

Evidências de práticas globais de mercado de trabalho para a transição de jovens para o trabalho¹

Nicolò Bird, Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG)

1 Introdução

Desde a crise financeira global de 2007-2009 em razão do crescimento do desemprego, das pressões econômicas e das preocupações acerca da automatização, formuladores de políticas no mundo todo vêm se preocupando com a questão do emprego dos jovens. Em muitos países, os resultados de emprego de jovens têm decepcionado apesar dos crescentes níveis de escolaridade. Enquanto isso, a precariedade e as longas jornadas de trabalho são problemas sérios que jovens enfrentam ao procurar por trabalho decente. De acordo com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 2015, seriam necessários 475 milhões de novos empregos mundialmente na próxima década para absorver os 73 milhões de jovens desempregados e os 40 milhões de novos ingressos no mercado de trabalho. Organizações internacionais têm sublinhado a importância de se prover oportunidades de trabalho de qualidade para os jovens, para se garantir a coesão social, política e econômica. A UNICEF (2019, p. 25) nota que a crescente população de jovens apresenta uma “oportunidade histórica para se investir em capital humano, melhorando o acesso à educação, cuidados de saúde e proteção e também as perspectivas de emprego inclusivo”.

Para abordar essas questões, governos têm se concentrado gradualmente em fornecer programas de treinamento e serviços de emprego para os jovens, bem como incentivos fiscais para empresas contratarem novos ingressos ao mercado de trabalho. O Banco Mundial e os governos parceiros gastaram, aproximadamente, US\$ 1 bilhão por ano em programas de treinamento de habilidades entre 2002 e 2012 (BLATTMAN; RALSTON, 2015). Novas tendências globais que transformaram o mercado de trabalho estão revelando a crescente importância da educação técnica e profissionalizante (CEPAL, 2017). Nesse contexto, programas de curta duração têm potencial para incorporar estudantes em nichos específicos do mercado de trabalho, e, portanto, facilitar a transição dos jovens ao mercado de trabalho (TJMT). A introdução dessas políticas pode tornar uma realidade a educação e o aprendizado vitalícios, a qual será, cada vez mais, importante para nos adaptarmos às mudanças tecnológicas na economia e à quarta revolução industrial (UNICEF, 2019, p. 59; CEPAL, 2017, p. 64).

Ainda que haja crescente relevância das políticas ativas de mercado de trabalho (PAMT) na melhoria das condições do mercado de trabalho para os jovens, sua implementação frequentemente enfrenta problemas, especialmente no que diz respeito à integração com quadros existentes de proteção social. Estudos que analisam as PAMT destacam que tais programas ainda são muito periféricos a tanto programas de proteção social quanto de política social, especialmente em países menos desenvolvidos (ANGEL-URDINOLA; LEON-SOLANO, 2013). Além disso, apesar da considerável expansão das PAMT na década passada, as evidências de sua efetividade são limitadas ou inconclusivas. À luz dessas questões levantadas pela literatura, este *Policy Research Brief* contribui com a discussão, fornecendo um sumário das conclusões sobre os impactos das PAMT na empregabilidade dos jovens. Adotamos a definição de PAMT de Kluge (2010), que a divide em quatro categorias:

- a. **Programas de treinamento**, incluindo programas de mercado de trabalho, tais como treinamento na sala de aula, treinamento no trabalho e experiência no trabalho. Essas medidas podem fornecer tanto uma educação geral, com competências básicas, quanto um treinamento profissionalizante mais técnico e avançado.
- b. **Incentivos do setor privado**, o mais comum sendo abonos salariais. Esses programas têm por objetivo principal criar incentivos para aumentar o engajamento dos trabalhadores. Abonos salariais podem assumir a forma de um subsídio direto para os empregadores, ou um incentivo financeiro para os trabalhadores durante um período limitado. Esses programas frequentemente focalizam pessoas que estão desempregadas há muito tempo e/ou jovens em situação de desvantagem.
- c. **Serviços e sanções**, englobando todas as medidas que visam aumentar a eficiência na procura por emprego, incluindo cursos de busca por emprego, direcionamento vocacional, serviços de adequação de empregos, aconselhamento e monitoramento e sanções para o não cumprimento.

d. Incentivos para o setor privado, consistindo principalmente de programas de obras públicas (POP) ou outras atividades que produzem bens ou serviços. Essas medidas frequentemente são voltadas para indivíduos em situação de desvantagem para mantê-los em contato com o mercado de trabalho. Vale frisar que essas iniciativas, às vezes, são consideradas separadamente de outras PAMT (ver, por exemplo, MCKENZIE, 2017), talvez porque elas não promovem a empregabilidade no setor privado diretamente.²

