentar à população por meio de seu sistema de pagamentos, metade do qual ocorre por meio de equivalências na forma de “grãos alimentares” fornecidos pela Agência Nacional de Aquisição de Alimentos (Food Corporation of India – FCI). Os programas que promovem o acesso ao crédito para estimular o autoemprego e o empreendedorismo, como o Swarna Jayanti Shahari Rozgar Yojana (SJSRY) e o Programa de Geração de Emprego do Primeiro-Ministro (Prime Minister’s Employment Generation Programme – PMEGP), também fazem parte central das políticas sociais na Índia. Na África do Sul, a Agência Nacional de Desenvolvimento da Juventude (National Youth Development Agency – NYDA) serve como a principal organização responsável por facilitar a formação profissional e o acesso ao crédito.

A China tem uma tradição de programas de *workfare* que remonta a 1984, quando o governo lançou, em âmbito nacional, o programa Yigong-daizhen, para oferecer oportunidades de emprego que substituam as ações de alívio. Os programas atuais de *workfare* na China concentram-se em atividades que exigem baixa qualificação. A remuneração, que

**FIGURA 1**

Jovens dos BRICS, Peso Demográfico em Relação a Faixas Etárias Seleccionadas



Fonte: Elaboração dos autores, com base em dados das Nações Unidas, Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais, Divisão de População (2013). Acesso em: 10 fev. 2014.

agora é obrigatória e deve ser em dinheiro, varia de acordo com o nível de habilidade do trabalhador. As estimativas sugerem que, atualmente, 70 por cento dos empregos estejam alocados aos jovens. Existem também iniciativas importantes de capacitação dos jovens em países menos desenvolvidos e outras iniciativas para incentivar os empregadores a contratar um grande número de jovens que, se não fosse por essas iniciativas, estariam desempregados.

A Federação Russa também abraçou a ideia de reduzir o desemprego dos jovens, por meio da elaboração de uma nova abordagem para a promoção ativa do emprego. O Programa Emprego Novo (New Employment Programme), anunciado em setembro de 2013, terá como objetivo estimular o emprego dos jovens, pessoas portadoras de deficiência e moradores de regiões carentes. A expectativa é de beneficiar 100 mil russos apenas em 2014, mediante os fundos

anuais para apoiar a geração de emprego entre esses grupos-alvo. Um aspecto interessante desse programa é que ele também irá promover fluxos intraestaduais de jovens profissionais, combatendo, assim, o descompasso das habilidades e desigualdades geográficas.

O Brasil não tem programa de trabalho social, mas investe muito em programas de capacitação. De acordo com o Plano Plurianual (PPA 2012-2015) do país, existem 16 programas federais voltados para os jovens. No entanto, o Brasil teve algumas experiências negativas com programas de capacitação no passado. Por essa razão, um dos seus programas emblemáticos de capacitação, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), tem procurado ampliar os programas de formação em instituições de qualidade comprovada, tais como as escolas profissionalizantes científicas, educacionais e tecnológicas federais.

O Programa também firmou um acordo com os Serviços Nacionais de Aprendizagem (o Sistema S), que oferecem cursos pagos de qualidade que, não fosse por essa iniciativa, permaneceriam fora do alcance da população pobre.

O Pronatec financia a oferta de cursos de capacitação gratuitos para trabalhadores de baixa renda e também inclui uma bolsa de formação, para proporcionar aos jovens acesso a cursos de formação pagos.

### Considerações finais

Apesar de sua importância no combate à pobreza, particularmente entre os jovens, os programas de *workfare* têm pouco impacto sobre o aumento da produtividade no trabalho.

Na verdade, esses programas muitas vezes são concebidos especificamente para empregar trabalhadores pouco qualificados em atividades de baixa produtividade. Embora os programas de treinamento e fundamentados em crédito tenham o potencial de promover a produtividade no trabalho em áreas nas quais os programas de *workfare* esbarram em limitações, eles ainda carecem de estudos frequentes e rigorosos de avaliação de impacto, fazendo com que seja difícil avaliar seu êxito no aumento do capital humano.



Foto: Jovens trabalhadores em greve na África do Sul. Foto do IPC-IG / Bazil Raubach.

Em muitos casos, trata-se apenas de programas de mitigação – no sentido de que buscam, frequentemente, compensar (ou tentar compensar) os déficits na educação básica formal. Além disso, muitos programas de capacitação não tratam a questão da demanda de trabalho dos jovens, visto que se concentram no lado da “oferta” na equação.

No entanto, as evidências de algumas avaliações indicam que o treinamento no local de trabalho talvez seja mais propenso ao aumento da produtividade no trabalho do que capacitações isoladas em sala de aula. As iniciativas bem-sucedidas devem ser ampliadas e reproduzidas.

Promover empregos decentes para proteger a juventude atual é vital para que os cinco países dos BRICS atinjam os melhores resultados previstos para suas economias e sociedades até meados do Século XXI.

Ser ou não ser os BRICS da geração de riqueza e crescimento inclusivo não é uma pergunta, mas sim um desafio, que só será vencido se as políticas públicas forem, efetivamente, exitosas ao refletir as particularidades da juventude no âmbito do desenvolvimento de políticas nos países dos BRICS.

A partir da perspectiva de desenvolvimento do ciclo de vida, os investimentos na

juventude terão retornos mais baixos se não houver, também, investimentos nas etapas do desenvolvimento infantil. A demografia dos países dos BRICS deixa-os sem escolha. Eles precisam investir mais nas crianças – e também nos jovens – para auxiliar no seu desenvolvimento. Afinal, os jovens de hoje são os portadores dos sonhos de amanhã. ■

Todos os dados relativos às faixas etárias oficiais dos jovens e a programas sociais específicos são fundamentados em: ARRUDA, P. L.; SLINGSBY, A. K. “Social programmes and job promotion for the BRICS youth”. *IPC Working Paper Series*. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth (2014, no prelo).

ARIES, P. *L'enfant et la vie familiale sous l'ancien régime*. Paris: Plon, 1960.

BANCO MUNDIAL. *Website World Development Indicators*. 2014. Available in: <<http://data.worldbank.org/topic/labor-and-social-protection>>. Accessed 19 February 2014.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). “Global Employment Trends for Youth 2013: A Generation at Risk”, *International Labour Organization website*. 2013. Available in: <<http://www.ilo.org/global/research/global-reports/global-employment-trends/youth/2013/lang-en/index.htm>>. Accessed 19 February 2014.

UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs, Population Division. *World Population Prospects: The 2012 Revision*. DVD Edition, 2013.

1. Agradecimento especial a Michael MacLennan, do IPC-IG/UNDP, pelas contribuições a este artigo.

# Por que Investir nos Adolescentes

por Mário Volpi, Programa Nacional da UNICEF para a Adolescência<sup>1</sup>

## As organizações para promoção

do desenvolvimento e a própria sociedade de forma mais ampla possuem uma série de suposições relacionadas à perspectiva de desenvolvimento ao longo do ciclo de vida. A suposição mais comum é a de que os três primeiros anos de vida sejam decisivos e desempenhem um papel crucial no futuro dos seres humanos. Questões relacionadas ao desenvolvimento do cérebro e à formação das sinapses são frequentemente usadas, em um contexto isolado de estudos neurocientíficos, para destacar a importância do Desenvolvimento da Primeira Infância (Early Childhood Development – ECD).

Embora o ECD seja, de fato, muito importante para o desenvolvimento humano, ele não é o único fator determinante. Cada fase do desenvolvimento da vida tem suas exigências específicas e cada ciclo de vida complementa os demais.

Há muitos anos, os discursos de desenvolvimento vêm adotando o entendimento comum de que “um bom começo de vida” garante um processo de desenvolvimento positivo ao longo das fases seguintes da vida. No entanto, se não

forem feitos investimentos específicos e adequados em cada uma dessas fases, tais suposições não se tornarão realidade.

Um exemplo concreto dessa conclusão pode ser visto no Brasil. Embora o Brasil tenha promovido uma grande redução da taxa de mortalidade infantil entre 1998 e 2008, salvando a vida de mais de 26 mil crianças, 81 mil adolescentes brasileiros (entre 15 e 19 anos de idade) foram vítimas de homicídio durante esse mesmo período. Exemplos semelhantes também podem ser vistos em outros países.

Analisado sob o âmbito da Convenção sobre os Direitos da Criança, esse cenário é uma forte indicação da enorme e urgente necessidade de investir nos adolescentes, visto que não será possível atingir plenamente os objetivos da Convenção sem grandes investimentos nessa faixa etária.

Assim, para garantir a eficácia dos investimentos na primeira década de vida das crianças, eles precisarão ser consolidados por mais investimentos durante a segunda década. Além disso, a abordagem de desenvolvimento dos adolescentes precisa fundamentar-se nas características principais da adolescência: interação, autonomia e construção da identidade – para que as meninas e os meninos tenham o direito

de vivenciar todo o potencial dessa etapa única de suas vidas. Todos os países dos BRICS enfrentam tal cenário, em que os investimentos do passado só trarão melhorias sociais se forem acompanhados de novos investimentos agora.

## Dez razões para se investir nos adolescentes

Embora a adolescência possa ser ligada a uma série de áreas tradicionais de cooperação para o desenvolvimento – como saúde, educação e proteção –, ela precisa ser tratada como uma agenda de desenvolvimento, não necessariamente dependente dessas áreas temáticas. Os dez pontos seguintes servem como um esforço inicial de sistematizar os argumentos a favor da realização de investimentos específicos no desenvolvimento dos adolescentes.

1. **A adolescência como um bônus demográfico:** Muitos países devem se aproveitar do bônus demográfico representado pelo percentual da população que vive nesse ciclo de vida. Usando o Brasil como um exemplo das nações dos BRICS, fica claro que o país nunca mais terá uma presença tão relevante de adolescentes em sua população. As tendências demográficas indicam que, em 2050, a população brasileira será composta, principalmente, por pessoas com mais de 35 anos.
2. **A adolescência como uma fase importante da vida para consolidar os avanços e os investimentos realizados na primeira década:** Não existe mágica. Se não forem feitos novos investimentos nos adolescentes, há um alto risco de que os investimentos anteriores se percam. Dados de 2011 mostram que, no Brasil, 95 por cento das crianças de seis anos de idade estavam na escola. No mesmo ano, apenas 76 por cento das pessoas de 12 anos frequentavam a escola e apenas 48 por cento dos adolescentes de 19 anos de idade haviam concluído o ensino médio.
3. **A idade de interação, autonomia e construção da identidade:** Diferentes áreas, como a sociologia, a neurologia,



Foto: Adolescentes desenvolvendo novas habilidades e aprendendo eletrônica com um estudante universitário, como parte de um grande programa de formação profissional para jovens carentes. Foto do IPC-IG/James Gilbert.

a psicologia, a pedagogia e a antropologia, abordam a adolescência de modos diferentes. No entanto, o consenso é de que a adolescência seja uma época caracterizada pela interação, autonomia e identidade. Essa conclusão comum representa uma enorme oportunidade de se engajar com os adolescentes em uma série de arenas, áreas e processos e construir, conjuntamente, uma agenda de desenvolvimento em que os próprios adolescentes sejam os protagonistas principais na garantia do cumprimento de seus direitos humanos fundamentais.

4. **Os adolescentes representam uma oportunidade de romper o ciclo da pobreza entre gerações:** Os adolescentes têm um papel fundamental a desempenhar na interrupção da transmissão intergeracional da pobreza. Parto prematuro, gravidez, abandono escolar e falta de escolhas e oportunidades de construir projetos de vida são as principais razões pelas quais os adolescentes são susceptíveis de reproduzir os padrões de pobreza a formar as próprias famílias. O investimento nos adolescentes é, portanto, estratégico para o desenvolvimento e a redução global da pobreza.
5. **A abertura e a capacidade de lidar com as novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC):** Os adolescentes foram introduzidos a novas formas de estudar, pesquisar, brincar, dialogar e interagir. Já existe uma nova abordagem de geração dos conhecimentos que representa uma grande oportunidade para os países prepararem a juventude para otimizar o potencial das TIC de modo a promover o desenvolvimento com equidade.
6. **Aumentar a participação para fortalecer a democracia:** A Europa, o Oriente Médio, o Chile, a Argentina e, mais recentemente, o Brasil presenciaram ruas povoadas por manifestantes que clamavam por governos mais responsáveis, democracia, direitos econômicos e sociais, liberdade e participação. A presença dos adolescentes mostrou seu potencial de contribuição para a construção de uma sociedade mais democrática e

fortaleceu o papel dos adolescentes como novos atores sociais.

7. **A fase adolescente da vida é única e crucial para o desenvolvimento de habilidades específicas para a vida:** Os adolescentes podem desempenhar um papel importante no próprio processo de desenvolvimento, mediante a aquisição de habilidades fundamentais – desde a participação social até competências de autoproteção. Muitos atores podem apoiar o desenvolvimento dessas habilidades, incluindo as famílias, as escolas, os colegas, as comunidades e os governos. O escritório e os parceiros da Unicef no Brasil sistematizaram 20 competências de vida que poderiam ajudar os adolescentes a aprimorar o seu desenvolvimento. Tais competências estão alinhadas às expectativas e projetos de vida dos adolescentes e levam em conta a importância da educação de pares.
8. **O pensamento crítico e a tendência a quebrar padrões:** Em razão de estigmas, estereótipos e discriminação, a tendência dos adolescentes de criticar e romper padrões foi vista como um problema por muito tempo. Hoje em dia, já ficou claro que a inovação depende do pensamento inovador, “fora da caixa”. Os adolescentes, quando estimulados a inovar, podem contribuir para a produção de mudanças sociais positivas.
9. **A atual geração de adolescentes nasceu sob uma estrutura de direitos humanos, com os princípios dos direitos humanos e padrões democráticos:** Devem ser desenvolvidas ferramentas para melhor promover e facilitar o desenvolvimento e a participação dos adolescentes, com base no quadro existente de direitos humanos, abrindo espaço nas políticas públicas para a consolidação dessa estrutura e o diálogo com os governos, para reconhecer os adolescentes como detentores plenos de seus direitos.
10. **Os adolescentes podem contribuir para a promoção de soluções criativas para resolver conflitos intergeracionais:** Os adolescentes de hoje são mais saudáveis e mais bem educados que seus pais, especialmente nas famílias pobres, e também se beneficiarão de melhor acesso a oportunidades,

recursos e serviços. Portanto, essa faixa etária dispõe de um repertório mais amplo para enfrentar os conflitos intergeracionais e forjar relacionamentos novos e mais saudáveis com os adultos.

### Considerações finais

A abordagem fundamentada nos direitos humanos e aplicada aos direitos das crianças transforma as crianças e os adolescentes em sujeitos de direitos, exigindo proteção especial para a condição de cada fase específica de desenvolvimento de suas vidas e responsabilidade dos governos, da sociedade e das famílias para que seus direitos sejam promovidos como prioridades sociais. Esse “ponto de inflexão” pode ser observado por níveis impressionantes de investimentos em políticas públicas, mobilização social, multiplicidade de iniciativas de organizações da sociedade civil, como institutos, fundações e organizações não governamentais, envolvimento de adolescentes em processos participativos, novos estudos, pesquisas e geração de propostas e planos de políticas públicas.

Os países dos BRICS enfrentam o desafio de incluir essas questões em suas agendas, para que o projeto de desenvolvimento que esses países vêm implementando possa funcionar sustentável e eficientemente no combate à transmissão intergeracional da pobreza. ■

CGI – TIC KIDS. Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação no Brasil. *National research on ICT use in Brazil*. São Paulo, 2010.

FRITH, Uta; BLAKEMORE, Sarah-Jayne. *The learning brain: lessons for education*. Oxford: Blackwell, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Coordenação de População e Indicadores Sociais. *Síntese dos Indicadores Sociais (Social Indicators Summary)*. Rio de Janeiro, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE)/MINISTÉRIO DA SAÚDE/MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar (National Research on Students Health). Brasília, 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Pnad 2009: primeiras análises. *Situação da educação brasileira – avanços e problemas (Brazilian Education – Progress and Constraints)*. Brasília: Co-MEC/Inep/Censo Escolar, 2010.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS; UNICEF; OBSERVATÓRIO DE FAVELAS; LABORATÓRIO DE

ANÁLISE DA VIOLÊNCIA/UERJ. *Índice de homicídios na adolescência: uma análise preliminar dos homicídios em 267 municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes (Adolescents Homicides in 267 Brazilian municipalities above 100 thousands inhabitants)*. Brasília, 2011.

OZELLAS, S.; AGUIAR, W. M. J. Desmistificando a concepção de adolescência (*Demystifying Adolescence Concepts*). *Cadernos de Pesquisa*, v. 38, n. 133, p. 97-125, jan./abr., São Paulo: PUC, 2008.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Balanço de governo 2003-2010 (Brazilian Federal Government Balance)*. Brasília, 2010.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). *Situation of the World Children 2011*. New York, 2011.

\_\_\_\_\_. Situação da adolescência brasileira 2011 – o direito de ser adolescente. (*Brazilian Adolescents Situation – The Right to be an adolescent*). Brasília, 2011.

UNICEF/IBOPE. O uso da internet por adolescentes (*Adolescents use of internet*). Brasília: Unicef, 2013.

VISÃO MUNDIAL. *Estudo sobre as políticas públicas de proteção à saúde infantil e materna no Brasil: um*

*olhar especial para os filhos de mães adolescentes (Study on public policies to protect maternal and child health in Brazil: a special look for the children of adolescent mothers)*. Recife, 2011.

1. Mário Volpi é um especialista em Jovens e Adolescentes e coordena o Programa Nacional da Adolescência da UNICEF. Este artigo recebeu contribuições de Niklas Stephan, Assessor de Cooperação Sul-Sul, UNICEF Brasil.

# Um Breve Panorama da Rotatividade dos Jovens no Mercado de Trabalho Formal no Brasil<sup>1</sup>

por Carlos Henrique Corseuil e Miguel Foguel, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Gustavo Gonzaga, Pontifícia Universidade Católica do Rio (PUC-Rio), e Eduardo P. Ribeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

**Alguns dos** fatos estilizados mais preocupantes e generalizados na economia são os baixos índices de emprego e os altos índices de desemprego relativos aos jovens trabalhadores. O Brasil não é exceção nesse aspecto. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE), a taxa de desemprego entre os jovens de 15 a 24 anos de idade era de 16,3 por cento em

2011, enquanto as taxas observadas para as idades de 25-49 e acima de 50 eram de 5,7 e 2,8 por cento, respectivamente.

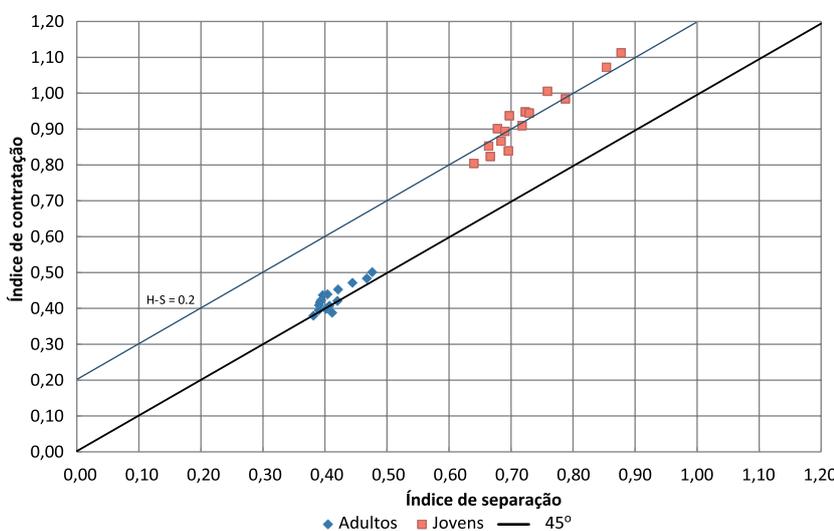
Os níveis de emprego e desemprego podem ser entendidos como o funcionamento de um tanque de água, com fluxos de entrada e saída do emprego representando a torneira e o dreno, respectivamente. Os níveis de

emprego (os níveis de água no tanque) aumentam, se o fluxo de entrada for maior que o fluxo de saída. Os níveis de emprego diminuem, se o fluxo de saída for maior que o de entrada. Grandes fluxos de saída sinalizam curtos períodos de emprego, em média, acompanhados de insegurança no emprego, baixos níveis de formação e destruição do capital humano específico ao trabalho.

Assim, pretende-se contribuir para a política pública, fornecendo uma visão abrangente do mercado de trabalho de jovens por meio da abordagem de fluxos, em que são usadas medidas de entradas e saídas dos trabalhadores de empregos (contratações e desligamentos, respectivamente). Superou-se a falta de dados adequados ao se explorar dados da RAIS/MTE, que acompanham as novas contratações e as separações (os que pediram demissão ou foram demitidos), com informações detalhadas tanto das empresas quanto dos trabalhadores, com um olhar de longo prazo, abarcando período de 1996 a 2010.<sup>2</sup> Aqui, consideram-se jovens trabalhadores os indivíduos com 14 a 23 anos de idade, e os trabalhadores mais velhos têm de 24 a 60 anos de idade.

O primeiro fato surpreendente é que não é difícil para um jovem trabalhador entrar no mercado de trabalho. Em qualquer dos anos observados, o número de jovens trabalhadores contratados como percentual de sua faixa etária é o dobro do

**FIGURA 1** Índices de Contratação e Separação Referentes a Jovens e Adultos Brasileiros



Fonte: Corseuil, Foguel, Gonzaga e Ribeiro (2013).



Foto: Cortador de cana-de-açúcar: exemplo dos tipos de empregos temporários e instáveis disponíveis aos jovens no Brasil. Foto da ONU/Eskinder Debebe.

que se observa no caso dos adultos. A taxa de contratação média de 92,6 por cento dos jovens sugere que, para cada dez jovens empregados, nove foram contratados durante aquele mesmo ano, permitindo que a mesma pessoa seja contratada mais de uma vez por ano.

Para os adultos, a taxa é menos da metade: 42,8 por cento. Usando o exemplo do tanque de água, o volume de água que flui da torneira é o dobro para os jovens, em comparação aos trabalhadores mais velhos.

No entanto, muitas vezes os jovens pedem demissão ou são demitidos. Os trabalhadores mais jovens perdem seus empregos com muito mais frequência que os trabalhadores mais velhos. A taxa de separação – que mede o número de trabalhadores que deixam seus empregos, porque foram demitidos ou pediram demissão, em relação ao número de jovens empregados – chega a 72,4 por cento. Uma média de sete em cada 10 trabalhadores podem vir a sair do emprego durante o período de um ano. Também existem trabalhadores que deixam seus empregos mais frequentemente que apenas uma vez ao ano. A taxa de separação dos trabalhadores mais velhos é um pouco menos da metade, oscilando em torno de 41,3 por cento.

As taxas líquidas de crescimento do emprego são sempre 15 pontos percentuais mais altas para os trabalhadores mais jovens que para os mais velhos. Continuando com a nossa analogia, a abertura da torneira dos trabalhadores mais jovens é muito maior

que a dos trabalhadores mais velhos. No entanto, embora a abertura da torneira dos jovens seja maior, o fluxo de saída (ou taxa de drenagem) é muito menor em relação ao fluxo de entrada, elevando o nível do tanque de água mais rapidamente no caso dos jovens.

Juntas, as taxas mais altas de contratação e separação indicam um mercado de trabalho mais turbulento para os jovens trabalhadores, com períodos curtos de trabalho associados a maiores taxas de separação, coexistindo com a rápida entrada no mercado de trabalho, em média, via taxas de contratação mais elevadas. Essas condições têm suas vantagens e desvantagens (*trade-offs*). Por um lado, transitar por muitos empregos diferentes pode servir para adequar melhor o pareamento entre empregador e empregado nas empresas. Por outro, entrar e sair dos empregos muito facilmente tende a deprimir a aquisição de experiência de trabalho, tanto geral quanto específica à empresa. Visto que o acúmulo desse tipo de capital humano é importante, a alta taxa de rotatividade que caracteriza os jovens trabalhadores no Brasil é um fator que prejudica o aumento da produtividade e dos salários (futuros).

O grande número de entradas e saídas dos empregos por parte dos jovens suscitou algumas questões. Em primeiro lugar, se algumas empresas estão constantemente substituindo os trabalhadores mais velhos por trabalhadores mais jovens ou se, na realidade, as oportunidades de emprego que oferecem são segregadas.

A partir do conjunto de todas as separações de trabalhadores jovens no país, em qualquer que seja a empresa formal, estima-se que a percentagem de substituição de um tipo de trabalhador por outro (jovens e adultos) nessas separações nunca ultrapasse o nível de 5 por cento, durante todo o período da análise. Substituição na mesma faixa etária é a perspectiva mais comum após uma separação. Cerca de 30-40 por cento das separações não são substituídas – ou seja, o posto de trabalho é abolido.

Os empregos disponíveis para os trabalhadores parecem ser segregados por idade. Surpreendentemente, no entanto, o padrão de jovens trabalhadores contratados por contratos temporários ou por regimes de cooperação é semelhante entre os grupos etários, sendo responsável por uma pequena parcela dos empregos. Tais empregos de baixa qualidade, que oferecem pouca capacitação durante o ofício e não têm benefícios trabalhistas, não explicam as altas taxas de rotatividade dos trabalhadores.

### **Isto leva a uma questão importante sobre as políticas: Ao se promover o emprego dos jovens, devem ser consideradas as políticas orientadas às empresas ou aos trabalhadores?**

A resposta dessa pergunta depende de saber se a presença de trabalhadores mais jovens é desproporcional, nas empresas que possuem altas taxas de rotatividade, em comparação aos trabalhadores mais velhos. Por exemplo, os jovens trabalhadores podem ser empregados em indústrias com alta rotatividade de funcionários, como a construção ou o comércio varejista. Nossas estimativas mostram claramente que as empresas em setores com alta rotatividade tendem a empregar uma proporção maior de jovens trabalhadores (ver Corseuil et al., 2013). Portanto, as altas taxas de rotatividade dos trabalhadores jovens podem ser, pelo menos em parte, em razão da presença desse grupo em determinados setores, demonstrando que a rotatividade de trabalho pode ser reduzida quando o foco é em políticas voltadas às empresas de alta rotatividade. Antes dos comentários finais, é preciso primeiro reconhecer que há outros fatores importantes em jogo, conforme demonstrado; por exemplo, o nível de escolaridade do trabalhador. Neste sentido, quanto mais a política de educação acelerar

o aumento do nível de escolaridade das novas gerações de trabalhadores, menores deverão ser as taxas de rotatividade esperadas em tais grupos.

Considerando os resultados para fins de políticas, é evidente que os jovens trabalhadores exibem taxas de rotatividade mais altas no Brasil, devido às taxas de contratação e de separação, mesmo apesar dos custos relativamente elevados das rescisões trabalhistas, comparados aos padrões internacionais. Para reduzir a rotatividade de trabalho, o foco principal da política deve ser a taxa de separação. Embora as contratações e separações sejam inter-relacionadas, a luta contra a alta taxa de separações parece ser mais eficiente, uma vez que tenta, diretamente, manter os trabalhadores empregados por longos períodos de tempo.

Iniciativas de assistência na busca por emprego, portanto, serão ineficazes a menos que sejam capazes de gerar pareamentos entre trabalhadores e empresas que produzam vínculos empregatícios mais duradouros.

O foco deve ser a criação de incentivos para as empresas e os jovens trabalhadores, para agregar valor às relações de trabalho mais longas. Os subsídios para as empresas estenderem o período de emprego dos trabalhadores mais jovens devem ser pensados com muito cuidado, especialmente por causa de seus custos fiscais potencialmente elevados. Por último, os programas de capacitação financiados parcialmente pelo trabalhador e pelo empregador podem gerar incentivos para as partes investirem uma na outra, a longo prazo. ■

CORSEUIL, C. H.; FOGUEL, M.; GONZAGA, G.; RIBEIRO, E. A rotatividade dos jovens no mercado de trabalho formal brasileiro. *Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise*, n. 55. IPEA, 2013. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/bmt55\\_completo.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/bmt55_completo.pdf)>. Acesso em: 19 fev. 2014.

1. Esta é uma síntese com base nos resultados do nosso estudo "O Mercado de Trabalho dos Jovens através da Lente da Abordagem de Fluxos" (*Youth Labor Market through the Lens of the Flow Approach*), com apoio parcial do IDRC. As opiniões aqui expressas não representam as posições oficiais das instituições às quais somos filiados.

2. A Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) é um conjunto de dados administrativos, mantido pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) do Brasil, que reúne informações fornecidas anualmente por todas as empresas registradas no país.

## Juventude e Emprego: uma Contribuição para o Diálogo sobre Políticas Públicas

por Ana Laura Lobato<sup>1</sup> e Valéria Viana Labrea,<sup>2</sup> Secretaria-Geral da Presidência da República (SG-PR)

**A pobreza e a exclusão social** dela decorrente são as principais razões pelas quais a juventude brasileira não vive plenamente sua cidadania, e um desses fatores é a qualidade de sua inserção no mercado de trabalho. A participação no mercado de trabalho é fortemente influenciada pelas características de desigualdade estrutural presentes na sociedade brasileira – seja por gênero, idade, cor ou geografia.

O Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2010 mostra que os homens desfrutam de maior acesso ao mercado de trabalho que as mulheres. Além disso, quanto mais velho for o indivíduo, maiores parecem ser as suas chances de encontrar um emprego. Os jovens urbanos brancos têm maior acesso aos empregos que os negros ou aqueles que vivem em áreas rurais (LOBATO; LÁBREA, 2013).

Os jovens representam, atualmente, 26,9 por cento da população brasileira – a maior cota na curva demográfica do país. Esse cenário, no entanto, não irá

persistir, visto o declínio das taxas de fertilidade. Tal segmento da população é predominantemente urbano (84,7 por cento) e quase uniformemente distribuído entre negros e brancos (53,7 por cento e 44,7 por cento, respectivamente). Os jovens são, na sua maioria, solteiros (83,9 por cento), o que pode ser explicado, em parte, pelo aumento do sexo antes do casamento, por maior acesso à contracepção e, portanto, uma tendência a se casar ou formar relações estáveis mais tarde na vida (IBGE, 2010).

A expansão da rede de educação básica resultou em uma taxa de alfabetização nacional de 97,2 por cento entre os jovens, apesar de apenas 35,8 por cento do total frequentarem a escola atualmente. De 2000 a 2010, houve um aumento na proporção de os jovens adentrarem o mercado de trabalho – um total de 53,5 por cento contra 44,8 por cento na década anterior (IBGE, 2010).

Essa observação sugere que a educação esteja diretamente ligada ao acesso ao mercado de trabalho. Entretanto, a

combinação de trabalho e estudo é difícil para os jovens, especialmente aqueles em famílias de baixa renda, visto que a conclusão do ensino médio não se traduz, aparentemente, na garantia de conseguir um bom emprego.

A grande maioria dos jovens entra no mercado de trabalho de forma precária e, depois que começa a trabalhar, observa-se que seu investimento nos estudos se reduz, dificultando as perspectivas de encontrar empregos melhores no futuro. Esta situação gera um ciclo de insegurança e instabilidade que acompanha esses indivíduos até a idade adulta.

É por isso que é tão importante estabelecer políticas públicas que promovam a continuidade dos estudos, a permanência na escola e a matrícula dos jovens no ensino superior, ou seja, para aumentar sua possibilidade de conseguir empregos estáveis e permitir aos jovens que acumulem experiência e quebrem o ciclo de exclusão.

De acordo com o Censo do IBGE de 2010, 40,5 por cento dos jovens só trabalham;

23,7 por cento não estudam nem trabalham; e 13 por cento de estudam e trabalham. Poucos jovens (22 por cento) podem se dar ao luxo de apenas estudar.

Essa constatação dá mais credibilidade ao argumento de que o Estado precisa investir em políticas focadas em manter os jovens na escola, garantindo o acesso a universidades e estratégias de inclusão voltadas à entrada de qualidade no mercado de trabalho.

Outro fator que evidencia a necessidade de políticas que incidam sobre a educação e o emprego no Brasil é a concentração de jovens com apenas o ensino fundamental ou médio (34,7 e 46,3 por cento, respectivamente).

No caso dos jovens que concluíram o ensino fundamental ou médio, a probabilidade de estarem empregados é de quase 50 por cento, só aumentando substancialmente com o ingresso na educação superior.<sup>3</sup> Isso significa que as chances de entrar no mercado de trabalho só têm a aumentar quando o indivíduo entra no sistema de ensino superior.

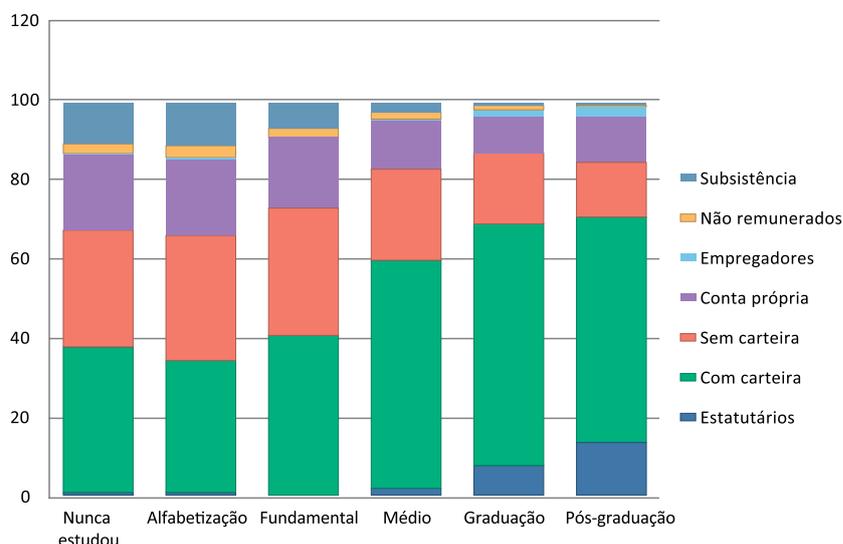
Quando se considera que 53,5 por cento dos jovens trabalham e apenas 52,7 por cento desses têm empregos formais, a Figura 1 mostra que as pessoas com empregos formais estão bem distribuídas entre todos os níveis de escolaridade, e as chances de emprego aumentam proporcionalmente para os jovens que continuam seus estudos após o ensino médio.

Deve-se ressaltar que o trabalho exclusivamente para o consumo próprio é restrito a pessoas com pouca ou nenhuma educação. Os programas de fortalecimento da agricultura familiar tiveram um efeito importante em garantir a subsistência de quem vive em áreas rurais, que são também os que têm a menor probabilidade de permanecerem na escola.

Dado o cenário apresentado, pode-se afirmar que os programas sociais do governo que trabalham com as famílias são fundamentais no combate à pobreza, uma vez que oferecem condições para que as famílias se restructurem, garantindo o sustento de seus familiares. Em geral, tanto os jovens quanto os adultos precisam de políticas públicas que lhes proporcionem melhores condições de vida, o retorno à escola, a formação profissional

**FIGURA 1**

**Tipos de Empregos dos Jovens por Nível Educacional**



Fonte: IBGE (2010).

e, conseqüentemente, melhores qualificações para entrar ou retornar ao mercado de trabalho.

Entende-se que o acesso à educação de qualidade e à entrada no mercado de trabalho de forma segura e qualificada são os principais mecanismos de promoção da inclusão social, autonomia pessoal e entrada socializada na idade adulta. Precisam ser desenvolvidas e oferecidas alternativas para que o processo educacional possa proporcionar as condições adequadas para uma participação segura e qualificada no mercado de trabalho.

Devem ser priorizadas as políticas públicas que favorecem a inclusão da capacitação profissional já no ensino básico, visando aumentar as chances reais de emprego após a conclusão do ensino médio.

Ofertas de emprego garantido, como indicado pela Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OECD, 2012), são formas de oferecer experiência de trabalho, que é um elemento-chave não apenas para a geração de emprego, mas para a construção de uma carreira, na medida em que a aprendizagem de um ofício estimula a formação focada em certas ocupações.

Os programas de estágio e de aprendizagem profissionalizante devem ser monitorados e avaliados com frequência por coordenadores pedagógicos no Brasil, para que as empresas e os jovens possam forjar um relacionamento com transparência no que se refere aos papéis e responsabilidades de cada parte, no âmbito desse tipo de contrato.

Esse fato também aumenta as oportunidades de trabalho disponíveis para os jovens, diminuindo, assim, a probabilidade de abandono do emprego em decorrência da insatisfação.

No entanto, a oferta de cursos de formação profissionalizante deve ser acompanhada por um mapeamento territorial das ocupações, otimizando, assim, o interesse e a empregabilidade dos jovens em tais atividades. O estímulo sem discriminação de gênero é fator decisivo na resolução das desigualdades de gênero no mercado de trabalho.

Tais prioridades visam ao desenvolvimento integral da juventude brasileira, garantindo qualidade de vida e acesso aos direitos humanos, bem como um engajamento social e cívico expressivo. Elas exigem um esforço intersetorial, visto que envolvem

diferentes secretarias e ministérios do governo federal e coordenação e parcerias com o setor privado.

Para enfrentar as dificuldades relativas ao acesso e à permanência dos alunos no sistema de ensino, bem como a violência e as barreiras à integração produtiva e social mais ampla dos jovens na sociedade brasileira, o governo brasileiro vem desenvolvendo programas e ações que vão além da Secretaria Nacional de Juventude e envolvem os Ministérios da Educação, Saúde, Meio Ambiente, Cultura, Esportes, Trabalho e Emprego e Desenvolvimento Social e Combate à Fome, entre outros.

De acordo com dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), o Plano Plurianual (PPA 2012-2015) engloba 16 programas e 26 metas que, juntas, totalizam 83 metas estratégicas focadas na juventude.<sup>4</sup>

A Secretaria Nacional de Juventude atua como coordenadora da Política Nacional de Juventude para reforçar a consciência da agenda da juventude nos outros órgãos e promover a compreensão das questões que envolvem a condição, a experiência e a

promoção da participação cívica dos jovens (MPOG, 2011). Acredita-se que, por conciliar processos educacionais de natureza emancipatória com formação técnica e profissional, a aprendizagem se tornará uma alternativa viável e uma oportunidade para os jovens entrarem no mercado de trabalho com melhores qualificações. ■

DAYRELL, J. T.; GOMES, N. L. *A juventude no Brasil*. Belo Horizonte: Centro Marista de Juventude, 2005. Disponível em: <[http://www.cmjbh.com.br/arq\\_Artigos/SESI%20JUVENTUDE%20NO%20BRASIL.pdf](http://www.cmjbh.com.br/arq_Artigos/SESI%20JUVENTUDE%20NO%20BRASIL.pdf)>. Acesso em: 3 feb. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Census 2010 Website*. 2010. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/en/sobre-censo>>. Acesso em: 2 feb. 2014.

KNAUTH, Daniela et al. "Como Trajetórias afetivo-sexuais: Encontros, uniões e Separação". In: HEILBORN et al. (Eds.). *O aprendizado da sexualidade: reprodução e trajetórias sociais de jovens brasileiros*. Rio de Janeiro, Garamond e Fiocruz, 2006.

LOBATO, Ana Laura; LABREA, Valéria Viana. Juventude e trabalho: contribuição para o diálogo com as políticas públicas. *Mercado de trabalho: conjuntura e análise*/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Ministério do Trabalho e Emprego, n. 55, ano 18, agosto 2013. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/imagens/stories/PDFs/mercadodetrabalho/bmt55\\_completo.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/imagens/stories/PDFs/mercadodetrabalho/bmt55_completo.pdf)>. Acesso em: 19 feb. 2014.

MINISTRY OF PLANNING, BUDGET AND MANAGEMENT. *Multi-year plan 2012-2015: legislative bill*. Brasília: Ministry of Planning, Budget and Management, 2011.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *The challenge of promoting youth employment in the G20 countries*. Paris: OECD, 2012.

1. Centro de Pesquisa e Documentação do Participatório (Observatório da Juventude Participativa). Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), Secretaria-Geral da Presidência da República (SG-PR).

2. Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (CDS/UnB), ligado ao Centro de Pesquisa e Documentação do Participatório SNJ/SG-PR.

3. Poderia argumentar-se que essa informação é distorcida pela idade dos alunos. No entanto, os jovens no Brasil hoje são distribuídos igualmente entre os três grupos etários de cinco anos: 15-19, 20-24 e 25-29. Cada grupo contabiliza 33,3 por cento do total.

4. Ver: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/Orientacoes\\_para\\_Elaboracao\\_do\\_PPA\\_2012-2015.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/Orientacoes_para_Elaboracao_do_PPA_2012-2015.pdf)>. Para descrição e análise desses programas, ver Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2011).

## Políticas de Emprego para os Jovens da Federação Russa: Oportunidades e Desafios<sup>1</sup>

por Alexandra Karpova, Universitat Autònoma de Barcelona, Anna Bilous, Universidade de Cambridge, e Michael MacLennan, IPC-IG/UNDP

**O mundo está testemunhando** a maior população jovem de sua história. Em 2014, já há mais de 1,2 bilhão de jovens entre 15 e 24 anos de idade. Ao mesmo tempo, o desemprego entre os jovens tem se revelado como um grande problema mundial. Segundo o Relatório de Tendências Globais de Emprego para a Juventude (2013) da Organização Internacional do Trabalho (OIT), dois terços dos jovens em alguns países em desenvolvimento estão desempregados ou trabalhando em empregos de baixa qualidade, irregulares ou de baixa remuneração. À luz dessa situação demográfica atual, os problemas de desemprego entre os jovens tornaram-se parte central das agendas socioeconômicas

mais amplas da Federação Russa, bem como de outros países.