As PAMT diferem discretamente de outras categorias de definições mais específicas de proteção social (por exemplo, assistência social e seguridade social), uma vez que o seu principal objetivo é fomentar o emprego, ao passo que as preocupações centrais da assistência social e da seguridade social voltam-se à redução da pobreza e das vulnerabilidades ao longo do ciclo da vida e contra choques socioeconômicos. Vale notar, entretanto, que pode haver alguma sobreposição entre essas categorias. Por exemplo, as PAMT podem ser incluídas como integrantes de programas *cash plus*, que fornecem dinheiro em espécie ou bens para promover pequenos negócios ou o empreendedorismo. As PAMT também diferem das políticas passivas de mercado de trabalho (PPMT), que incluem seguro-desemprego, assistência com o desemprego e programas para a aposentadoria precoce. Define-se PAMT como programas voltados, especificamente, para melhorar as perspectivas dos beneficiários de encontrarem emprego remunerado.

Este trabalho resume as evidências empíricas das PAMT na TJMT, concentrando-se em programas estatais que focalizam os jovens diretamente, ou programas que podem ter um impacto significativo no emprego entre os jovens e sua transição ao mercado de trabalho. Centramos nossa análise em estudos que examinam os resultados do emprego. Entretanto, os impactos nos rendimentos e outros resultados de interesse também são

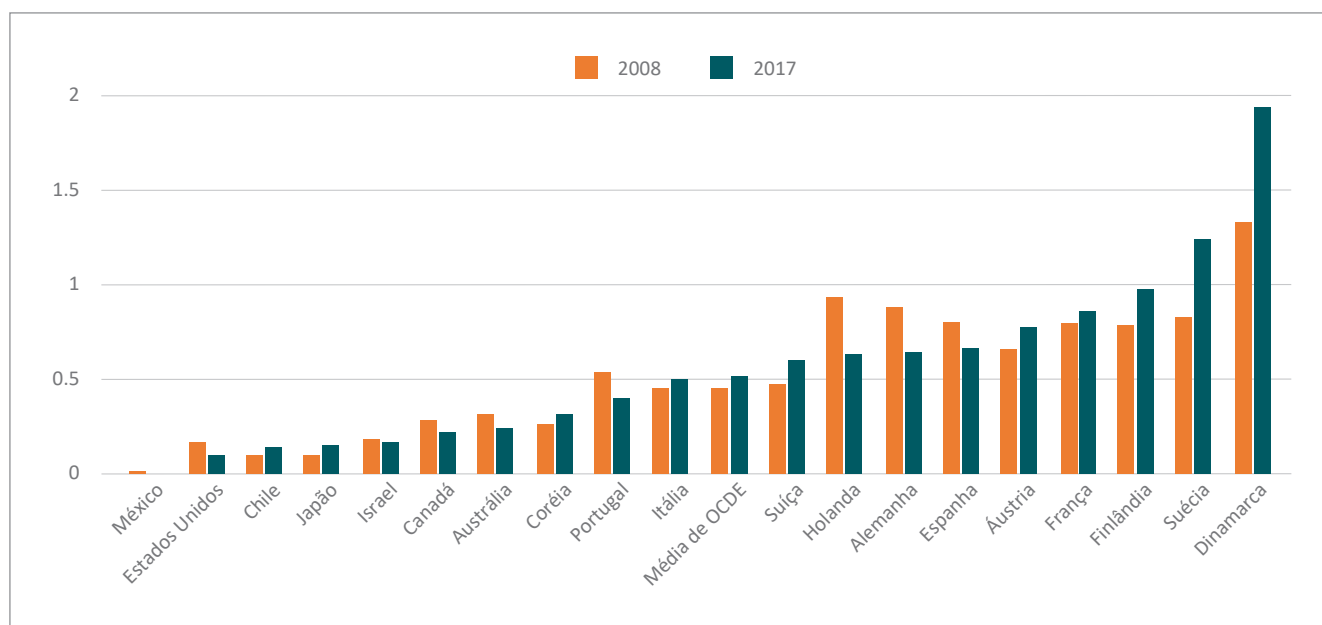
mencionados. Dada a ampla literatura existente que aborda as PAMT e dado o escopo deste trabalho, o foco aqui é sintetizar as conclusões de análises e metaestudos existentes sobre os efeitos das PAMT na TJMT.³

2 Evidências de países desenvolvidos

As PAMT são o tipo mais comum de proteção social usado para melhorar a empregabilidade, especialmente entre os jovens. A Figura 1 ilustra os gastos públicos em PAMT nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), medidos como uma porcentagem do produto interno bruto (PIB), em 2008 e 2017. A média dos gastos em PAMT nos países da OCDE aumentou de 0,46 para 0,52 por cento do PIB, ao longo do período de 10 anos. A Figura 1 também mostra a grande variabilidade dos gastos públicos em PAMT, que vai de quase 0 no México até 1,96 por cento do PIB, na Dinamarca. Os dados ilustram tendências claras de acordo com região: países da América Latina, do Leste Asiático e os Anglo-Saxões tendem a gastar relativamente menos nas PAMT; países do sul da Europa gastam perto da média da OCDE; países do oeste da Europa gastam mais que a média da OCDE; e países do norte da Europa gastam mais que os outros nas PAMT.