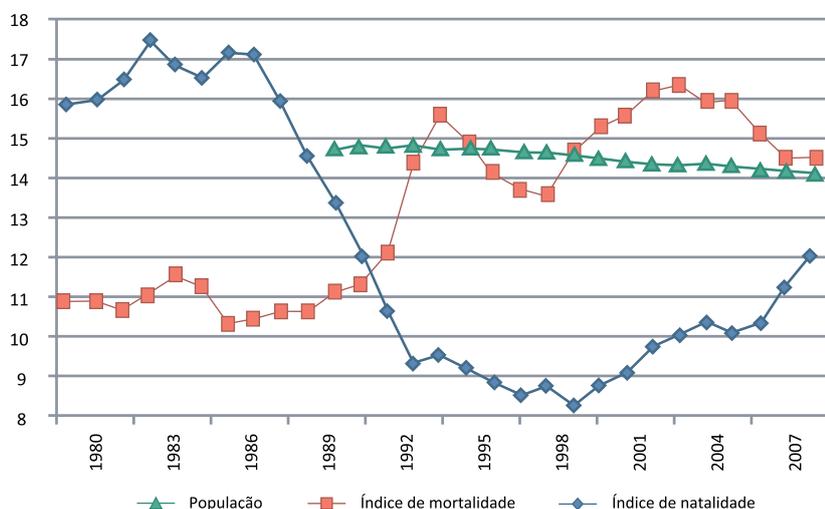
Os formuladores de políticas de todo o mundo estão tentando desenvolver políticas sociais adequadas para enfrentar os principais desafios que a população jovem de hoje vem enfrentando. Tais políticas incluem medidas com o objetivo de: combater o desemprego, para criar uma sociedade integrada e segura – com mais igualdade de oportunidades para os jovens de várias origens; possibilitar o acesso mais amplo à educação; e estimular o desenvolvimento pessoal e profissional dos jovens.

As transformações sociais e políticas dos anos 1980 e 1990, tanto na Federação

Russa quanto na antiga União Soviética, resultaram em um declínio dramático das taxas de natalidade, gerando uma queda expressiva do número de jovens na Federação Russa a partir de 2004. Um relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) sobre os desafios demográficos da Federação Russa ilustra que, mesmo que as taxas de natalidade continuem em ascensão por mais vários anos, como já vem acontecendo desde o fim da década de 1990, a população russa em idade ativa continuará diminuindo com o tempo, em razão das mudanças demográficas mais amplas e à diminuição do tamanho da população. Isto tem implicações importantes, tanto para o crescimento

## FIGURA 1

Índices de Natalidade e Mortalidade por cada 1.000 Pessoas (População de 10 milhões de pessoas), Rússia (1980-2008)



Fonte: UNDP (2010).

econômico da Rússia quanto para as perspectivas de emprego (PNUD, 2010).

Além das questões demográficas, a desigualdade dentro e entre regiões produziu realidades particulares que são refletidas no panorama do desemprego juvenil na Federação Russa. Tais particularidades e alguns dos desafios que os jovens enfrentam serão explorados em paralelo às políticas de juventude que foram instituídas para enfrentar essas questões no país, visando uma melhor compreensão das desigualdades estruturais entre os jovens no

processo de desenvolvimento de políticas para tratar do desemprego.

Embora a situação econômica da Federação Russa tenha melhorado muito desde a década de 1990, há estimativas que indicam que até 30 por cento da população russa ainda vive na pobreza e que sua economia não é, de forma alguma, imune a choques externos – como a crise econômica mundial de 2008 (RUSSIAN ACADEMY OF SCIENCE, 2013). Além disso, ainda há grandes disparidades entre as condições de vida e as oportunidades

disponíveis, de modo geral, aos jovens que vivem em diferentes regiões do país. Altos índices de desigualdade entre as regiões e entre famílias e indivíduos podem afetar drasticamente grande parcela da juventude, em decorrência da situação econômica de suas respectivas regiões e seus perfis socioeconômicos ou familiares.

No entanto, a educação parece ser um caminho a ser seguido para corrigir essas desigualdades. Ela pode ser um dos fatores mais importantes para influenciar a capacidade dos jovens de entrar e manter-se no mercado de trabalho.

Em relação ao desemprego dos jovens, conforme relatado pelo Serviço Federal de Estatísticas do Governo Russo (Rosstat), em dezembro de 2013, o índice de desemprego entre os jovens de 15 a 24 anos de idade era de 20,73 por cento. Os índices de desemprego são relativamente semelhantes entre os jovens das áreas urbanas e rurais e é um pouco menor nas áreas urbanas (19,85 por cento) que nas rurais (21,6 por cento). A percentagem de pessoas desempregadas tende a diminuir rapidamente depois que as pessoas completam 25 anos de idade. Com base nos mesmos dados, constata-se que o índice de desemprego dos jovens de 15 a 24 anos é 2,9 vezes maior que o índice de

## BOX 1

### Nível de Ensino e Perspectivas de Emprego

Dados do Serviço Federal de Estatísticas Governamentais (ROSSTAT, 2011) mostram que uma maior escolaridade na Federação Russa geralmente se traduz em melhores perspectivas de emprego. Em 2011:

- a taxa de emprego para pessoas com ensino superior era de 81,5 por cento e apenas 3,6 por cento delas estão desempregadas;
- o nível de emprego para as pessoas com educação profissional era de 73,7 por cento e a taxa de desemprego era de, aproximadamente, 5,1 por cento; e
- a taxa de emprego entre as pessoas sem educação profissional foi muito inferior (41,9 por cento), enquanto a taxa de desemprego foi mais elevada, com 11,5 por cento.

Fonte: Rosstat (2011).

“

Os dados mostram que as desigualdades estruturais e regionais presentes na Federação Russa criaram um descompasso dramático entre as competências necessárias no mercado de trabalho e a educação recebida pelos jovens em determinadas regiões e profissões.

## BOX 2

### Principais Fatos sobre a Gestão das Políticas de Juventude da Rússia

- Na Federação Russa, todos os assuntos relacionados a políticas de juventude – e políticas sociais dirigidas aos jovens, mais especificamente – são tratados pelo Ministério da Educação e Ciência, Ministério do Esporte e Ministério do Trabalho e da Seguridade Social.
- As relações orçamentárias entre as autoridades federais e regionais são regidas de acordo com os princípios do federalismo orçamentário. Assim, a agenda regional e as suas dotações financeiras são definidas em âmbito local. No campo das políticas de juventude, isso significa que cada região tem os próprios programas, estratégias e órgãos – muitas vezes, até mesmo ministérios especiais para as políticas de juventude – para lidar com as questões urgentes relacionadas à promoção do emprego dos jovens.
- As políticas de juventude são enquadradas no âmbito da Estratégia de Políticas do Estado para a Juventude, que possui caráter decenal. O principal órgão executivo de consolidação das atividades relacionadas à promoção do emprego dos jovens no nível federal é a Agência Federal para Questões da Juventude.

Fonte: Tsogoev (2013).

desemprego das pessoas de 30-49 anos de idade. Para contextualizar esses números, o nível de desemprego de toda a população russa em idade ativa (15-72 anos), na mesma época, era de apenas 5,6 por cento.

Fica perfeitamente claro que o nível de desemprego entre os jovens pode variar muito com a região. As três regiões com os níveis mais altos de desemprego entre os jovens são a República da Inguchétia, a República da Chechênia e a República de Tyva (ROSSTAT, 2014). No entanto, é

interessante observar que cerca de 30 por cento de todas as pessoas desempregadas na Rússia utilizam o Serviço de Empregos da Rússia para encontrar novos empregos, o que demonstra a relativa popularidade da iniciativa adotada pelo Estado para lidar com tal problema.

Os dados mostram que as desigualdades estruturais e regionais presentes na Federação Russa criaram um descompasso dramático entre as competências demandadas pelo mercado de trabalho

e a educação recebida pelos jovens em determinadas regiões e profissões. Esse ambiente aparentemente complexo é cheio de obstáculos que precisam ser superados. Entre outras iniciativas, as políticas sociais da Rússia podem ajudar nessa superação.

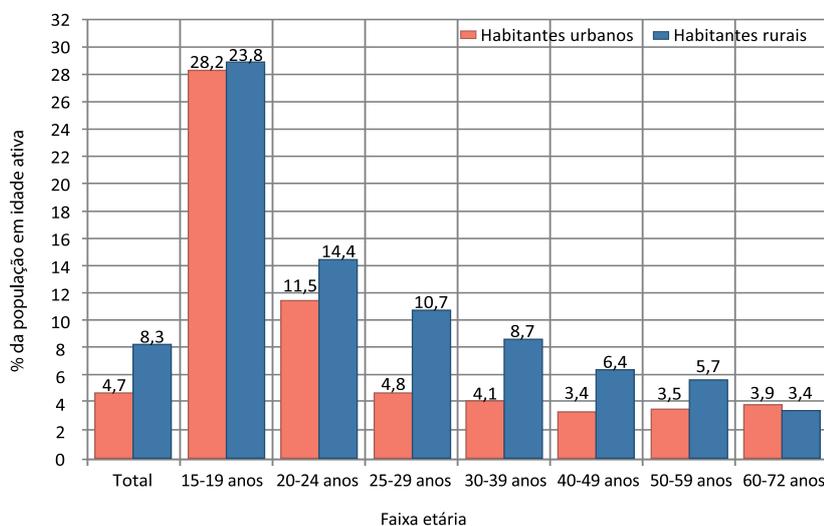
As políticas para a juventude postas em prática pela Federação Russa para enfrentar esses desafios estruturais são enquadradas no âmbito da Estratégia de Políticas de Estado para a Juventude. A estratégia atual foi adotada em 2006, por um período de 10 anos. A próxima estratégia está sendo desenvolvida e será lançada em 2016. A estratégia visa estimular a integração sistêmica dos jovens e conscientizar as pessoas sobre as várias possibilidades de crescimento pessoal e profissional que estão disponíveis, apoiando e promovendo jovens ativos e talentosos e integrando e oferecendo oportunidades iguais para pessoas de várias origens e grupos. A forma como a estratégia de 2006 se conecta a outras iniciativas do Estado é descrita no Box 2.

Um passo fundamental para a consecução dos objetivos da estratégia para a juventude de 2006 é identificar, promover e apoiar os jovens ativos e suas conquistas nas esferas socioeconômica, civil e política, assim como nas artes e no esporte. A estratégia atual introduziu um conjunto de políticas voltadas para o emprego dos jovens e sua preparação para a vida futura, social e profissional. O Box 3 apresenta os principais programas sociais criados para promover tais objetivos.

Além dos programas identificados na estratégia, a importância do desenvolvimento econômico e social contínuo e da educação são aspectos endossados pelo governo russo. Dessa forma, em 2005, o presidente Vladimir Putin lançou quatro projetos nacionais prioritários para promover o desenvolvimento do capital humano. Um desses projetos nacionais é o chamado “Educação”, que visa desenvolver as condições para explorar o potencial de inovação dos jovens russos, por meio do desenvolvimento de programas, iniciativas e universidades estaduais para ajudar a promover a inovação. O programa foi criado para prover ajuda financeira, de modo competitivo, para os melhores alunos, professores, escolas e

## FIGURA 2

### Níveis de Desemprego em Áreas Urbanas e Rurais – Dezembro de 2013



Fonte: Rosstat (2011).

## BOX 3

### Políticas e Programas Sociais Voltados a Jovens para Reduzir o Desemprego na Federação Russa

- A rede de informação russa Nova Visão (New Look) e o programa Carreira (Career) fornecem bases de dados sobre o trabalho dos jovens para promover o encontro entre a oferta e a procura de trabalho. O programa de Carreira também promove a auto-organização de sindicatos de alunos, para fornecer formação profissional.
- O programa Time (Team) visa encontrar e treinar pessoas para cargos de gestão, tanto em âmbito comunitário quanto governamental.
- O Programa de Voluntário Russo promove a ocupação de jovens como voluntários em empresas privadas, instituições públicas e, principalmente, organizações não governamentais.
- O programa Um Passo em Frente (A Step Forward), projetado para jovens vulneráveis, visa promover grupos de autoajuda para enfrentar desafios socioeconômicos.

Fonte: Federal Agency for Youth Affairs (2006).

universidades, por meio de um sistema de concursos e subvenções.

A ênfase na educação não está errada, de forma alguma, mas talvez medidas mais progressivas pudessem ser tomadas para resolver a natureza particular da desigualdade regional e socioeconômica na Federação Russa.

Em razão dos incentivos em jogo e das diferenças na oferta de educação por todo o país, o auxílio financeiro prestado em regime competitivo pode, de fato, não alcançar aqueles que mais precisam dele e tampouco o objetivo de desenvolver o potencial dos jovens que não têm acesso aos recursos ou subvenções devido a seus resultados nos concursos. Os altos níveis de desemprego entre os jovens exigem novas soluções por parte das autoridades russas. Agora que a nova estratégia para a juventude de 2016 está sendo ativamente debatida, podem estar prestes a ocorrer algumas melhorias nas políticas. Por exemplo, em setembro de 2013, a vice-primeira ministra russa Olga Golodets anunciou planos de que o governo russo adotaria um novo programa de trabalho para estimular o emprego dos jovens, pessoas com deficiência e moradores de regiões economicamente carentes. O programa foi concebido para fornecer um financiamento anual de RUB 45 bilhões (cerca de USD 1,28 bilhão), ao longo de três anos, para promover o emprego de grupos desfavorecidos (GOLODETS, 2013). Os recursos serão usados para incentivar os empresários a contratar grupos socialmente vulneráveis (moradores de

regiões menos desenvolvidas, jovens, pessoas à procura do primeiro emprego e pessoas com deficiência). A vice-primeira ministra espera que cerca de 100.000 russos consigam ajuda do governo em 2014, sob a égide desse novo “Programa de Novo Emprego”.

De acordo com Olga Golodets, a economia e a indústria de muitas regiões do país estão, atualmente, prejudicadas por falta de pessoal. O Programa Novo Emprego, de abrangência nacional, foi concebido para ajudar a resolver esse problema. O projeto ajudará as regiões com escassez de especialistas altamente qualificados e de trabalhadores qualificados a atrair jovens qualificados de outras regiões. No entanto, o programa ainda não foi aprovado e existe a preocupação de que ele possa ser adiado, em razão da falta de financiamento disponível no orçamento federal. Em todo caso, a iniciativa de tratar os diferentes tipos de desigualdades na Federação Russa como parte de uma política ou programa é um passo à frente para começar a resolver tais questões.

No entanto, considerando as enormes disparidades entre as zonas urbanas e rurais e entre as diferentes regiões da Federação Russa, há de se questionar até que ponto o governo central é a instância apropriada para a tomada de decisões e implementação de todos os aspectos referentes à política nacional de juventude. Parece importante que as regiões russas desenvolvam os próprios programas, visando aumentar o emprego dos jovens com base na realidade

local. O envolvimento dos jovens e de instituições de ensino e empresas locais no desenvolvimento dos programas poderia ser benéfico para identificar as necessidades existentes e encontrar soluções adequadas.

O desenvolvimento de estágios para os alunos, o apoio a iniciativas empresariais dos jovens, os conselhos sobre as oportunidades de emprego e a formação profissional adicional para os jovens podem compor outras atividades em favor das quais agências locais ou regionais podem participar como facilitadoras.

Além disso, são necessários programas que ofereçam mais assistência aos grupos vulneráveis – tais como determinados grupos marginalizados, além de pessoas com deficiência, órfãos e crianças de famílias muito extensas – para lidar com a pobreza e melhorar os padrões de vida dos jovens em todas as partes do país.

DAVYDOV, I. “The Bologna Process and the New Reforms of Russian Education”. *Russian Education and Society*, v. 48, n. 7, July: 17-32, 2006.

FEDERAL AGENCY FOR YOUTH AFFAIRS. “Projects”. *Federal Agency for Youth Affairs website*. Disponível em: <[www.fadm.gov.ru/projects/](http://www.fadm.gov.ru/projects/)>. Acesso em: 15 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. “Strategy of State Policies Concerning Youth”, Decision n. 1760p of 18 December 2006 of the Government of the Russian Federation. Disponível em: <[www.molodost.ru/text/1151](http://www.molodost.ru/text/1151)>. Acesso em: 14 fev. 2014.

GOLODETS, O. “Speech on the employment situation in Russia”, Meeting with Deputy Prime Ministers: measure to eliminate the consequences of the flood in DFO, accession to the Customs Unions of Armenia, Russian unemployment policies, 9 September 2013, website of the Government of the Russian Federation. Disponível em: <[http://special.government.ru/vice\\_news/4348](http://special.government.ru/vice_news/4348)>. Acesso em: 14 fev. 2014.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. *Global Employment Trends for Youth 2013*. Geneva: International Labour Organization, 2013. Disponível em: <[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_212423.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_212423.pdf)>. Acesso em: 14 fev. 2014.

MINISTRY OF EDUCATION AND SCIENCE OF THE RUSSIAN FEDERATION. *Russian Youth 2000–2025: Development of Human Capital*. Moscow: Ministry of Education and Science, 2013. Disponível em: <[www.fadm.gov.ru/upload/iblock/606/report-fadm-ru-2013-11-13.pdf](http://www.fadm.gov.ru/upload/iblock/606/report-fadm-ru-2013-11-13.pdf)>. Acesso em: 24 jan. 2014.

PERFILIEVA, O. *Country Sheet on Youth Policy: Russia*. Strasbourg: Council of Europe Directorate of Youth and Sport, 2009. Disponível em:



Foto: Esta jovem mulher trabalha em uma padaria perto do Centro Coletivo Magas para deslocados inguches da Ossétia do Norte. A República da Inguchétia tem um dos índices regionais de desemprego juvenil mais altos da Federação Russa, Foto da ONU/T. Bolstad.

<<http://youth-partnership-eu.coe.int/youth-partnership/documents/Questionnaires/Country/2008-09/Russia3x.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2014.

SERVIÇO FEDERAL DE ESTATÍSTICAS DO GOVERNO RUSSO (ROSSTAT). *Employment and Unemployment in the Russian Federation in December 2013*. 2014. Disponível em: <[www.gks.ru/bgd/free/b04\\_03/lssWWW.exe/Stg/d03/9.htm](http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/lssWWW.exe/Stg/d03/9.htm)>. Acesso em: 14 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. *Trends in the labour market*. 2011. Disponível em: <[http://www.gks.ru/bgd/regl/b12\\_04/lssWWW.exe/Stg/d03/2-rin-trud.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b12_04/lssWWW.exe/Stg/d03/2-rin-trud.htm)>. Acesso em: 14 fev. 2014.

RUSSIAN ACADEMY OF SCIENCE, INSTITUTE OF SOCIOLOGY. *Analytical report. Poverty and Inequality in Modern Russia: 10 years later*. 2013. Disponível em: <[http://www.isras.ru/analytical\\_report\\_bednost\\_i\\_neravenstva.html](http://www.isras.ru/analytical_report_bednost_i_neravenstva.html)>. Acesso em: 14 fev. 2014.

TSGOEV, V. "Legislation about Youth and Youth Policy". In: LUKOV, A. (Ed.). *State Youth Policy: Russian and International Practice of Realisation of Youth's Innovative Potential in a Society*. Moscow: Moscow University for the Humanities, 2013. p. 90-98.

UNDP. *National Human Development Report in the Russian Federation 2010*. Millennium Development Goals in Russia: Looking into the Future. Moscow: UNDP, 2010. Disponível em: <<http://www.un.org/ru/publications/pdfs/national%20human%20development%20report%20in%20the%20russian%20federation%202010.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2014.

1. Os nomes de programas e as políticas são traduções dos autores a partir de seus títulos originais em Russo.

## Políticas Sociais na Índia: Impactos e Desafios para a Juventude

por Jayati Ghosh, Centro de Estudos Econômicos e Planejamento, Jawaharlal Nehru University

**Definindo a política social** A política social refere-se, de forma ampla, ao conjunto de intervenções estatais que afeta diretamente o bem-estar social, as instituições sociais e as relações sociais. Ela não é apenas o resultado de considerações simples de bem-estar, mas sim um instrumento fundamental no processo de desenvolvimento, que funciona em associação com a política econômica, como parte de uma estratégia mais ampla. Assim, essa política é importante não só do ponto de vista humanitário, pois ela também responde ao imperativo econômico

e político de crescimento futuro e estabilidade política e é particularmente relevante na manutenção de um apoio público mais amplo aos governos que estão envolvidos no processo de transformações econômicas.

No nível mais básico, políticas sociais de diferentes tipos são cruciais para a capacidade de o Estado "gerir" a modernização e, com ela, os grandes choques econômicos e sociais que são necessariamente gerados.

Essas políticas fornecem fontes de legitimação – não só do Estado, mas

também do projeto de desenvolvimento em si – e servem como mitigadoras dos piores efeitos sociais da volatilidade cíclica e da crise. Uma política social eficaz pode aumentar a produtividade social agregada pelo trabalho, por meio da prestação universal de bons serviços de educação e saúde básica. De modo geral, portanto, a política social pode aumentar a coesão social, reduzir a discriminação de gênero, garantir a legitimidade da ordem política e contribuir para a estabilidade política – o que, por sua vez, é essencial para qualquer processo de crescimento econômico sustentável.

## TABELA 1

Situação Nutricional das Mulheres (Percentagem de Mulheres com 15 – 49 Anos abaixo de 145 cm, Índice de Massa Corporal (IMC) Médios e Percentagem com Níveis Específicos de IMC, Índia (2005 – 2006)

Índice de Massa Corporal (IMC)\* em Kg/m<sup>2</sup>

Idade	Altura		IMC Médio	Magra			Acima do peso/Obesa		Número de mulheres
	% abaixo de 145 cm	Número de Mulheres		18,5 – 24,9 (normal)	<18,5 (totalmente magra)	17,0 – 18,4 (levemente magra)	<17,0 (moderadamente / severamente magra)	≥ 25,0 (acima do peso ou obesa)	
15–19	11,7	23.679	19,0	50,8	46,8	25,9	20,9	2,4	22.147
20–29	10,9	41.332	20,0	53,7	38,1	21,7	16,4	8,2	36.413
30–39	10,9	32.233	21,1	51,6	31,0	17,0	14,0	17,4	31.321
40–49	12,8	21.975	21,9	49,8	26,4	14,1	12,3	23,7	21.900
Total	11,4	119.219	20,5	51,8	35,6	19,7	15,8	12,6	111.781

Fonte: Extraído de IIPS and Macro International (2007a): Tabela 10.22.1. Por favor, consulte a tabela original para mais informações desagregadas por características básicas, ou seja, estado civil, residência, educação, religião, casta/tribo e índice de riqueza.

\* Exclui as mulheres grávidas e as mulheres que deram à luz nos últimos dois meses.

Este último impacto torna a política social importante no tratamento dos problemas enfrentados pelos jovens, especialmente em países em desenvolvimento. Ela passa a ser de particular relevância para os países que poderiam colher frutos dos dividendos demográficos resultantes da expressiva população jovem, mas carecem de outras características favoráveis, como saúde e nutrição adequadas, educação de qualidade e capacitação.

### A política social na Índia

Na Índia, no entanto, a política social não foi realmente utilizada como

instrumento básico de estratégias de desenvolvimento. Em vez disso, ela surgiu, essencialmente, sob a forma de respostas *ad hoc* às demandas particulares de grupos que, pelo menos temporariamente, adquiriram algum grau de visibilidade política. Mesmo assim, pelo menos alguns dos efeitos sociais da modernização foram atingidos, visto que a maioria dos efeitos de desestabilização foi evitada. A legitimação – e, de fato, a aceitação social – da supressão do consumo atual por parte dos trabalhadores e camponeses também foi alcançada. No entanto, isso não ocorreu da mesma forma com as elites

econômicas, que não têm se mostrado dispostas a aceitar a disciplina econômica necessária em um caminho sustentado de desenvolvimento agregado. Em longo prazo, o regime econômico e sua política social associada falharam completamente na tentativa de aumentar a produtividade do trabalho social agregado e de reduzir o déficit de emprego no sistema.

As formas mais importantes de política social, no contexto indiano, incluem a reforma agrária; aquisição e distribuição de alimentos; educação; criação de emprego por meio de obras públicas;

## TABELA 2

Situação Nutricional dos Homens (entre Homens com 15 – 49 Anos, Índice de Massa Corporal (IMC) Médio e Percentagem com Níveis Específicos de IMC por Características de Fundo, Índia (2005 – 2006)

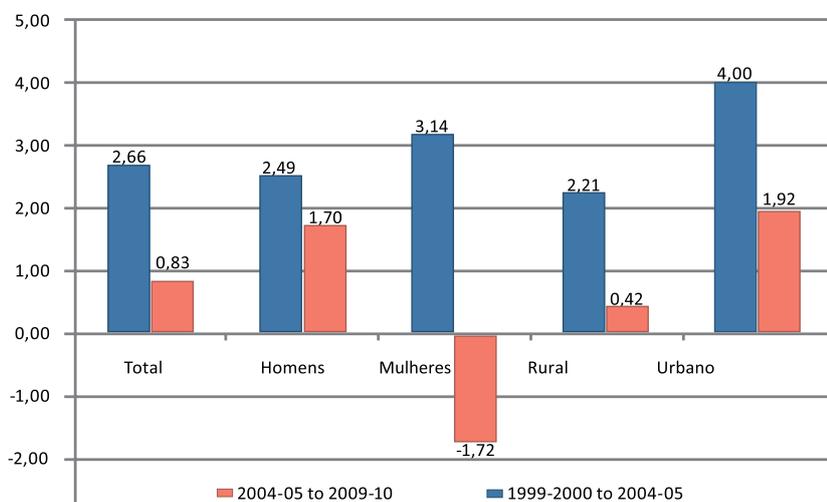
Índice de Massa Corporal (IMC) em Kg/m<sup>2</sup>

Idade	IMC Médio	18,5 – 24,9 (normal)	Magro			Acima do peso/Obeso		Número de homens
			<18,5 (totalmente magro)	17,0 – 18,4 (levemente magro)	<17,0 (moderadamente / severamente magro)	≥ 25,0 (acima do peso ou obeso)		
15 – 19	18,3	40,2	58,1	28,8	29,3	1,7	12.251	
20 – 29	20,1	60,4	53,0	21,8	11,3	6,5	21.396	
30 – 39	21,0	61,4	25,5	16,7	8,9	13,0	18.015	
40 – 49	21,2	58,6	26,2	15,8	10,4	15,2	14.079	
Total	20,2	56,5	34,2	20,4	13,8	9,3	65.742	

Fonte: Extraído de IIPS e Macro International (2007a): Tabela 10.22.1. Por favor, consulte a tabela original para mais informações por características básicas, ou seja, estado civil, residência, educação, religião, casta/tribo e índice de riqueza.

## FIGURA 1

### Índices do Crescimento Total do Emprego (Faixa etária de 15+, Índices Anuais Compostos %)



Fonte: Chandrasekhar e Ghosh (2011a).

ações afirmativas em prol do emprego nos serviços públicos e instituições de ensino; programas de combate à pobreza voltados para a criação de ativos ou de microcrédito; e mudanças nas formas e estruturas de governança, por meio da descentralização e certo nível de desconcentração dos recursos.

#### Propriedade da terra e crédito

Não houve nenhuma transformação expressiva nos padrões de posse de terra e nas relações agrárias no país por meio de ações do governo – do modo como ocorreu em alguns países do leste da Ásia – com exceção de alguns estados, como Kerala e Bengala Ocidental. Em vez disso, a distribuição da riqueza tornou-se ainda mais desigual, à medida que a terra e outros recursos naturais tornaram-se mais concentrados, deslocando os pequenos produtores e criando outra forma grave de desigualdade, fundamentada em riqueza financeira. Um grande número de jovens encontra-se excluído da maioria dos ativos, o que junto com um sistema de crédito formal inadequado, restringe severamente suas oportunidades de geração de renda.

#### A segurança alimentar e os pequenos agricultores

A segurança alimentar tem emergido como um dos principais entraves ao

crescimento e como uma questão política preponderante. O sistema público de gestão de alimentos da Índia foi originalmente concebido para manter um grau razoável de estabilidade de preços; para fornecer alguns incentivos aos produtores, garantindo que os preços sejam mantidos acima dos custos estimados; e conferir certo nível de segurança alimentar aos consumidores. Esses objetivos nunca foram plenamente alcançados, sendo prejudicados ainda mais pelas reformas econômicas e liberalização comercial a partir do início da década de 1990, que reduziu a viabilidade do cultivo dos pequenos agricultores no contexto de uma deterioração geral da disponibilidade *per capita* de grãos. De acordo com a mais recente Pesquisa Nacional de Saúde da Família (NFHS), de 2005-2006, 46 por cento das crianças com menos de três anos de idade estavam abaixo do peso; 36 por cento das mulheres e 34 por cento dos homens tinham Índices de Massa Corporal (IMC) abaixo do normal; 79 por cento das crianças de 6-35 meses tinham anemia, assim como 56 por cento de todas as mulheres casadas com idade entre 15-49 anos de idade e 24 por cento dos homens com características semelhantes; e 58 por cento das mulheres grávidas sofriam de anemia. Esses indicadores eram muito piores nas áreas rurais da Índia,

especialmente em estados como Madhya Pradesh, Bihar e Jharkhand. As Tabelas 1 e 2 ilustram a insegurança alimentar dos jovens em áreas rurais do país, mostrando que cerca de 40 por cento das mulheres entre 15 e 29 anos de idade têm IMCs abaixo do normal. As mesmas médias aplicam-se à população jovem rural masculina, que tem IMCs ainda piores na faixa etária de 15 a 29 anos de idade.

Esses resultados negativos de nutrição referem-se ao período anterior ao aumento expressivo dos preços dos alimentos na Índia. Desde 2006, o preço dos alimentos básicos triplicou na maioria dos principais mercados na Índia.

A recente Lei de Segurança Alimentar, que estende o acesso a alimentos subsidiados a cerca de dois terços da população da Índia, é uma tentativa parcial de remediar essa situação, mas concentra-se apenas na distribuição subsidiada para cerca de dois terços da população, sem disposições adequadas para garantir a produção nacional ou recomendações específicas de foco na segurança alimentar ou na criação de empregos para os jovens.

#### Geração de emprego

A falta de geração suficiente de empregos e de diversificação econômica são as principais falhas das sucessivas trajetórias de crescimento na Índia. Uma tentativa de lidar com esse fato veio na forma de um programa de garantia de emprego rural, que atualmente fornece uma média de, aproximadamente, 45 dias de trabalho por ano a quase 50 milhões de famílias rurais. Esse programa apresenta um potencial enorme, mas tem sido implementado de modo desigual entre os estados, além de, recentemente, enfrentar uma diminuição de interesse por parte do governo central.

O ano fiscal com o ápice de gastos e geração de emprego, no âmbito desse programa, foi 2009-2010. Desde então, ele tem diminuído um pouco. No entanto, se o programa for utilizado com criatividade e de modo eficaz, poderia tornar-se um meio importante de aumentar a demanda local e melhorar as condições de produtividade rural. A informalidade generalizada das condições de trabalho complica ainda mais o problema: em 2004-2005, apenas quatro por cento da força de trabalho da Índia estava empregada em trabalhos formais, sujeitos à proteção trabalhista.

## Educação e saúde

Infelizmente, a educação não tem sido uma prioridade da política governamental ou um grande instrumento de política social, o que resultou em melhorias lentas na alfabetização e na educação dos homens e mulheres e disparidades entre os gêneros. Houve uma recente melhoria nas matrículas escolares em todos os níveis, algo que é, certamente, necessário: os jovens cidadãos da Índia merecem ser mais bem educados e a economia precisa desesperadamente de trabalhadores mais qualificados. No entanto, os 55 milhões de jovens que estão, atualmente, no ensino secundário e superior provavelmente entrarão no mercado de trabalho em breve e esperam ter acesso a empregos minimamente compatíveis com seus esforços e gastos com a educação. Contudo, nos últimos seis anos, o emprego formal não aumentou e outras formas de emprego (trabalho remunerado regular, casual e autoemprego) aumentaram em apenas cerca de 30 milhões de empregos. Se esse ritmo lento de criação de empregos continuar, haverá lacunas ainda maiores entre a aspiração e a realidade dos mercados de trabalho da Índia.

Enquanto isso, a cobertura adequada de saúde e as pensões sociais universais permanecem extremamente desprovidas de recursos, o que afeta não só as perspectivas das pessoas em relação ao mercado de trabalho, mas também sua qualidade de vida e o potencial para o futuro.

## Ações afirmativas e reservas de emprego

O governo indiano tem procurado lutar contra a discriminação social por meio da ação afirmativa nos empregos públicos e de educação pública para os grupos desfavorecidos, como certas castas e tribos. Não houve, porém, tentativas de forçar ou motivar ações semelhantes no setor privado. De modo geral, tais ações afirmativas tiveram relativamente pouco impacto sobre a posição socioeconômica mais ampla da população pertencente aos grupos sociais reconhecidamente desfavorecidos, como as chamadas Scheduled Castes and Tribes e as Other Backward Classes (Outras Classes Desfavorecidas, em tradução livre), mas isso pode mudar com o tempo.

A política social pode desempenhar um papel de destaque na reversão dessas

falhas, tanto na oferta quanto na procura, uma vez que ela costuma ser intensiva em termos de emprego, gerar mais empregos de boa qualidade e criar uma força de trabalho mais saudável, mais bem educada e produtiva. Essas demandas – bem como aquelas por uma maior oferta e melhor prestação de contas nos serviços públicos – estão, cada vez mais, sendo feitas por uma população mais consciente e predominantemente jovem. ■

CHANDRASEKHAR, C. P.; Ghosh, J. *The Latest Employment Trends from the NSSO*. 2011a. Disponível em: <<http://www.macrosan.org/fet/jul11/fet140711NSSO.htm>>. Acesso em: 21 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. *Deciphering Employment Trends*. 2011b. Disponível em: <[http://www.macrosan.org/fet/jul11/fet260711Employment\\_Trends.htm](http://www.macrosan.org/fet/jul11/fet260711Employment_Trends.htm)>. Acesso em: 21 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. *The Employment Bottleneck*. 2013. Disponível em: <<http://www.macrosan.org/fet/jul13/fet09072013Employment.htm>>. Acesso em: 21 jan. 2014.

IIPS and MACRO INTERNATIONAL. *National Family Health Survey (NFHS-3), 2005-06: India*. Vol. I. Mumbai: International Institute for Population Sciences, 2007a.

\_\_\_\_\_. *National Family Health Survey (NFHS-3), 2005-06: India*. Vol. II. Mumbai: International Institute for Population Sciences, 2007b.

# Índia: Proteção Social e a Juventude

por Ravi S. Srivastava, Centro de Estudos de Desenvolvimento Regional, Jawaharlal Nehru University

**As medidas** e os sistemas de proteção social procedem de inseguranças crônicas e contingentes, bem como da obrigação dos sistemas sociais de mitigar essas inseguranças, nos limites de suas competências e capacidades. Uma vez que a proteção social abrange várias dimensões do ciclo de vida da população, sua cobertura se estende a toda a população, durante a vida útil. O relatório do Grupo Consultivo da OIT destaca que a proteção social representa um “investimento de benefício mútuo, que se paga tanto a curto prazo, dados os seus efeitos de estabilização macroeconômica, quanto a longo prazo, devido ao impacto sobre o desenvolvimento humano e a produtividade” (ILO, 2011a: XXII).

O conceito de proteção social está ancorado aos direitos humanos, consagrados na Declaração Universal

dos Direitos Humanos e em convenções posteriores da ONU. Desde a crise econômica de 2008, a ONU também vem debatendo o conceito de Piso de Proteção Social (Social Protection Floor – SPF). O termo tem sido utilizado para designar um conjunto de serviços e direitos sociais básicos de que o cidadão global deve desfrutar. A Conferência Internacional do Trabalho de 2011 elaborou uma abordagem integrada de proteção social, que enfatiza sua ligação ao mercado de trabalho e outras políticas que reduzem a informalidade, melhoram a produtividade e criam empregos decentes (OIT, 2011b).

## A proteção social na Índia

O PIB da Índia cresceu mais de 18 vezes o próprio tamanho nos mais de 60 anos desde 1951-1952. No entanto, mesmo levando em conta o baixo referencial de pobreza proposto pelo Banco Mundial –

de USD 1,25 por dia – 42 por cento da população indiana era pobre em 2005. Usando-se o critério de USD 2, o número aumenta para 75 por cento. Em 2005-2006, 43 por cento das crianças com menos de cinco anos de idade estavam abaixo do peso e 48 por cento apresentavam crescimento atrofiado. Desde 1993-1994, também houve um aumento na desigualdade em zonas rurais e urbanas, medido pela desigualdade nas despesas de consumo, que subestima sua verdadeira extensão.

Essas características da economia estão intimamente ligadas à natureza da força de trabalho na Índia, caracterizada por desigualdades extremas em termos de resultados e renda, pela predominância da agricultura e do autoemprego e pelo aumento da informalidade. Entre 2004-2005 e 2009-2010, o percentual de

trabalhadores regulares em atividades não agrícolas, sem qualquer contrato escrito, aumentou de 59,2 por cento para 63,2 por cento (SRIVASTAVA, 2012). No momento dessa publicação, quase 93 por cento da força de trabalho da Índia era informal.

A Índia não é signatária da Convenção nº 102 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), mas tem sistemas de segurança social bem estabelecidos e que proporcionam diferentes graus de cobertura em vários dos nove ramos da Convenção, que visam, principalmente, cobrir os trabalhadores do setor formal.

Estimativas diretas do número e tipo de funcionários que recorrem à seguridade social gerida pelo empregador podem ser feitas a partir de recentes Pesquisas Nacionais de Amostra Domiciliar (National Household Survey Rounds), que demonstram que a proporção de todos os trabalhadores assalariados fora da agricultura e cobertos por qualquer tipo de provisão de segurança social diminuiu de 32,6 por cento, em 1999-2000, para 28,6 por cento, em 2004-2005, e 26,4 por cento em 2009-10.

A Índia também tem uma infinidade de programas de proteção social financiados pelo Estado que abrangem todo o ciclo de vida dos indivíduos pobres e que podem ser agrupados nas seguintes categorias: (1) apoio à saúde, educação e nutrição para as crianças em idade pré-escolar e escolar até os 14 anos de idade; (2) proteção da saúde social; (3) segurança alimentar; (4) segurança de subsistência e emprego para as pessoas pobres, tanto em áreas rurais quanto urbanas; (5) pensões para os pobres, com participação do estado; (6) habitação; e (7) cobertura de invalidez e de vida.

O governo central aumentou seus gastos com programas de proteção social nos últimos anos. Como resultado, a participação dos gastos centrais nos principais setores relacionados à proteção social subiu de cerca de um quarto, em 1995-1996 para, aproximadamente, um terço, em 2011-2012. As despesas centrais com esses setores subiram de 1,06 por cento do PIB, em 1995-1996, para 1,75 por cento do PIB, em 2010-2011. No entanto, os gastos totais combinados dos governos central e estaduais, embora tenham se mantido mais ou menos estagnados entre 1995-1996 e 2000-2001, mais tarde

passaram de 4,45 por cento, em 2000-2001, para 5,25 por cento do PIB, em 2010-2011.

### **Um piso de proteção social com base em direitos na Índia**

A extensão da proteção social na Índia ao longo dos últimos anos – em uma direção baseada em direitos, orientada pelos Princípios Diretivos da Constituição da Índia – pode fundamentar a instituição de um piso de proteção social. Dos programas já discutidos, a educação para crianças de até 14 anos de idade, o apoio nutricional e segurança alimentar e o emprego rural não qualificado são agora cobertos por garantias legislativas. Consideram-se esses, com outras três dimensões – pensões sociais, saúde e habitação –, os elementos de um piso de proteção social fundamentado em direitos para a Índia (SRIVASTAVA, 2013).

Foram estimados os custos financeiros envolvidos na criação de um piso de proteção social para o período até 2021-2022: o fim do 13º Plano Quinquenal da Índia, com base em pressupostos plausíveis em relação às taxas de crescimento e outros parâmetros.

O orçamento adicional médio a ser destinado para que se alcance a meta de um piso de proteção social na Índia deverá ser de, no mínimo, 0,99 por cento do PIB durante 12º Plano e de 2,24 por cento no 13º Plano. Esses requisitos podem aumentar com os pressupostos de maior adequação, em especial no caso das pensões sociais. Também consideram-se os recursos financeiros do governo, além das possibilidades de mobilização de recursos adicionais e que estes sejam objetivos viáveis (ibid).

### **Juventude e proteção social**

A Direção do Censo da Índia estima que a população dependente cairá de 42,1 por cento do total da população, em 2001, para 37,2 por cento em 2011 e 35,7 por cento em 2021 – uma potencial fonte de dividendos demográficos. A nova Política Nacional de Juventude (2014), aprovada pelo Conselho de Ministros em janeiro de 2014, foca-se em jovens na faixa etária de 15 a 29 anos de idade, que constituíam, aproximadamente, 28 por cento da população – ou 333 milhões de pessoas – em 2011.

No entanto, 44 milhões de jovens indianos – ou 23 por cento da população jovem da

Índia – ainda estão subnutridos. Uma grande proporção de jovens tem baixos níveis de educação e qualificação técnica, vive na pobreza, está desempregada ou trabalham em empregos pouco qualificados e precários no setor informal (SINHA, 2013).

As recentes Rodadas da Pesquisa Nacional por Amostra sobre emprego/desemprego mostram que os índices de desemprego entre os jovens são muito maiores que na população geral em idade ativa, especialmente na faixa etária de 15-24 anos de idade e mais ainda entre as jovens do sexo feminino. Os índices de desemprego também aumentam com os níveis de educação e são muito mais elevados entre as mulheres no ensino médio e nos níveis mais elevados de ensino – indicando a existência de um sério descompasso entre a natureza da oferta e da procura. Os jovens desempregados perfazem quase metade do total dos desempregados, apesar dos jovens representarem apenas 21 por cento do número total de trabalhadores adultos (ibid).

Entre as pessoas empregadas, os jovens são mais propensos a trabalhar em um emprego casual que quaisquer outros trabalhadores. Embora os jovens de ambos os sexos tendam a ser menos empregados na agricultura, os jovens do sexo masculino têm muito mais probabilidade de trabalhar fora da agricultura – especialmente no setor da construção – e têm forte representatividade nos fluxos de migração sazonal de longa distância (ibid; MITRA; VERICK, 2013).

A necessidade de oferecer empregos aos jovens deve ser conjugada a uma seguridade social adequada à melhoria da educação e das habilidades e à criação de empregos decentes no setor formal. Como já foi mencionado, o mais notável dos programas de emprego lançados pelo governo indiano é o instaurado sob a Lei Nacional de Garantia de Emprego Rural, que garante até 100 dias de trabalho não qualificado por família rural, por ano, em projetos de obras públicas. Desde 2008-2009, ele tem proporcionado, por ano, uma média de 2.310 milhões de pessoas-dia (pessoas trabalhando por dia x dias de trabalho) de emprego, para 50,2 milhões de famílias.

Os dois outros programas de emprego – o National Rural Livelihood Mission (ou

Ajeevika) e o Swarna Jayanti Shahri Rozgar Yojana – operam em áreas rurais e urbanas, respectivamente, e se concentram na criação de empregos por meio da promoção do autoemprego, do desenvolvimento de competências, da capacitação de grupos e do trabalho assalariado, no segundo caso (SRIVASTAVA, 2013).

As iniciativas de desenvolvimento de habilidades vêm sendo ampliadas expressivamente desde 2008-2009. Além disso, as iniciativas multissetoriais agora são coordenadas por um Conselho do Gabinete do Primeiro-Ministro. Foi criada a National Skill Development Corporation, estruturada como uma parceria público-privada, para definir os currículos, os padrões e as certificações e financiar iniciativas com

a estreita participação da indústria, para ajudar a aumentar a empregabilidade das pessoas que quiserem.

As estratégias de proteção social descritas anteriormente ocasionaram um aumento da renda real e uma queda da pobreza, bem como a melhorias nas capacidades dos jovens mais pobres. No entanto, o maior desafio na Índia hoje em dia é buscar estratégias econômicas que aumentem o emprego e sustentem ainda mais a expansão da proteção social, diante da desaceleração do crescimento que vem ocorrendo desde 2011-2012. ■

OIT. *Social Protection Floor for a Fair and inclusive Globalisation*. Report of the Advisory Group Chaired by Michelle Bachellet. Geneva: International Labour Organization, 2013a.

OIT. Report of the Committee for the Recurrent Discussion on Social Protection. *Provision Record 24, 100th session of the International Labour Conference*. Geneva: International Labour Organization, 2011b.

MITRA, A.; VERICK, S. "Youth Employment and Unemployment: An Indian Perspective", *ILO Asia-Pacific Working Paper Series*. New Delhi: International Labour Organization Decent Work Team for South Asia and Country Office for India, 2013.

SINHA, P. *Combating Youth Unemployment in India*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2013.

SRIVASTAVA, R. "Social Protection for Workers in India: Struggling for Basic Rights under Increasing Labour Market Flexibility", *Indian Journal of Labour Economics*, v. 55, n. 3, July-September, 2012.

\_\_\_\_\_. *A Social Protection Floor for India*. New Delhi: International Labour Organization, 2013.

## China, Proteção Social e Implicações para o Emprego dos Jovens

por Minquan Liu, Universidade de Pequim e Asian Development Bank Institute

**Questões de proteção social** são enfrentadas por todos os países, tanto durante como após seu processo Lewisiano de desenvolvimento. O início da crise financeira internacional, em 2008, empurrou ainda mais essas questões para a linha da frente da agenda internacional de desenvolvimento.

O aumento da informalização dos empregos em resposta à crise, em muitos países, significou uma séria diminuição das proteções sociais anteriormente disponíveis. Grande parte das discussões recentes sobre o papel e o impacto da proteção social procedeu nesses termos. No entanto, existe a necessidade real de ir além dessa estrutura de curto prazo, orientada pela crise, e examinar o papel e o impacto da proteção social em uma perspectiva de longo prazo.

Isto é especialmente necessário nos países em desenvolvimento, cujos desafios econômicos não são apenas como responder à crise no curto prazo, mas, ainda mais importante, como promover o desenvolvimento de longo prazo. Neste artigo, primeiro será delineada, conceitualmente, uma visão de

longo prazo do papel da proteção social e, em seguida, relacioná-la à história recente do desenvolvimento econômico chinês, concluindo com alguns dos principais desafios futuros que a China deverá enfrentar na área de proteção social e como tais elementos afetam o desemprego dos jovens.

### O papel de longo prazo da proteção social

A Figura 1 apresenta um modelo conceitual simples. No curto prazo, a proteção social pode ter um impacto negativo sobre o crescimento econômico. Presumivelmente, é por essa razão que muitos países desenvolvidos começaram a introduzir reformas em seus mercados de trabalho há algumas décadas, desvinculando o emprego de várias proteções sociais, e por que muitos países em desenvolvimento, inclusive a China, têm relutado em introduzir medidas de grande escala de proteção social focadas no emprego, na saúde, em redes de segurança, etc.

Contudo, essa é uma visão de curto prazo do impacto da proteção social. No longo

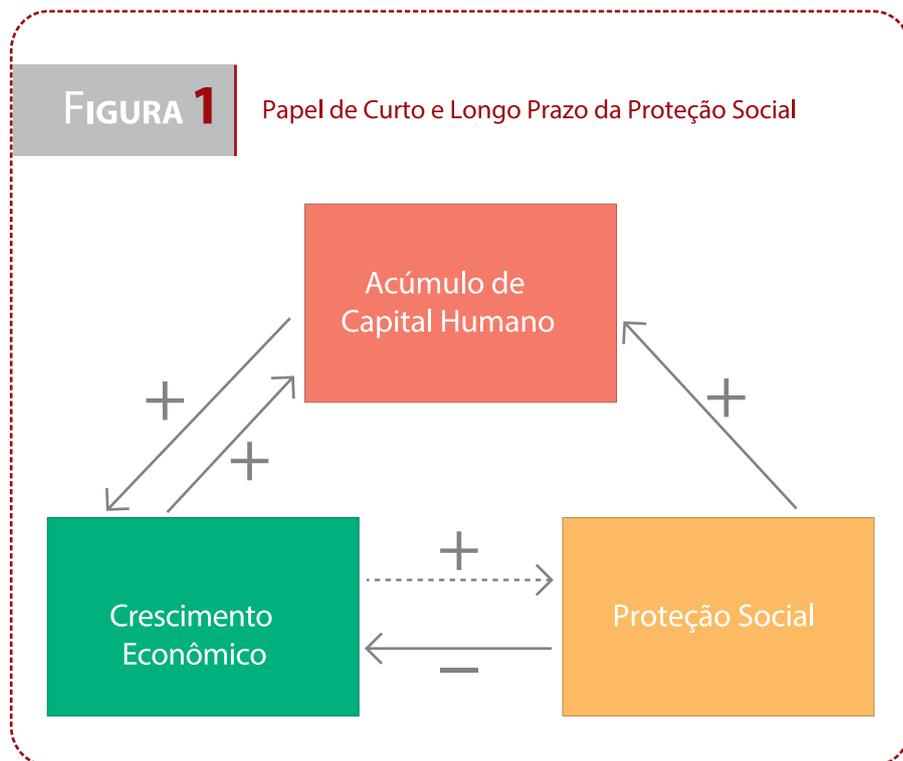
prazo, a proteção social pode ter efeitos positivos importantes no acúmulo de capital humano de determinado país. Dois dos principais canais de acumulação de capital humano são os investimentos em saúde e educação. Esses dois tipos de investimentos podem ser subsidiados pela proteção social oferecida às pessoas de baixa renda.

O seguro de saúde é um exemplo disso, bem como o fornecimento de uma rede de segurança social. Em muitas sociedades, as pessoas pobres também tendem a dedicar a maior parte da renda extra que recebem à educação infantil. De fato, no caso das transferências diretas de renda, os benefícios de proteção social das famílias pobres também podem ser condicionados à educação de seus filhos, como já foi tentado em alguns países latino-americanos. Tais benefícios que apoiam diretamente a educação das crianças de famílias pobres também podem ter um impacto observável.

Para um país em desenvolvimento que busca completar seu processo de desenvolvimento Lewisiano e transformar-se em um país moderno e desenvolvido, não

“

Para um país em desenvolvimento que busca completar seu processo de desenvolvimento Lewisiano e transformar-se em um país moderno e desenvolvido não há nada mais importante do que o acúmulo de capital humano.



Fonte: Elaboração do autor.

há nada mais importante do que o acúmulo de capital humano. Se isso não ocorrer, o capital físico externo, a tecnologia ou a técnica moderna de gestão não poderão ser utilizados de forma eficaz.

A Figura 1 mostra esse segundo canal de efeito, indo da proteção social até o acúmulo de capital humano e, assim, até o crescimento e desenvolvimento econômico. Visto que o acúmulo de capital humano é, necessariamente, um processo de longo prazo, o segundo canal também deve ser de longo prazo. É importante reconhecer que as proteções sociais não vão ser usadas apenas para o aumento imediato do consumo dos destinatários; pelo menos parte delas pode ser transformada em investimentos em capital humano. Por sua vez, esses investimentos podem ter um efeito favorável, a longo prazo, sobre o crescimento e o desenvolvimento econômico.

Além dos dois efeitos mencionados anteriormente, pode também haver um efeito inverso, do crescimento econômico para proteção social e para o acúmulo de capital humano, representado pelas duas setas tracejadas. Tais efeitos reversos também têm sido enfatizados, tradicionalmente, na literatura específica

sobre o assunto. No entanto, é importante reconhecer o papel importante da proteção social no crescimento econômico de longo prazo, por meio do maior acúmulo de capital humano.

#### **Investimentos no setor social e o crescimento recorde da China**

A China tem tido taxas inéditas de crescimento econômico ao longo das três últimas décadas, em comparação ao próprio histórico e à maioria dos outros países no mesmo período. Durante cerca de três décadas, de 1980-2010, a taxa média de crescimento foi de 9,9 por cento, enquanto a média mundial das taxas de crescimento foi de, aproximadamente, de 2,9 por cento, uma diferença de sete pontos percentuais. Que entendimentos a concepção do papel da proteção social proposto anteriormente traz sobre o crescimento recorde alcançado pela China?

As explicações existentes geralmente atribuem o crescimento econômico chinês a fatores como reformas orientadas para o mercado, mudanças no modelo de propriedade e a adoção de uma estratégia de desenvolvimento fundamentada na exportação e no investimento estrangeiro direto (IED). Esses fatores contribuíram para o crescimento recente da China,

mas não parece justificável atribuir todo desempenho do crescimento a eles. Deve-se perguntar se esses fatores – independentes ou em conjunto – constituíram o conjunto necessário ou suficiente de condições para o crescimento econômico da China. Se eram condições necessárias, que outros fatores cruciais ajudaram a garantir esse sucesso? Se, no entanto, eles representam condições suficientes, então por que existem países cujas economias têm sido muito mais orientadas para o mercado, cuja estrutura de propriedade tem sido de âmbito muito mais privado e que também seguiram uma estratégia de desenvolvimento puxada por exportações e IED e que não registraram um crescimento tão retumbante quanto o da China – ao mesmo tempo, antes ou depois?

Quando se reflete sobre essas questões, torna-se claro que outros fatores podem ter papéis a desempenhar, não necessariamente como alternativas para aqueles mencionados, mas como um complemento. Um fator que será enfatizado nesse artigo é o extenso acúmulo de capital humano, alcançado antes das décadas de reforma, por meio de uma combinação de investimentos na área social, incluindo diversas medidas de proteção social. Isso, junto com os outros fatores mencionados anteriormente, desencadeou forças sem precedentes que levaram ao crescimento – também sem precedentes – da economia chinesa, presenciada pelo mundo inteiro.

Em duas décadas, desde a primeira metade da de 1950 até a primeira metade da de 1970, a expectativa de vida na China aumentou dramáticos 22 anos, superando em sete anos o país mais próximo no *ranking* de desempenho. Durante aproximadamente o mesmo período, a China realizou, sucessivamente, vastas expansões na educação – inicialmente na alfabetização básica e, em seguida, no ensino básico, na primeira metade do secundário e, depois, também na segunda metade do ensino secundário. Assim, de acordo com os dados do censo nacional de 1990, a taxa de conclusão do ensino secundário da coorte de 1956 a 1960 foi de 20,77 por cento, em comparação a apenas 8,61 por cento para a coorte de 1951 a 1955 – uma diferença de 12 pontos

percentuais, ao longo de cinco anos. Para mais detalhes, ver Liu (2011).

Essas conquistas extraordinárias no acúmulo de capital humano deveram-se a uma combinação de políticas de investimento no setor social, incluindo o investimento público direto em saúde e educação, mas também aos gastos com proteção social. Essas primeiras conquistas foram importantes fatores complementares às políticas de reforma subsequentes que, juntas, levaram a taxas recordes de crescimento econômico na China, nas décadas pós-reforma.

### **Proteção Social na China: os desafios futuros**

A China chegou em um momento crucial, em que deve decidir se – e como – o país irá expandir sua cobertura de proteção social e se – e como – deve reformar radicalmente seus sistemas de proteção social. Entre os desafios que enfrenta, o mais importante é a forma de unificar as duas partes principais do sistema – referentes aos residentes urbanos e aos agricultores rurais.

Com a rápida urbanização de algumas partes do país (principalmente ao longo da costa leste) e a migração generalizada de residentes rurais de outras regiões do país em direção às áreas costeiras do leste, é necessário saber como unificar as proteções sociais oferecidas à população local e à população migrante de determinada cidade ou município. Além das questões profundamente éticas que essas divisões inevitavelmente geram, há também questões referentes ao impacto econômico dessas divisões sobre o desenvolvimento contínuo da economia.

Neste sentido, o caso dos migrantes é particularmente impressionante. As proteções sociais a que têm direito são fornecidas por seu município, distrito ou condado, seja na forma de terra que eles têm direito de receber ou terceirizar ou a oportunidade de enviar as crianças para a escola ou participar de um novo esquema de cooperativa de seguro médico rural no município ou condado.

Por outro lado, o local da sua atividade econômica e, portanto, também o local onde a pessoa deveria, idealmente, receber seus benefícios de proteção social é seu município ou condado adotado.

Essa dissociação entre os dois locais faz com que muitas famílias fiquem divididas, com alguns membros (geralmente um dos pais, ou ambos) vivendo na cidade de adoção e outros (filhos e filhas) vivendo na cidade de origem.

O impacto a mais longo prazo desse fato sobre o acúmulo de capital humano, em termos da educação perdida e do desenvolvimento comprometido da saúde física e mental das crianças, pode ser enorme, o que, por sua vez, pode ter sérias repercussões negativas no potencial de desenvolvimento futuro da China.

Mesmo para as crianças que se mudam com os pais para uma cidade recém-adotada, suas oportunidades de receber educação normal e cuidados de saúde como as crianças locais podem ficar comprometidas, pois elas não possuem o hukou (o registro local). Em parte por essa razão, muitos pais que migram para áreas urbanas muitas vezes decidem deixar seus filhos para trás, em sua cidade natal, para garantir seu acesso a esses serviços. No entanto, isso tem um efeito negativo sobre a unidade familiar, levando a uma separação dos pais e das crianças.

Muitos analistas atribuem a culpa disso diretamente às políticas discriminatórias da cidade ou condado que recebe os imigrantes. No entanto, esse é apenas um lado da história. Em um condado do leste onde esse autor realizou um estudo (LIU, 2012), a proporção da população local para a população migrante foi de 1:1. Sob o atual sistema chinês de responsabilidades orçamentárias descentralizadas, os gastos do setor social ficam inteiramente a cargo das autoridades locais. Como tal, seria difícil esperar de qualquer autoridade do condado, nesses casos, a adoção de uma política de proteção social completamente não discriminatória em relação a seus cidadãos locais e à população migrante.

À medida que a China tenta reformar o seu sistema de proteção social, o país terá que dar atenção também à reforma do sistema atual de responsabilidades fiscais descentralizadas. Os outros níveis de governo, incluindo o municipal, provincial e até mesmo o governo central, terão de arcar com mais

“

Os investimentos de grande escala [da China] na área social, incluindo várias proteções sociais nas décadas pré-reforma, criaram uma força de trabalho jovem, robusta e altamente educada.

responsabilidades antes das fraturas atuais do sistema poderem ser removidas.

Em sua tentativa de construir um sistema de proteção social novo e mais equitativo, o novo governo chinês enfrentará dois grandes desafios correlacionados: como tornar os benefícios de proteção social destinados a moradores urbanos também disponíveis aos residentes rurais, sem puxar para baixo os níveis de que agora gozam os residentes urbanos; e como tornar os benefícios de proteção social de que gozam os residentes locais disponíveis também para a população migrante, sem puxar para baixo os níveis de que gozam os moradores locais. Dado seu papel importante na promoção do investimento em capital humano, tais questões referem-se à equidade e à perspectiva de desenvolvimento econômico sustentado e de longo prazo do país.

#### **Proteção social e o emprego dos jovens**

Para uma economia em desenvolvimento como a da China – e também de outros países dos BRICS – o processo Lewisiano implicaria taxas elevadas de migração rural-rural e/ou regional. Políticas de desenvolvimento de longo prazo que visam à redução/erradicação da pobreza e à criação de empregos teriam de ser moldadas e projetadas com essa base. Porém, muitas vezes, essas migrações são específicas a determinadas faixas etárias e níveis educacionais.

De acordo com um estudo realizado pela Academia Chinesa de Ciências Sociais (Chinese Academy of Social Sciences – CASS) (Du, 2009), a probabilidade prevista de migração de um residente rural é a mais elevada (0,29) quando ele tem entre 16 e 20 anos de idade, caindo rapidamente à medida que a idade aumenta (chegando a meros 0,06 para as pessoas acima de 50 anos). De certa forma, isso é de se esperar, uma vez que seriam principalmente os jovens a migrar para longe de sua cidade, município ou condado natal. No entanto, o estudo CASS também revela diferenças importantes na probabilidade prevista de migração por nível educacional.

Assim, para a coorte etária de 16 a 20 anos, enquanto uma pessoa com o ensino secundário completo tem uma probabilidade de migração de 0,505, uma pessoa que tem apenas o ensino primário tem uma probabilidade de 0,189. Esse

fato, é claro, revela a grande demanda dos empregadores nas cidades e nas regiões mais desenvolvidas da China por uma força de trabalho mais bem educada. Não está claro se suas demandas já estão sendo atendidas.

A educação dos jovens tem um significado especial na China. Ela pode ser responsável pelo sucesso ou fracasso na conclusão desse processo de desenvolvimento. Nenhum país pode ter sucesso em suas ambições de desenvolvimento e até que esse processo de educação seja concluído.

Em um país desenvolvido, mais ou menos educação para os jovens significaria simplesmente mais ou menos empregos para os jovens; em um país em desenvolvimento, mais ou menos educação para os jovens significaria o mesmo e, ainda mais importante, determinaria o sucesso ou fracasso de seus esforços de desenvolvimento.

O caso da China parece ilustrar exatamente esse ponto. Seus investimentos de grande escala na área social, incluindo várias proteções sociais nas décadas pré-reforma, criaram uma força de trabalho jovem, robusta e altamente educada, que seria necessária mais tarde, nas décadas pós-reforma de desenvolvimento, contribuindo decisivamente para o crescimento recorde da China.

O caso da China indica também seus desafios atuais. A maior expansão e unificação de seu sistema de proteção social dualista parecem ser tarefas preponderantes, à medida que a China busca novas formas de garantir um desenvolvimento contínuo.

■

DU, Y. *Recent Trend in the Chinese Labor Market and Their Impact on Income Inequality*. Disponível em: <<http://www.oecd.org/els/42545042.pdf>>.

Acesso em: 10 fev. 2014 (mimeo).

LIU, M. "Understanding the Pattern of Growth and Equity in the People's Republic of China", *Asian Development Bank Institute Working Paper Series*, n. 331. Tokyo: Asian Development Bank Institute, 2011.

LIU, M.; WANG, X.; WANG, Q.; HAN, H. *Public Funding for Maternal and Child Healthcare in China: Funding Modalities and Cost Estimates*. Beijing: Science Press, 2012.

# Obras Públicas, Criação de Emprego e Redução da Pobreza na China Rural

por Zhu Ling, Instituto de Economia da Academia Chinesa de Ciências Sociais (CASS)<sup>1</sup>

**Nas últimas três décadas**, a China tem realizado grandes progressos na luta contra a pobreza. Medido em relação à linha de pobreza estabelecida pelo Banco Mundial (consumo ou renda de USD 1,25 / dia), a incidência da pobreza urbana da China caiu de 44,5 por cento, em 1981, para 0,9 por cento, em 2008, enquanto a incidência da pobreza rural caiu de 94,2 por cento para 22,3 por cento durante a mesma época.

Para o período de 2011-2020, o governo chinês iniciou um novo programa de redução da pobreza rural e elevou a linha de pobreza para uma renda líquida *per capita* anual de 2.300 Yuans, equivalentes a USD 1,8 por dia, em valores de poder de compra de 2005. Medido pelo novo limiar de pobreza, em 2011 o número de pessoas pobres em áreas rurais foi estimado em 128 milhões – ou 13,4 por cento da população rural total.

Essa importante conquista na redução da pobreza é, em grande parte, atribuída ao rápido crescimento econômico e a medidas abrangentes de combate à pobreza. “Oferecer oportunidades de emprego ao invés de apenas medidas de alívio” (*Yigong-daizhen*, em chinês) é uma das medidas. Sua característica principal envolve investimentos do governo em infraestrutura em áreas pobres que, por um lado, criam uma base para o crescimento econômico local e, por outro, proporcionam empregos e renda para as famílias pobres a curto prazo.

A comunidade internacional chama isso de obras públicas. Esse artigo traz uma breve descrição dos efeitos do sistema de obras públicas na redução da pobreza e ressalta o desenvolvimento da promoção do emprego e da proteção social na China rural.

## Efeitos do programa de obras públicas na redução da pobreza

Em 1978, quando a reforma rural começou, 250 milhões de pessoas em áreas rurais da China eram consideradas

pobres. Juntamente com a reforma, o governo central lançou um programa de redução da pobreza em algumas províncias do oeste da China, em 1982, e iniciou uma estratégia de combate à pobreza em todo o país em 1986, destinada a fornecer alimentos e roupas para as famílias pobres.

O esquema de obras públicas foi projetado com ênfase na melhoria da produção e das condições de vida nas áreas pobres.

Entre 1985 e 1997, o governo central acumulou um estoque de grãos de alimentos, óleo consumível, algodão, tecidos e grandes estoques de bens industriais de médio ou baixo grau, avaliados em 11,8 bilhões de Yuans, para a construção de estradas e sistemas de abastecimento de água potável, melhoria da terra, aproveitamento de rios, melhoramento das instalações de habitação e de saneamento das famílias pobres, etc. Os agricultores que participavam do programa de obras públicas eram pagos com alimentos ou vales que podiam ser trocados por bens industriais.

Ao fim da década de 1990, a economia da China havia passado de uma economia planejada para uma economia de mercado e o governo não tinha necessidade de lidar diretamente com o sobre-estoque de bens industriais.

Ao mesmo tempo, a meta de segurança alimentar foi praticamente alcançada. Portanto, o investimento no sistema de obras públicas passou a ser feito em dinheiro. O tamanho do investimento anual que o governo central realizou em 592 municípios pobres focalizados aumentou para uma média de 4 bilhões de Yuans por ano (aproximadamente) entre 2002 e 2010, como mostra a Figura 1. Esse investimento intensivo resultou em cerca de 3,5 milhões de hectares de terras agrícolas recentemente melhoradas, 952.000 km de estradas construídas

e recapeadas e 35 milhões de metros quadrados de espaço para escolas, centros de saúde e clínicas municipais. Além disso, também resolveu as dificuldades de água potável enfrentadas por 56,8 milhões de pessoas e 50 milhões de cabeças de gado.

Até o fim de 2010, 60,9 por cento das famílias rurais residentes de municípios pobres focalizados tinham adquirido o acesso à água potável, a partir de dutos e poços de perfuração profunda, enquanto 88,4 por cento dos domicílios dispunham de instalações sanitárias aprimoradas. Além disso, 88,1 por cento dos municípios estavam ligados a vias públicas, 98 por cento tinham eletricidade e 92,9 por cento tinham telefones instalados.

Os projetos no âmbito do regime de obras públicas são, geralmente, realizados em temporadas de escassez de oferta de trabalho e fazem uso, principalmente, de tecnologias simples e de uso intensivo, proporcionando fontes adicionais de renda não agrícola aos agricultores participantes. Mais de 70 por cento dos participantes pertenciam à faixa etária de 15 a 45 anos de idade.

Os rendimentos dos participantes dependem de suas habilidades e dias de trabalhados, da duração do projeto e do nível salarial local. O salário de um artesão ou operador de máquina costuma ser de pelo menos o dobro do salário pago pelo trabalho não qualificado. Os fundos para pagar esse trabalho estão indicados claramente no plano de investimentos do governo central. Por exemplo, em 2009, foi especificado que 655 milhões de Yuans deveriam ser pagos às pessoas pobres participantes do esquema de obras públicas, representando 16,4 por cento do total dos recursos do projeto.

É importante ressaltar que as obras públicas geraram efeitos secundários de criação de empregos e geração de renda. Por exemplo, entre 1985 e 1987, quando as áreas remotas e montanhosas

“

Um processo acelerado de industrialização e urbanização, desde os anos 1990, permitiu que cerca de 260 milhões de trabalhadores rurais migrassem para áreas urbanas e enviassem remessas consideráveis todos os anos às suas famílias em suas cidades de origem.

da província de Guizhou, no sudoeste da China, foram interligadas por 2.150 quilômetros de vias públicas, 1.331 pequenas e médias empresas foram criadas perto das estradas e geraram cerca de 130.000 postos de trabalho nas áreas de mineração de metais e carvão.

### Criação de emprego e proteção social fora do ambiente agrícola

Um processo acelerado de industrialização e urbanização, desde os anos 1990, permitiu que cerca de 260 milhões de trabalhadores rurais migrassem para áreas urbanas<sup>2</sup> e enviassem remessas consideráveis todos os anos às suas famílias em suas cidades de origem.

A Tabela 1 indica que a participação do trabalho não agrícola aumentou, enquanto a proporção de renda agrícola na renda total de uma família média diminuiu. No entanto, a proporção de trabalho não agrícola e renda não agrícola das famílias pobres parece ser menor que a média nacional.

Com o objetivo de reforçar as capacidades das famílias pobres de acessar oportunidades e partilhar dos benefícios do crescimento econômico, o governo central alocou um total de 3 bilhões

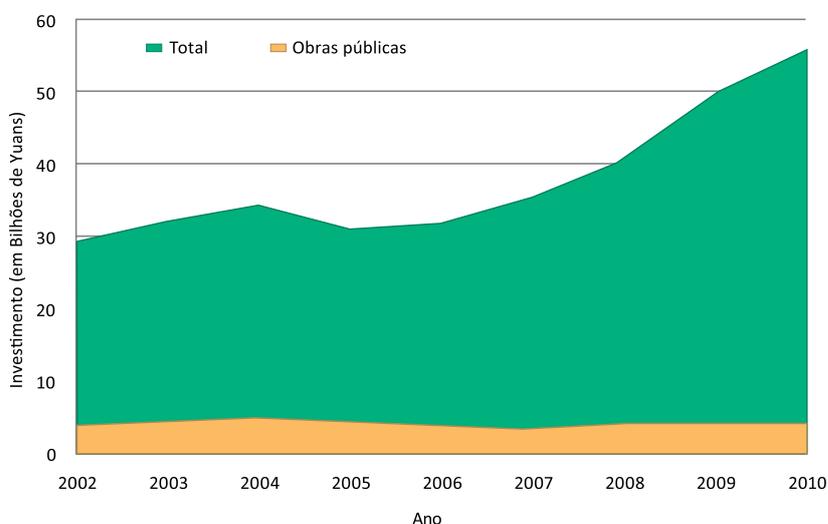
de Yuans a um programa de promoção da migração laboral (*Yulu Jihua*, em chinês) desde 2004.

Ao oferecer formação profissional a jovens de famílias pobres, mais de 4 milhões de trabalhadores receberam capacitação e 80 por cento deles haviam encontrado empregos não agrícolas até o fim de 2010. Em comparação aos que não receberam o treinamento, os trabalhadores qualificados das mesmas áreas pobres ganhavam 300-400 Yuans a mais a cada mês. Além disso, projetos complementares de desenvolvimento socioeconômico e de recursos humanos têm sido instituídos da seguinte forma:

- Estendendo o sistema de proteção social das áreas urbanas para áreas rurais: Atualmente, mais de 95 por cento da população rural faz parte do sistema médico cooperativo. Desde o final de 2009, está em vigor um sistema de pensões experimental - agora, os agricultores com mais de 60 anos têm direito a um benefício mensal não contributivo de 55 Yuan. Além disso, foi criado um sistema de garantia de padrão mínimo de vida voltado às famílias extremamente

FIGURA 1

Investimentos Focalizados em 592 Condados Pobres, por meio de Fundos Nacionais de Redução da Pobreza



Fonte: Households Survey Office of the National Bureau of Statistics. Poverty Monitoring Report of Rural China 2011 (em chinês). Beijing: China Statistics Publishing House, 2012.

# TABELA 1

## Comparação entre a Média Nacional e os Domicílios Pobres na China Rural

Ano	Tamanho do domicílio (pessoas)	Trabalho de família (pessoas)	Trabalho não agrícola	Área cultivada (mu)	Quantidade vendida/ produção total de grãos (por cento)	Receita líquida anual <i>per capita</i> (Yuan)	Renda advinda da agricultura (%)
2000	4,2	2,8	29,7	7,43	44,8	2253	46,2
2005	4,1	2,8	37,9	7,09	59,0	3255	42,4
2008	4,0	2,8	41,0	6,86	63,9	4761	38,3
2010	3,95	2,85	-	6,50	55,7	5919	-
<b>Domicílios pobres</b>							
2000	4,43	2,8	-	-	-	707	65,6
2005	4,3	2,9	20,1	-	-	740	61,8
2008	4,3	3	22,1	-	29,8	989	-
2010	4,2	3	23,9	-	29,7	2003	50,9

Fonte: Ministry of Agriculture, PR China (Poverty Monitoring Report of Rural China 2011. China Agricultural Development Report (em Chinês). Beijing: China Agriculture Press, 2009 e 2012.

Nota: - significa que não há dados disponíveis; 15 mu = 1 ha; e USD 1 = 6,8 Yuans em 2010.

pobres, financiado pelos governos locais e central. Em 2012, 28 milhões de famílias rurais (mais de 53 milhões de pessoas) foram atendidas pela transferência de renda média mensal de 104 Yuans *per capita*.

- Desde 2012, o governo central vem realizando um programa de alimentação escolar em 699 municípios pobres, cobrindo 26 milhões de crianças em zonas rurais.
- Ao mesmo tempo, um programa experimental de nutrição está sendo implementado em 100 municípios em 10 províncias, com alimentos complementares para as crianças com idades entre 6-24 meses rurais.

Em conclusão, a China ainda tem um longo caminho pela frente para eliminar a pobreza. O governo está tomando medidas abrangentes, contínuas e multidimensionais, incluindo o esquema de obras públicas, para combater os casos remanescentes de pobreza extrema e desnutrição infantil.

A promoção do crescimento econômico, criação de empregos e de programas de segurança social, com uma melhor educação e formação, fazem parte dos

esforços realizados para progredir ainda mais na redução da pobreza. ■

NATIONAL BUREAU OF STATISTICS, PR CHINA. *Monitoring and Survey Report of Rural Migrant Workers 2012 (in Chinese)*. 2013. Central Government of the People's Republic of China website. Disponível em: <[http://www.gov.cn/gzdt/2013-05/27/content\\_2411923.htm](http://www.gov.cn/gzdt/2013-05/27/content_2411923.htm)>. Acesso em: 14 de jan. de 2014.

NEWS OFFICE OF THE STATE COUNCIL, PR CHINA. *White Paper on Rural Poverty Reduction and Development in China (in Chinese)*. 2011. Xinhua News Agency website. Disponível em: <[http://news.xinhuanet.com/politics/2011-11/16/c\\_111171617.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2011-11/16/c_111171617.htm)>. Acesso em: 9 dez. 2013.

RESEARCH DIVISION, INTERNATIONAL POVERTY REDUCTION CENTER IN CHINA. *Statistics on Public Works Scheme (in Chinese)*, unpublished working report. Beijing: International Poverty Reduction Center, 2013.

ZHU, L.; JIANG, Z. *Public Works and Poverty Alleviation in Rural China*. New York: Nova Science Publishes, Inc. 1996.

1. Professorial Research Fellow do Instituto de Economia da Academia Chinesa de Ciências Sociais (CASS), Pequim, China. E-mail para contato: zhuling@cass.org.cn.

2. Em 2012, 36,8 por cento dos trabalhadores migrantes tinham menos de 30 anos de idade e 33,6 por cento do total da força de trabalho migrante rural eram mulheres. Ver National Bureau of Statistics (2013).

“

Em conclusão, a China ainda tem um longo caminho pela frente para eliminar a pobreza. O governo está tomando medidas abrangentes, contínuas e multidimensionais, incluindo o esquema de obras públicas, para combater os casos remanescentes de pobreza extrema e desnutrição infantil.

# Redes de Segurança Social e a Criação de Empregos para os Jovens: O Caso da África do Sul

por Avinash Govindjee, Nelson Mandela Metropolitan University

## A falta de emprego na África do Sul

A África do Sul continua sendo uma sociedade caracterizada por elevados níveis de pobreza, desemprego e desigualdade.

O índice oficial de desemprego no país é de, aproximadamente, 25 por cento e mais de 25 por cento da população ainda vive com menos de 2 dólares por dia (PNUD, 2010).

Parte da resposta da África do Sul ao desafio triplo da pobreza, desemprego e desigualdade ao longo das últimas duas décadas tem envolvido a rápida expansão das subvenções sociais. Além disso, por meio de intervenções como programas de obras públicas e similares, foi feita uma tentativa de criar oportunidades de emprego em larga escala.

Na realidade, a Comissão Nacional de Planeamento da África do Sul identificou

o aumento do número de pessoas empregadas África do Sul como prioridade estratégica.

O Plano Nacional de Desenvolvimento propõe a criação de 11 milhões de empregos até 2030, por meio de várias táticas, incluindo a promoção do emprego nos setores com alta absorção de trabalho e a promoção de um ambiente de empregos sustentáveis e crescimento econômico inclusivo (NATIONAL PLANNING COMMISSION, 2011).

O sistema de seguridade social da África do Sul foi, recentemente, considerado sustentável pelo Conselho de Pesquisas em Ciências Humanas (Human Sciences Research Council – HSCR) do país.

Gastos na forma de subsídios sociais são vistos favoravelmente como um investimento em capital humano,

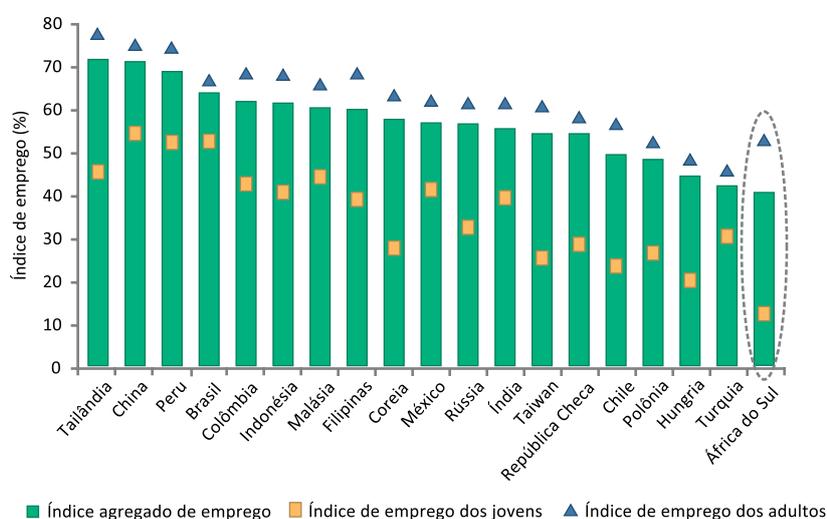
apoiando o crescimento inclusivo futuro (MABUGU; CHITIGA-MABUGU, 2014). Em particular, tem-se argumentado que os subsídios sociais, na verdade, aumentam o consumo de itens básicos, como a alimentação e a educação, impactando positivamente a pobreza e a desigualdade (ibid). A criação de empregos tem sido menos bem-sucedida, e a África do Sul continua enfrentando um problema grave de desemprego juvenil. Cerca de 42 por cento dos jovens com menos de 30 anos de idade estão desempregados e apenas um em cada oito adultos com menos de 25 anos de idade tem um emprego (em comparação a 40 por cento, na maioria das economias emergentes) (NATIONAL TREASURY, 2013).

A Figura 1 mostra a exclusão marcante dos jovens do mercado de trabalho sul-africano, tanto em comparação aos adultos sul-africanos quanto aos jovens de outras economias emergentes. Pode-se observar também que as taxas de emprego dos jovens da África do Sul estão muito aquém das taxas de emprego dos jovens das outras nações dos BRICS, sendo, aproximadamente, 50 por cento da taxa da Rússia – a quarta pior em termos de emprego para os jovens entre os países dos BRICS.

Esse artigo argumenta que a situação dos sulafricanos é agravada pelo notável descompasso que existe entre a prestação de segurança social e a promoção do emprego na África do Sul. Mesmo a recente introdução de um subsídio para promoção do emprego de jovens no país se concentrou mais diretamente nos empregadores e suas necessidades, não nos jovens desempregados. Da mesma forma, é pouco provável que estender o período de cobertura do Fundo de Seguro Desemprego – bem como outras intervenções propostas para esse Fundo – altere a situação do desemprego de forma significativa. Por último, esse trabalho apresenta algumas reflexões e

FIGURA 1

Índices de Emprego dos Jovens e Adultos na África do Sul e outras Economias de Mercado Emergentes e Seleccionadas



Fonte: National Treasury (2013).

alguns breves comentários a respeito da promulgação pendente do Projeto de Lei sobre Serviços de Emprego na África do Sul (Employment Service Bill) e do seu provável impacto sobre a situação atual do país.

### As redes de segurança social na África do Sul e a lacuna do desemprego

A Constituição da República da África do Sul foi adotada para estabelecer uma sociedade fundamentada em valores democráticos, justiça social e direitos humanos fundamentais. Todos na África do Sul têm o direito constitucional de ter acesso à segurança social – inclusive, no caso de pessoas incapazes de sustentar a si próprias e seus dependentes, a assistência social adequada. O Estado deve tomar medidas razoáveis – até mesmo legislativas – na medida do possível, para possibilitar a realização progressiva desse direito. A Legislação da África do Sul prevê uma gama de subvenções de assistência social, bem como cobertura de seguridade social para fins de aposentadoria, remuneração do trabalhador, seguro-desemprego e acidentes rodoviários. Recentemente, também foi proposto um esquema de seguro de saúde nacional.

No entanto, o quadro de assistência social é limitado, principalmente, aos subsídios para os idosos, pessoas com deficiência e crianças com idade inferior a 18 anos. As pessoas com idades entre 18 e 60 anos que nunca foram formalmente empregadas são, efetivamente, excluídas do sistema de segurança social e não podem recorrer à assistência social nem podem contribuir para o Fundo de Seguro Desemprego (Unemployment Insurance Fund – UIF) da África do Sul. Mesmo as pessoas que tiveram períodos de emprego formal e contribuíram para a UIF só têm direito a benefícios limitados e por um período relativamente curto de tempo (nas alterações propostas, um período máximo de 365 dias de benefícios em um período de quatro anos). No momento, um número expressivo de trabalhadores (informalmente) empregados e autônomos está impedido de contribuir para a UIF. A Lei do Seguro Desemprego, de 2001, que regula o funcionamento da UIF, também tem sido criticada por não desempenhar um papel importante na prevenção do desemprego e na reinserção dos desempregados no mercado de

## BOX 1

### Resumo dos Principais Esforços Sociais Sul-Africanos para Promover o Emprego dos Jovens

Nome do programa/política	Descrição/críticas
Programa Expandido de Obras Públicas (Expanded Public Works Programme – EPWP)	Pouco sucesso; o programa está em operação desde 2004, mas ainda não transformou o perfil do desemprego dos jovens no país.
Fundo de Seguro Desemprego Sul-Africano (Unemployment Insurance Fund – UIF)	Apesar de criar o "esquema de treinamento de demissões", o UIF ainda não cobre a grande maioria dos jovens desempregados.
Subsídio ao Emprego dos Jovens (recentemente aprovado)	Subsídios estatais destinados às empresas dispostas a contratar jovens profissionais. Criticado por ser destinado às empresas, e não aos jovens propriamente ditos.
Projeto de Lei de Serviços de Emprego (Employment Service Bill, ainda não aprovado)	Irá prover e melhorar a correspondência entre trabalhos e trabalhadores, por meio de uma base de dados nacional do mercado de trabalho, e também irá coordenar as atividades dos órgãos públicos cujas atividades afetam a criação de empregos.

Fonte: Elaboração do autor.

trabalho. Contudo, um "esquema de treinamento de demissões" fez uso do Fundo para adiar a operação de redução de despesas em períodos recentes de estresse econômico. Esse papel restrito da UIF é, em parte, devido à ausência de uma base legal adequada e de um mandato para que ela sirva o âmbito mais amplo da prevenção, combate e minimização do desemprego e a criação de, por exemplo, esquemas de redução do desemprego (OLIVIER; GOVINDJEE, 2013).

Como tal, há poucos dispositivos na lei de segurança social sobre a (re)integração no mercado de trabalho sul-africano (OLIVIER, 2012). Também não há movimento firme em andamento para expandir o sistema de subsídio social e incluir a assistência social para (as categorias) dos desempregados – por exemplo, por meio da introdução de um subsídio de renda básica na África do Sul. Em vez disso, a introdução de um subsídio salarial para os jovens e uma legislação recentemente proposta na forma do Projeto de Lei de Serviços de Emprego são duas iniciativas que estão sendo tentadas atualmente.

### O subsídio salarial para os jovens e o Projeto de Lei de Serviços de Emprego

O documento de política que define as várias opções políticas para enfrentar o desemprego dos jovens na África do Sul observa que é necessária uma estratégia

multifacetada para aumentar o emprego e apoiar a inclusão social e a coesão social (NATIONAL TREASURY, 2013). Com base nisso, o parlamento recentemente aprovou uma lei que introduz um subsídio de emprego para os jovens, que visa abordar a situação daqueles que têm pouca ou nenhuma experiência de trabalho, em um ambiente em que os empregadores são avessos à contratação de novos funcionários. O subsídio tenta reduzir o custo relativo de contratar uma pessoa jovem (enquanto o salário do empregado permanece inalterado), aumentando, assim, a demanda por trabalhadores jovens. Um benefício adicional é que a experiência de trabalho e a capacitação adquirida durante o período de trabalho subsidiado devem melhorar as perspectivas de emprego a longo prazo, uma vez que os jovens desempregados com alguma experiência de trabalho têm mais de três vezes mais chances de encontrar um emprego que aqueles sem qualquer experiência de trabalho (ibid).

Já foi argumentado que, embora os subsídios aos salários possam ser exitosos na criação de alguns postos de trabalho na África do Sul, eles não devem ser vistos como o instrumento de política principal ou dominante ao lidar com o problema do desemprego em geral. Pelo contrário, eles devem ser ligados à formação estruturada

“

Também não há movimento firme em andamento para expandir o sistema de subsídio social e incluir a assistência social para (as categorias) dos desempregados – por exemplo, por meio da introdução de um subsídio de renda básica na África do Sul. Em vez disso, a introdução de um subsídio salarial para os jovens e uma legislação recentemente proposta na forma do Projeto de Lei de Serviços de Emprego são duas iniciativas que estão sendo tentadas atualmente.

no local de trabalho e ser direcionados às indústrias nas quais o emprego será sensível às mudanças nos custos trabalhistas (BURNS; EDWARDS; PAUW, 2010). Além disso, deve-se notar que o subsídio salarial para os jovens, que lembra a introdução do regime de treinamento de demissões, coloca bastante poder nas mãos dos empregadores, ao decidirem se devem – ou não – participar da iniciativa. Milhões de jovens sul-africanos desempregados permanecem à mercê do mercado, no que diz respeito às reais chances de obter um meio decente de subsistência.

O Projeto de Lei de Serviços de Emprego, quando finalmente aprovado em lei, talvez seja mais ambicioso em sua abordagem, que envolve a criação de um banco de dados nacional de pessoas que procuram emprego a partir do qual os escritórios do Departamento do Trabalho operarão como facilitadores para a alocação profissional desses jovens nas vagas disponíveis no mercado. Além de oferecer serviços públicos de emprego gratuitos, abrangentes e integradas, a finalidade do projeto de lei inclui a coordenação das atividades dos órgãos públicos cujas atividades têm impacto sobre a prestação de serviços de emprego e o estabelecimento de mecanismos para promover o emprego.

### Considerações finais

Há um descompasso impressionante entre a operacionalização da lei de seguridade social na África do Sul, de um lado, e as intervenções de criação de emprego, do outro. A prestação de assistência social no país não consegue resolver a situação dos jovens desempregados, enquanto as ferramentas de segurança social, como o UIF, não cobrem a maioria dos jovens desempregados do país. Em vez disso, a África do Sul apostou em resolver o problema do desemprego por meio de uma série de iniciativas políticas, como o Programa Expandido de Obras Públicas (Expanded Public Works Programme – EPWP), com pouco sucesso. Resta ainda avaliar os impactos da introdução da legislação que estabelece um subsídio salarial para os jovens e institui serviços nacionais de emprego. Considerando-se os imperativos constitucionais da África do Sul, que garantem a prestação de assistência social a todos que não são capazes de sustentar a si próprios

e a seus dependentes, é anômalo e constitucionalmente suspeito o fato de que haja tamanho descompasso entre a seguridade social e a criação de emprego (para os jovens), especialmente quando considerados os resultados positivos referentes ao impacto das subvenções sociais no país. A introdução progressiva do “seguro desemprego”, possivelmente na forma de subvenções para os jovens sul-africanos desempregados e à procura de emprego, ligada à criação de oportunidades extensas de treinamento e autoemprego, na falta de ofertas de emprego – e, possivelmente, dependente da participação em tais oportunidades – é uma alternativa que deve ser adequadamente explorada. ■

BURNS, J.; EDWARDS, L.; PAUL, K. “Wage subsidies to combat unemployment and poverty: Assessing South Africa’s Options”, *IFPRI Discussion Paper*, n. 00969. Washington, D. C.: International Food Policy Research Institute: 1, 2010. Disponível em: <<http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/ifpridp00969.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2014.

GOVINDJEE, A.; DUPPER, O. “Constitutional perspectives on unemployment security and a right to work in South Africa”. In: LIEBENBERG, S.; QUINOT, G. (Eds.). *Law and Poverty: Perspectives from South Africa and Beyond*. Claremont: Juta, 2012. p. 333-361.

MABUGU, R.; CHITIGA-MABUGU, M. “Are social grants a threat to fiscal sustainability?”. *Polity*, 13 January 2014. Disponível em: <<http://www.polity.org.za/article/are-social-grants-a-threat-to-fiscal-sustainability-2014-01-13>>. Acesso em: 17 jan. 2014.

NATIONAL PLANNING COMMISSION. *National Development Plan: vision for 2030*. Pretoria: National Planning Commission: 10, 2011. Disponível em: <<http://www.npconline.co.za/medialib/downloads/home/NPC%20National%20Development%20Plan%20Vision%202030%20-lo-res.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2014.

NATIONAL TREASURY. “Confronting youth unemployment: policy options for South Africa”, *Discussion Paper for Public Comment*. Pretoria: National Treasury: 5, 2013. Disponível em: <<http://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2011/Confronting%20youth%20unemployment%20-%20Policy%20options.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2014.

OLIVIER, M. “Social Security: Framework”. *LAWSA*, v. 13, part 2: para. 33, 2012.

OLIVIER, M.; GOVINDJEE, A. *Comments on the Unemployment Insurance Amendment Bill*. Institute for Social Law and Policy, 2013. Disponível em: <<http://lsslu.nmmu.ac.za/lsslu/media/Store/documents/Home/UIA-AMENDMENT-BILL.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2014.

UNDP. *Millennium Development Goals: Country Report 2010 (South Africa)*. New York: UNDP, 2010. p. 24.

# 18 Anos de Idade? Você está por Conta Própria: Redes de Segurança e o Emprego para Jovens na África do Sul

por Marianne S. Ulriksen, Centro de Desenvolvimento Social na África, Universidade de Joanesburgo, e Lauren Graham, Centro de Desenvolvimento Social na África, Universidade de Joanesburgo

**Completar 18 anos deveria ser** um momento animado, de antecipação para o futuro; o momento em que o jovem começa sua transição para a vida adulta, amplia suas habilidades e encontra uma carreira que possa lhe proporcionar uma vida de autorrealização.

Na África do Sul, no entanto, esse é, também, um momento de grande apreensão. Aos 18 anos, o jovem deixa de receber o benefício do Bolsa de Apoio às Crianças (Child Support Grant – CSG); a educação pública e gratuita acaba e o futuro educacional passa a depender de acesso a empréstimos, patrocínios ou bolsas; e fica cada vez mais difícil encontrar emprego. Em particular, os jovens que não podem contar com as redes sociais de apoio financeiro e contatos úteis ficam em desvantagem e os padrões de desigualdade e de pobreza são reforçados.

Esse artigo discorre sobre como os jovens na África do Sul carecem de apoio integrado do governo para ajudá-los na transformação em cidadãos economicamente produtivos. Argumenta-se que esse fato ocorre, em grande parte, porque as estratégias públicas focalizadas nos jovens são fragmentadas e pouco ligadas às políticas sociais. São sugeridas novas formas de integração das redes de segurança com outras estratégias, para apoiar os jovens na difícil transição para o emprego.

## **Redes de segurança**

As redes de segurança incluem tanto assistência social (pagamentos não contributivos) quanto seguridade social (regimes contributivos). No sul global, em que os regimes de seguridade social limitam-se àqueles que trabalham em empregos formais e bem remunerados, os programas de assistência social tornaram-se mais proeminentes.

Na África do Sul, os programas de assistência social (chamados de *grants* ou benefícios) sofreram uma enorme expansão. Atualmente, 16 milhões de sulafricanos (de uma população total de 51 milhões) recebem tais benefícios, como a pensão por idade, os benefícios para portadores de deficiências e o CSG. A concessão de todos os benefícios passa por verificações de elegibilidade, que preveem a cobertura de segmentos de baixa renda compostos por idosos, pessoas com deficiências e jovens. Não há, porém, benefícios pagos à população em idade ativa (apta para o trabalho), de 18 a 59 anos, que não seja portadora de deficiências.

O pagamento de assistência social à população em idade ativa é algo mais controverso que conceder benefícios aos grupos considerados vulneráveis. Espera-se que as pessoas que não são jovens, idosas, deficientes ou doentes a ponto de não poderem trabalhar trabalhem para ganhar a vida.

No norte global, conceder assistência social à população em idade ativa é, geralmente, considerado um último recurso, pago apenas aos desempregados sem acesso ao seguro-desemprego e sob estritas condições de busca ativa de um novo emprego. No sul global, onde o desemprego é alto e os setores informais são grandes, a assistência social para a população em idade ativa é considerada inviável, embora estejam surgindo programas que ligam a assistência social ao emprego (LEISERING; BARRIENTOS, 2013).

## **O desemprego dos jovens**

Como em outras partes do sul global, o desemprego dos jovens na África do Sul é extremamente alto. Dos jovens de 18 a 25 anos, 45 por cento não estão,

atualmente, envolvidos em atividades educacionais ou de formação e tampouco estão empregados (STATISTICS SOUTH AFRICA, 2013). O mercado de trabalho é caracterizado por altos níveis de desemprego estrutural, mas também por um aumento da demanda por trabalhadores qualificados.

Contudo, muitos jovens se esforçam para ter acesso à educação e formação pós-secundária: a má qualidade da educação e as taxas de abandono do ensino médio resultam em apenas 41 por cento dos jovens conseguindo uma qualificação que lhes permita se candidatar a vagas universitárias; e apenas 8 por cento qualificados para atividades educacionais posteriores (ibid). A Figura 1 ilustra a correlação entre a falta de educação/formação e o Índice de desemprego dos jovens na África do Sul.

Consequentemente, uma vez que a idade dos jovens os força a sair dos sistemas de ensino e benefícios sociais, eles passam a enfrentar um futuro que é difícil de navegar. O termo *pathways* (em tradução literal, caminhos) refere-se às estruturas sociais e instituições que facilitam a transição da escola para o trabalho. Heinz (2009) argumenta que as instituições destinadas a facilitar a transição para o emprego não estão adaptadas à evolução do mercado de trabalho global nem são aptas a preparar os jovens para o aumento dos requisitos de competências no mercado de trabalho. Na África do Sul, tais instituições também não são suficientemente bem integradas para ligar, intencionalmente, os jovens pobres aos *pathways* mais viáveis e seguros em direção ao emprego.

## **Pathways para ser um cidadão produtivo**

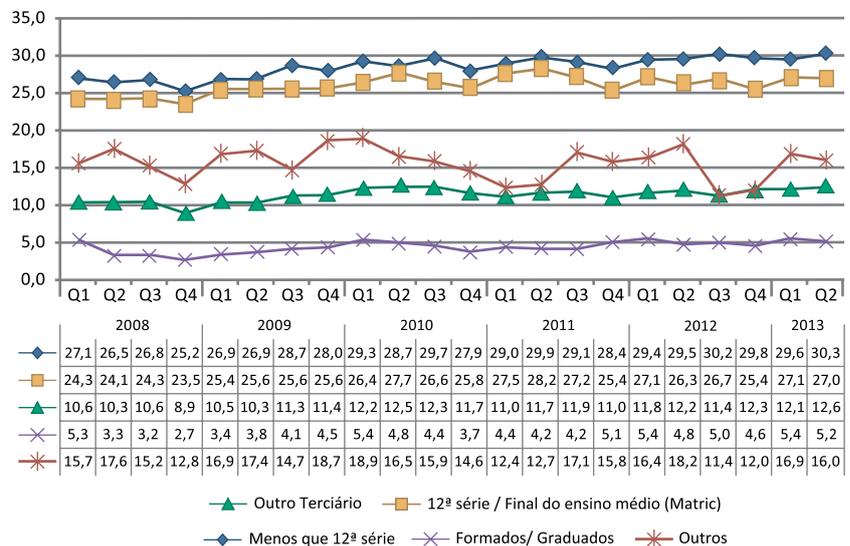
Na África do Sul, os benefícios para as crianças pobres, bem como o acesso

“

O potencial papel transformador da assistência social na elaboração e no apoio aos cidadãos produtivos costuma ser esquecido. Os jovens precisam de recursos financeiros para uma transição eficaz para a vida adulta e economicamente produtiva (BEVERLY, 2012), para se candidatar a taxas de inscrição da faculdade, buscar empregos ou investir em negócio próprio.

FIGURA 1

Índices de Desemprego por Nível Educacional na África do Sul



Fonte: Statistics South Africa (2013).

à nutrição e à educação gratuitas, constituem grandes investimentos estatais destinados a permitir que as crianças pobres se saiam melhor no futuro. Além disso, o desemprego dos jovens tem sido reconhecido e abordado de várias formas pelo Estado, ainda que de modo *ad hoc*. Por exemplo, o Estado oferece aos alunos de baixa renda o Regime Nacional de Assistência Financeira para o Ensino (National Student Financial Aid Scheme – NSFAS), um sistema de empréstimo que paga as mensalidades da educação pós-secundária.

A Agência de Desenvolvimento Nacional da Juventude (National Youth Development Agency – NYDA) oferece oportunidades de formação e bolsas de empreendedorismo. O Programa Expandido de Obras Públicas (Expanded Public Works Programme – EPWP) é um típico programa de “frentes de trabalho”, que fornece dinheiro em troca de serviço, com uma cota de cargos para jovens e mulheres e com a intenção de incluir capacitação.

Embora tais esforços para criação de *pathways* para o emprego dos jovens sejam louváveis, eles também sofrem com uma série de desafios. Por exemplo,

devido à limitação da formação disponibilizada, é discutível se o EPWP é um pathway viável para os postos de trabalho “reais” (McCORD, 2012). Embora o NSFAS pague as mensalidades das universidades ou das faculdades, ele não cobre as taxas de inscrição, que têm que ser pagas antes de tomar-se o empréstimo.

As estratégias públicas atuais para melhorar os caminhos para o emprego dos jovens pobres têm alcance limitado, são fragmentadas, oferecem capacitações limitadas e são inacessíveis para a maioria dos jovens.

Além disso, as redes de segurança sob a forma de assistência social ou de seguro social não estão, de modo geral, disponíveis para os jovens sul-africanos.

Muitos diriam que a assistência social não deveria ser necessária, visto que os jovens adultos estão aptos para o trabalho e não deveriam depender de concessões do Estado.

No entanto, o potencial papel transformador da assistência social na elaboração e no apoio aos cidadãos produtivos costuma ser esquecido. Os jovens precisam de recursos financeiros

para uma transição eficaz para a vida adulta e economicamente produtiva (BEVERLY, 2012), para se candidatar a taxas de inscrição da faculdade, buscar empregos ou investir em um negócio próprio.

Para os jovens pobres de famílias de baixa renda, simplesmente não há recursos financeiros disponíveis.

As pesquisas indicam que as transferências de renda na forma de contas individuais de desenvolvimento – contas de poupança pareadas para os jovens – têm benefícios positivos em termos de acesso e conclusão da educação pós-secundária (ELLIOTT; SHERRADEN, 2013).

### **As redes de segurança e os caminhos para o emprego**

Assim, as redes de segurança, na forma do sistema de benefícios, podem desempenhar um papel importante no reforço dos caminhos para o emprego dos jovens.

Uma solução óbvia seria expandir o sistema CSG para que o benefício continue sendo pago além dos 18 anos de idade. Nessa hipótese, os jovens que passarem dos 18 poderiam receber informações sobre – e acesso preferencial

a – outros mecanismos já existentes para facilitação do acesso ao mercado de trabalho. Dessa forma, as políticas e os programas podem ficar mais integrados e acessíveis pelos jovens elegíveis, exigindo investimentos adicionais mínimos.

Outra opção mais construtiva, embora provavelmente menos popular, pode ser ampliar a CSG para os anos logo após a transição para o 18º ano de vida, com a condição de que o dinheiro seja investido em mecanismos que permitam aos jovens realizar a transição de forma mais eficaz em direção ao emprego, como taxas cobradas pelo ensino pós-secundário ou investimento em empresas de pequeno porte. Alternativamente, pode-se introduzir de um sistema de contas individuais de desenvolvimento, em que parte do dinheiro pago pelo CSG seja obrigatoriamente economizada para satisfazer as necessidades futuras de educação ou de emprego dos jovens. É provável que esse sistema seja mais transformador.

As redes de segurança não precisam ser percebidas apenas como um último recurso para os grupos vulneráveis. Na verdade, os programas de assistência social podem complementar outras

estratégias que visam aumentar a capacidade dos jovens de se tornarem cidadãos economicamente produtivos. No entanto, ainda é necessária uma exploração mais a fundo para descobrir como isso poderia ser feito da melhor maneira possível.

BEVERLY, S. "Assets for Independence: Asset Building for and by Young People", *CSD Working Paper Series*, n. 12-27. Washington, D. C.: CSD, 2012.

ELLIOTT, W.; SHERRADEN, M. "Assets and Educational Achievement: Theory and Evidence", *Economics of Education Review*, 33 (April), 2013. p. 1-7.

HEINZ, W. R. "Structure and Agency in Transition Research", *Journal of Education and Work*, 22 (5), 2009, p. 391-404.

LEISERING, L.; BARRIENTOS, A. "Social Citizenship for the Global Poor? The Worldwide Spread of Social Assistance: Social Citizenship for the Global Poor?" *International Journal of Social Welfare*, 22: 2013. p. S50-S67.

MCCORD, A. *Public Works and Social Protection in Sub-Saharan Africa: Do Public Works Work for the Poor?* Tóquio: United Nations University Press, 2012.

STATISTICS SOUTH AFRICA. "Quarterly Labour Force Survey 2013". *Quarter 3*. Pretoria: Statistics South Africa.

# Políticas de Criação de Emprego para a Juventude Sul-Africana – o Papel das Redes de Segurança

por Letlhokwa George Mpedi, Centro Internacional de Direito do Trabalho Comparado e Direito Previdenciário, Universidade de Joanesburgo

## **Introdução**

O termo juventude é, geralmente, usado na África do Sul para se referir a pessoas entre as idades de 15 e 34 anos. Essa é uma definição mais ampla que a usada pelas Nações Unidas, que define os jovens como pessoas entre 15 e 24 anos de idade. Os jovens estão entre os membros mais vulneráveis da sociedade sul-africana, enfrentando uma série de desafios – a persistência do desemprego elevado é um dos mais significativos. As causas do

desemprego juvenil na África do Sul são diversas e incluem: escassez geral de oportunidades de emprego no mercado de trabalho; falta de competências adequadas e suficientes; saída precoce do mercado de trabalho devido à recente recessão; e uma negligência geral dos jovens desempregados por parte de esquemas de proteção ao desemprego. Esse artigo visa proporcionar uma visão geral de políticas de criação de emprego para os jovens da África do Sul.

## **O acesso à seguridade social**

A Seção 27 (1)(c) da Constituição da República da África do Sul (1996) confere a todas as pessoas, incluindo os jovens, o direito de acesso à seguridade social. Nesse sentido, ela inclui tanto o seguro social quanto a assistência social. O Estado tem a obrigação constitucional de garantir que esse direito torne-se, progressivamente, realidade. No entanto, o direito de acesso à seguridade social não é absoluto. Ele depende da disponibilidade de recursos

e pode ser limitado pelos termos estabelecidos na cláusula de limitação da Constituição Sul-Africana. No entanto, os jovens desempregados ficam, em grande parte, excluídos e marginalizados da proteção proporcionada pelos programas atuais de seguridade social. Os regimes de previdência social são, invariavelmente, fundamentados no emprego. Segue-se, naturalmente, que os jovens desempregados não são cobertos pelo seguro desemprego. Esse problema é agravado pela ausência de um programa de assistência ao desemprego na África do Sul. Pode-se argumentar que o programa de assistência social cumpre uma função de assistência ao desemprego, na medida em que abrange as pessoas que são muito jovens, idosas ou deficientes para o trabalho. Entretanto, ele não inclui as demais categorias de desempregados fora desses perfis.

### **Juventude sem trabalhar, estudar ou buscar formação profissional**

Usando a definição oficial de desemprego, que exclui pessoas que tenham desistido de buscar ativamente trabalho, o índice de desemprego na África do Sul é de cerca de 25 por cento. A maior parte do impacto do desemprego crescente é sofrida pelos jovens. Estima-se que, aproximadamente, 3,3 milhões dos 10,4 milhões de jovens entre as idades de 15 e 24 anos de idade não estivessem buscando emprego, formação educacional ou profissional no terceiro trimestre de 2013 (STATISTICS SOUTH AFRICA, 2013a).

### **Programas governamentais de criação de emprego**

Há uma série de programas governamentais de criação de empregos para os desempregados, incluindo os jovens desempregados.

Como mostra a Figura 1, estima-se que a percentagem de pessoas que participaram de programas governamentais de criação de empregos e foram empregadas tenha aumentado de 57,1 por cento, em 2011, para 68,3 por cento, em 2012 (STATISTICS SOUTH AFRICA, 2013b).

Esses programas incluem os seguintes aspectos:

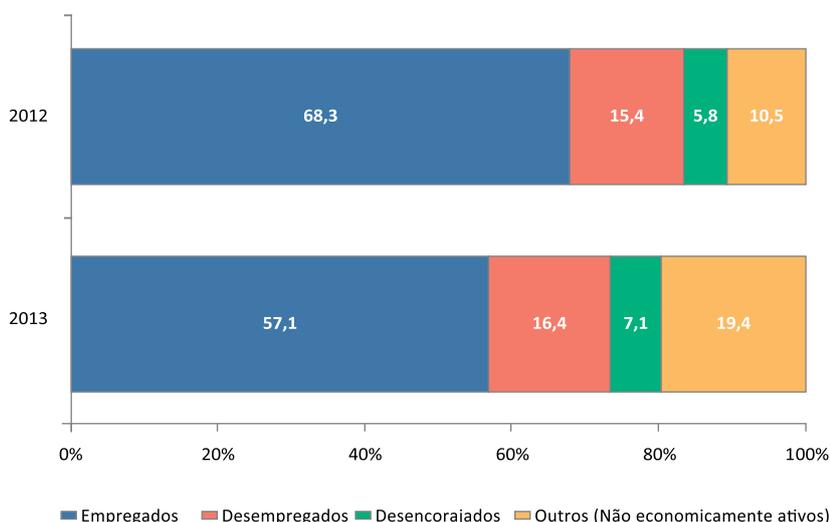
- Desenvolvimento de Competências: A África do Sul tem um mercado de trabalho em que coexistem dualidades extremas. Há uma enorme demanda por pessoas altamente

qualificadas, apesar de um índice elevado de desemprego entre as pessoas não qualificadas. A escassez de competências é uma das principais causas do desemprego, sobretudo entre os jovens. Essa situação poderia ser atribuída à falta de experiência relevante, falta de qualificação, treinamento inadequado e à posse de qualificações irrelevantes. Em sua busca por (re) capacitar sua população, a África do Sul desenvolveu um quadro de iniciativas especificamente voltadas para este propósito. A Lei de Desenvolvimento de Competências 97 (Skills Development Act – SDA), de 1998, foi promulgada para, entre outros aspectos, proporcionar um quadro institucional para conceber e implementar estratégias nacionais, setoriais e de ambiente de trabalho para desenvolver e melhorar as qualificações dos trabalhadores sul-africanos; prover aprendizados que geram qualificações profissionais reconhecidas; e assegurar o financiamento do desenvolvimento de competências, por meio de um esquema de financiamento via impostos e de um Fundo Nacional de Competências.

- O desenvolvimento de competências é crucial nos esforços de criação de empregos. No entanto, isso não pode ser romantizado como a solução final para a crise de desemprego da (juventude da) África do Sul. Além disso, os programas e as políticas atuais de desenvolvimento se concentram mais no setor formal, negligenciando a economia informal. Deve-se notar que o Projeto de Lei de Serviços de Emprego (Employment Services Bill – ESB), de 2012, visa revogar todas as disposições de serviços de emprego contidas na SDA. O ESB, uma vez promulgado em lei, irá proporcionar serviços públicos de emprego, a criação de regimes para promover o emprego de jovens desempregados e outras pessoas vulneráveis, bem como esquemas para ajudar os empregados a manterem seus empregos em situações de dificuldade.
- Programa Expandido de Obras Públicas (Extended Public Works Programme – EPWP): Um dos principais objetivos do EPWP é aliviar a pobreza e o desemprego, pelo uso intensivo de mão de obra por meio de projetos

de infraestrutura. Estima-se que o programa tenha criado mais de 3 milhões de oportunidades de trabalho desde março de 2013 (MATHUBE, 2013). O objetivo é criar 4,5 milhões de empregos até março de 2014. As estatísticas disponíveis mostram que o número de pessoas a par da iniciativa (que sabem do que se trata) aumentou de 43,1 por cento, em 2011, para 47,7 por cento em 2012 (STATISTICS SOUTH AFRICA, 2013b). O propósito geral do EPWP, como rede de segurança e criador de empregos, não pode ser questionado. Contudo, seu alcance e impacto poderiam ser reforçados, caso ele fosse reconfigurado como um esquema de garantia de renda – ou seja, um sistema que garanta um número mínimo de dias de trabalho para os desempregados. Consequentemente, a África do Sul pode aprender com a Índia, ambas integrantes dos BRICS, e seguir o modelo da Lei Nacional de Garantia de Emprego Rural (National Rural Employment Guaranteed Act – NREGA) existente naquele país – que possui um programa muito maior e no qual o direito ao trabalho e a subsequente renda são garantidos por lei a todas as famílias da Índia.

- Desenvolvendo o espírito empresarial: A Agência de Desenvolvimento Nacional da Juventude (National Youth Development Agency – NYDA) é uma das agências do governo que se esforçam para desenvolver o empreendedorismo entre os jovens. Os serviços prestados na prossecução desse objetivo incluem, entre outros, a educação para o empreendedorismo, o apoio ao desenvolvimento de negócios e a oferta de financiamento para a criação de empresas. Os sucessos registrados pela NYDA durante o exercício de 2012/2013, sob sua área programática 1 – a participação econômica – inclui o seguinte: ZAR 30 milhões em financiamento para jovens, 3.335 postos de trabalho criados, ZAR 37 milhões em oportunidades de negócios para 57 jovens empresários (NATIONAL YOUTH DEVELOPMENT AGENCY, 2013).
- Incentivo fiscal para o emprego: O marco legislativo do regime de incentivos fiscais para o emprego, que entrou em vigor em janeiro de

**FIGURA 1****Participantes dos Programas Governamentais de Criação de Empregos, por Situação no Mercado de Trabalho**

Fonte: Statistics South Africa (2013).

2014, em meio à forte oposição do trabalho organizado – que temia que a medida fosse deslocar trabalhadores não subsidiados –, consta na Lei de Incentivos Fiscais para o Emprego 26 de 2013 (Employment Tax Incentive Act – ETIA).

- Ao instituir o incentivo, que visa complementar os programas já existentes de criação de empregos, o governo mostra que está preocupado com a alta taxa de desemprego (preâmbulo da ETIA). Além disso, ele reconhece que o custo da criação de oportunidades de trabalho não deve ser pago apenas pelo setor privado (ibid). Além disso, é uma indicação do esforço do governo de apoiar a criação de emprego, concentrando-se sobre a ativação do mercado de trabalho, particularmente no que diz respeito aos jovens que se candidatam a postos de trabalho (Ibid). O incentivo é relativamente novo. Portanto, é prematuro fazer qualquer avaliação acerca de seu impacto sobre o desemprego dos jovens.

### Considerações finais

A África do Sul implementou uma variedade de programas para lidar com o seu problema de desemprego. No entanto,

houve pouco progresso no enfrentamento do flagelo que é o desemprego, sobretudo entre os jovens. O governo parece estar ciente e preocupado com a situação. Mais importante, o governo parece disposto a enfrentá-lo. Isto fica evidente a partir dos vários programas introduzidos ao longo dos anos e da recém-promulgada ETIA, bem como do ESB, que ainda está tramitando pelo processo legislativo. Apesar de todos os seus esforços, o governo deve sempre estar ciente de que a criação de empregos para os jovens não é algo que possa ser concretizado de forma unilateral. Há que se reforçar as parcerias público-privadas. Além disso, o apoio do trabalho organizado deve ser buscado, vigorosamente, e não pode ser alienado. Do contrário, as intervenções do estado podem causar mais mal do que bem.

MATHUBE, K. "EPWP launches new revamped website", *Department of Public Works Newsletter*, October 2013 Edition.

NATIONAL YOUTH DEVELOPMENT AGENCY. *Annual Report 2012-2013*. Midrand: National Youth Development Agency, 2013. p. 31.

STATISTICS SOUTH AFRICA. *Quarterly Labour Force Survey, Quarter 3, 2013*. Pretoria: Statistics South Africa, 2013a. p. xiii.

\_\_\_\_\_. *Labour Market Dynamics in South Africa, 2012*. Pretoria: Statistics South Africa, 2013b. p. xiii.

“

A África do Sul pode aprender com a Índia, ambas integrantes dos BRICS, e seguir o modelo da Lei Nacional de Garantia de Emprego Rural (National Rural Employment Guaranteed Act – NREGA) existente naquele país e que possui um programa muito maior, no qual o direito ao trabalho e a subsequente renda são garantidos por lei a todas as famílias da Índia.

# Programa Expandido de Obras Públicas: O Emprego dos Jovens na Construção de Comunidades mais Fortes

por Maikel Lieuw-Kie-Song, Consultor Independente e Pesquisador

**O desemprego geral** na África do Sul não caiu abaixo de 20 por cento nos últimos 15 anos. Ainda mais alarmante, porém, é que, no mesmo período, o desemprego entre os jovens vem sendo cerca de duas vezes maior. As causas dessas taxas extraordinárias de desemprego são complexas. Contudo, já é amplamente reconhecido que o desemprego é estrutural e que há a necessidade de uma combinação de políticas e instrumentos para mitigar os efeitos socioeconômicos devastadores do desemprego e, simultaneamente, criar empregos a longo prazo e em uma escala muito maior.

O Programa Expandido de Obras Públicas (Expanded Public Works Programme – EPWP) é uma das medidas que o governo Sul-Africano tem posto em prática para diminuir os efeitos desses altos índices de desemprego. O EPWP é importante, pois permite ao governo criar emprego diretamente para um grupo-alvo da população desempregada – em particular os jovens pobres e marginalizados e as mulheres. O EPWP é diferente de outras políticas governamentais de estímulo à criação de emprego, que são, geralmente, indiretas e mais difíceis de focalizar.

A contribuição mais importante do EPWP é, simplesmente, a criação de trabalho, tão necessário para as mulheres e jovens pobres e desempregados. No ano fiscal de 2012-2013, ele proporcionou trabalho a mais de 960 mil pessoas (DEPARTMENT OF PUBLIC WORKS, 2013), dos quais mais de 560 mil (60 por cento) eram ocupados por jovens.<sup>1</sup> Isso corresponde a cerca de 10 por cento de todos os jovens desempregados na África do Sul. Geralmente, o EPWP oferece trabalho temporário ou permanente em regime de tempo parcial, tendo oferecido aos jovens com uma média de 67 dias de trabalho assalariado, pelos quais receberam ZAR 2.6 bilhões (USD 288 milhões) de renda, ou cerca de ZAR 4.600 (USD 500), em média, por pessoa.<sup>2</sup>

O EPWP é composto por quatro setores: infraestrutura, social, ambiental e não estatal. Os três primeiros setores são implementados pelos governos nacional, provincial e municipal, enfocam projetos e programas com uso intensivo de mão de obra e tratam as prioridades do governo nesses setores. O setor não estatal é composto pelo Programa Comunitário de Obras (Community Works Programme – CWP) e o Programa de Organizações sem Fins Lucrativos (Non-Profit Organisations – NPO). Estes são implementados por meio de parcerias com comunidades ou organizações não governamentais (ONGs) e se concentram nas prioridades identificadas por eles, em vez de prioridades definidas de cima para baixo pelo governo. O Programa de NPO oferece financiamento às ONGs para cobrir os custos associados aos salários e à criação de empregos, levando em conta o salário-mínimo do EPWP. O CWP, que se concentra nas comunidades carentes, emprega membros da comunidade de modo contínuo em tempo parcial, para trabalhar nas prioridades identificadas pela própria comunidade. Os diferentes setores do EPWP atraem os jovens de diferentes maneiras – e é interessante que os que têm um foco mais forte sobre os serviços sociais e comunitários exibem as taxas mais altas de participação dos jovens.

Embora isso seja importante, há uma necessidade de alcançar as mais jovens – o que será um foco importante do EPWP quando ele entrar em sua terceira fase quinquenal, em 2014. Embora as restrições fiscais limitem o espaço de crescimento do EPWP, várias medidas estão sendo introduzidas para aumentar o número de jovens participantes. A primeira é priorizar o financiamento disponível para a expansão dos dois programas do setor não estatal, que empregam mais jovens e o fazem de modo mais eficiente. Mais de 70 por cento das pessoas empregadas por esses dois subprogramas eram jovens

sul-africanos. Uma segunda medida será ampliar a focalização dos jovens de forma geral, por meio da criação de uma meta exigindo que 80 por cento de todos os novos participantes do EPWP tenham entre 15 e 35 anos de idade.

O segundo impacto do EPWP sobre o emprego dos jovens, embora em uma escala muito mais limitada, é o acúmulo de experiência de trabalho e a formação oferecida para os jovens, aumentando a produtividade da força de trabalho. Nessa área, o impacto do programa varia consideravelmente entre os diversos setores e subprogramas do EPWP. O trabalho em cada um desses setores varia, assim como a formação e, portanto, o potencial dos jovens de usar essa formação e experiência de trabalho para galgar posições no mercado de trabalho.

Cada setor do EPWP identificou algumas oportunidades de “capacitação” dos beneficiários para outras formas de emprego. Por exemplo, no setor social, o trabalho de cuidados domiciliares pode gerar oportunidades no setor dos cuidados de saúde. No setor ambiental, programas de prevenção de incêndio, como o Working on Fire, podem gerar oportunidades de emprego como bombeiros, no âmbito dos governos locais. Na infraestrutura, a experiência de trabalho e a formação relacionada à construção podem resultar em empregos, como pedreiro e ou especialista hidráulico. Em alguns setores, há também oportunidades para os jovens serem empregados dentro do EPWP, realizando trabalho qualificado como supervisores de obra, empreiteiros, coletadores de dados ou ajudantes de pesquisa. No entanto, assim como acontece em âmbito internacional, a escala dessas capacitações é muito menor que o número de beneficiários que realmente participam do EPWP. Por exemplo, 1.500 pessoas passaram por um programa de

aprendizado de dois a três anos como empreiteiros de construção,<sup>3</sup> que faz parte do EPWP, enquanto 6.000 jovens são treinados anualmente em ocupações relacionadas à construção.

Apesar da baixa procura global por trabalho de baixa qualificação e semiquilificado, existe o potencial de aumentar o escopo dessas intervenções e maximizar o impacto do EPWP em relação às perspectivas de emprego futuro dos participantes. Esse continua a ser um desafio fundamental para o EPWP, principalmente porque as habilidades e as competências necessárias para implementar, com eficiência, a combinação certa de intervenções ativas de mercado de trabalho não fazem parte do maquinário de gestão do projeto. Para os funcionários que trabalham com o EPWP, o foco principal continua sendo a implementação de projetos. A criação de postos de trabalho e da capacidade e dos recursos para fornecer a combinação certa de serviços, tais como a formação profissional, apoio ao empreendedorismo, busca por emprego, orientação profissional e acesso a outras oportunidades do governo, tais como bolsas de estudo e programas de aprendizado, permanece limitada.

Entretanto, em vez de construir essa capacidade dentro do EPWP, pode fazer mais sentido estabelecer ou trabalhar mais estreitamente com programas complementares, que já detêm o *know how* necessário para a prestação desses serviços de emprego e que podem focalizar especificamente os jovens que trabalham no EPWP. Assim, o EPWP atuaria, principalmente, como um instrumento para identificar os jovens que poderiam se beneficiar desses serviços, sem assumir a responsabilidade de ter que fornecer esses tipos de serviços de qualificação mais elaborada para o emprego.

Talvez os impactos mais importantes a longo prazo do EPWP sejam seus impactos sobre o desenvolvimento, principalmente sobre as comunidades e as economias locais. Isso é fundamental, porque se quisermos reduzir expressivamente o desemprego, a economia não pode continuar a contar apenas com o crescimento econômico mais acelerado. Os cenários de emprego do Plano Nacional de Desenvolvimento mostram que, mesmo se fosse mantida

uma taxa de crescimento mais alta, de 5 por cento, até 2030, o índice de desemprego ainda assim seria de 16,5 por cento sem a EPWP. Portanto, existe uma necessidade de reforçar as redes de segurança comunitárias e informais, para que elas trabalhem junto às redes previstas pelo governo a fim de proporcionar um *buffer* socioeconômico contra os riscos de desemprego. Portanto, esses cenários endossam a necessidade de um EPWP muito maior do que ele é atualmente (NATIONAL PLANNING COMMISSION OF SOUTH AFRICA, 2011).

Assim, além de mais crescimento, a África do Sul precisa de uma trajetória de desenvolvimento mais inclusivo e que absorva mais mão de obra. Economias locais mais vibrantes podem desempenhar um papel importante nesse processo. O EPWP visa contribuir para desenvolver tal papel de várias maneiras. O objetivo do setor de infraestrutura, por exemplo, envolve o fornecimento de infraestrutura financiado pelo Estado com base em uso extensivo de mão de obra, para que se produza um impacto sistêmico no setor da construção como um todo. O CWP oferece, deliberadamente, empregos permanentes nas mesmas comunidades marginalizadas, para aumentar a demanda local de forma sustentada e capacitar as comunidades.

No fim, é a combinação de diferentes impactos do EPWP que tem o potencial de transformar as comunidades e as suas economias locais. É a combinação da concessão de renda, capacitação das comunidades para lidar com as próprias prioridades, melhoria do ambiente local e da infraestrutura, prestação de serviços sociais e de apoio às ONGs que conferem ao EPWP o potencial de tornar as economias locais mais vibrantes e criar condições para a geração de empregos, seja pelo apoio a jovens empresários, organizações comunitárias, ONGs ou setor privado.

Embora existam indícios de que o EPWP esteja criando uma série de impactos por meio dessa sinergia (VAWDA et al., 2013), o desafio identificado para a terceira fase do EPWP é realizar esse potencial em uma escala nacional. Esse fato vai exigir uma melhor compreensão de como tais impactos ocorrem, como os vários subprogramas do EPWP podem maximizar suas contribuições, como envolver as principais partes interessadas – como os jovens – e como melhorar a coordenação



Os cenários de emprego do Plano Nacional de Desenvolvimento mostram que, mesmo se fosse mantida uma taxa de crescimento mais alta, de 5 por cento, até 2030, o índice de desemprego ainda assim seria de 16,5 por cento sem a EPWP.

e cooperação entre os diversos programas do EPWP e os órgãos do governo. Mas, ao mesmo tempo, também vai exigir que o EPWP não perca o foco de seu objetivo principal, de continuar proporcionando empregos e renda para o maior número possível de jovens desempregados. ■

*Communities at Work*. Pretoria: Department of Cooperative Governance. Disponível em: <[http://www.cogta.gov.za/cwp/index.php/publications/cat\\_view/38-cwp-booklet.html](http://www.cogta.gov.za/cwp/index.php/publications/cat_view/38-cwp-booklet.html)>. Acesso em: 3 de fev. 2014.

DEPARTMENT OF PUBLIC WORKS. *EPWP 4<sup>th</sup> quarterly report for 2012-13*. Pretoria: Department of Public Works, 2013.

\_\_\_\_\_. *Beneficiary Stories*. Pretoria: Department of Public Works, 2012. Disponível em: <[http://www.epwp.gov.za/news\\_room/Beneficiary%20stories/EPWP\\_changing\\_lives\\_Sifiso\\_Shandu\\_editedJH120412.pdf](http://www.epwp.gov.za/news_room/Beneficiary%20stories/EPWP_changing_lives_Sifiso_Shandu_editedJH120412.pdf)>. Acesso em: 3 de fev. 2014.

NATIONAL PLANNING COMMISSION OF SOUTH AFRICA. *National Development Plan: Vision for 2030*. Pretoria: National Planning Commission: 121, 2011.

VAWDA, S.; PRINSLOO, M.; MOSTERT, A.; MAZIBUKO, N. *The South African Community Capability Study: The Community Work Programme*. Johannesburg: Centre for Democratizing Information, 2013. Disponível em: <[http://www.tips.org.za/files/u72/cdi\\_community\\_capability\\_study\\_2013.pdf](http://www.tips.org.za/files/u72/cdi_community_capability_study_2013.pdf)>. Acesso em: 3 de fev. 2014.

1. Na África do Sul, jovens são definidos como pessoas entre 15 e 35 anos de idade. O EPWP, no entanto, não oferece emprego para pessoas com menos de 18 anos de idade.

2. Em comparação, aqueles com renda nos 10 por cento mais baixos na África do Sul tinham uma renda anual de ZAR 10.140,00.

3. Os aprendizados são programas estruturados que reúnem treinamentos em sala de aula e experiências de trabalho, conducentes a qualificações acreditadas.

\* Agradecimento especial a Michael MacLennan, do IPC-IG/UNDP, pelas contribuições a esse artigo.

## Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG)

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar

70076-900 Brasília, DF – Brasil

Telefone: +55 61 2105 5000

E-mail: [ipc@ipc-undp.org](mailto:ipc@ipc-undp.org) ■ URL: [www.ipc-undp.org](http://www.ipc-undp.org)

“

Promover empregos decentes para proteger a juventude atual é vital para que os cinco países dos BRICS atinjam os melhores resultados previstos para suas economias e sociedades até meados do Século XXI. Ser ou não ser os BRICS da geração de riqueza e crescimento inclusivo não é uma pergunta, mas sim um desafio, que só será vencido se as políticas públicas forem, efetivamente, exitosas ao refletir as particularidades da juventude no âmbito do desenvolvimento de políticas nos países dos BRICS.

Rafael Osório e Pedro Lara de Arruda

“

Seus investimentos de grande escala na área social, incluindo várias proteções sociais nas décadas pré-reforma, criaram uma força de trabalho jovem, robusta e altamente educada, que seria necessária mais tarde, nas décadas pós-reforma de desenvolvimento, contribuindo decisivamente para o crescimento recorde da China.

Minquan Liu

“

Os cenários de emprego do Plano Nacional de Desenvolvimento mostram que, mesmo se fosse mantida uma taxa de crescimento mais alta, de 5 por cento, até 2030, o índice de desemprego ainda assim seria de 16,5 por cento sem a EPWP. Portanto, existe uma necessidade de reforçar as redes de segurança comunitárias e informais, para que elas trabalhem junto às redes previstas pelo governo a fim de proporcionar um *buffer* socioeconômico contra os riscos de desemprego.

Maikel Lieuw-Kie-Song