As evidências acerca dos impactos das PAMT nos países desenvolvidos fundamentam-se, principalmente, em metaestudos recentes que analisam e comparam os efeitos de diferentes políticas no emprego. Card, Kluve e Weber (CKW, 2010) conduzem uma meta-análise de 97 avaliações microeconômicas das PAMT que foram realizadas entre 1995 e 2007. Quase todas as estimativas do estudo (98,5 por cento) estão localizadas ou em países economicamente avançados, ou do leste europeu. No seu trabalho seguinte, CKW (2015) abrangem mais de 200 avaliações de PAMT do mundo todo, incluindo novas avaliações de países que não fazem parte da OCDE e da América Latina.

FIGURA 1
Gastos públicos em PAMT (como porcentagem do PIB) nos países da OCDE



Fonte: OCDE STAT. Acesso em: 3 nov. 2019.

As evidências acerca de **programas de treinamento** geralmente encontram **baixo impacto no emprego no curto prazo**, mas **ganhos positivos no médio e longo prazo no emprego** (CKW, 2010; 2015). Essa conclusão é consistente com a teoria, dado que o treinamento melhora a acumulação de capital humano, que, por sua vez, tende a levar a ganhos de produtividade e emprego no longo prazo, comparado com ganhos de curto prazo. Entretanto, os impactos no emprego são geralmente modestos (KLUVE, 2010), e há pouca evidência de que tais programas sejam custo-efetivos. Há também alguma indicação de que programas de treinamento tenham efeitos mais fortes entre as mulheres e as pessoas desempregadas por muito tempo e mais fracos entre os jovens e trabalhadores mais velhos (CKW, 2015).

Constata-se que **serviços de busca e de encontro de trabalho, bem como abonos salariais, têm impactos positivos no emprego no curto prazo, mas não no longo prazo**. A falta de evidências consistentes para os efeitos de longo prazo nos abonos salariais é especialmente preocupante, uma vez que o fornecimento de tais programas tende a ser **caro**. Programas de abono salarial também podem produzir **efeitos deslocamento consideráveis** — por exemplo, quando os ganhos dos beneficiários dos programas (emprego) ocorrem à custa dos não beneficiários (qualificados), especialmente se os beneficiários e não beneficiários dos programas estão competindo pelos mesmos empregos. Os impactos em grupos em situação de vulnerabilidade são variáveis, mas metaestudos diferentes encontram impactos positivos de abonos salariais entre grupos de pessoas em situação de desvantagem (ESCUADERO, 2018; CKW, 2015). Apesar da falta de evidências quanto aos impactos de abonos salariais no emprego no longo prazo, tais programas podem ser úteis para **jovens em situação de desvantagem aprenderem habilidades durante o emprego**. Em situações em que os efeitos deslocamento podem ser significativos, os programas devem focalizar candidatos com históricos de desvantagem, por razões de equidade.

Os **programas de busca e de encontro de trabalho** não apenas demonstram ter impactos positivos no emprego no curto prazo, mas também são **relativamente baratos e melhor aplicados antes de outras medidas (mais caras) serem adotadas** (KLUVE, 2014). Tais serviços também demonstraram ter **efeitos deslocamento** quando os serviços são personalizados. Em um estudo que explora os efeitos deslocamento de uma política de mercado de trabalho na França, Crépon *et al.* (2013) concluem que programas de aconselhamento levam a empregos estáveis para jovens com nível universitário. Entretanto, os ganhos são temporários e parecem ter vindo à custa de trabalhadores elegíveis que não se beneficiaram do programa. Portanto, o programa teve benefícios líquidos muito limitados. Em contextos de empregos disponíveis limitados, serviços personalizados também deveriam **focalizar candidatos de baixa renda e/ou em situação de desvantagem**.

Os POP — ou programas de criação direta de empregos — são o tipo de PAMT menos comum em países desenvolvidos. As evidências da literatura indicam que **não têm impactos positivos no emprego** (CKW, 2010; 2015). Mais ainda, alguns estudos concluem que tais programas têm impactos **negativos** no emprego (HECKMAN *et al.*, 1999), provavelmente em razão

de empregadores valorizarem pouco a experiência adquirida nos POP, ou em razão de tais programas terem poucos elementos de construção de habilidades.

Quanto aos impactos gerais das PAMT, CKW (2015, p. 25) concluem que essas políticas tendem a mostrar **impactos positivos durante uma recessão**. Programas de capacitação anticíclicos e subsídios ao emprego privado são especialmente eficazes para os desempregados há muito tempo em um clima de recessão, e, portanto, podem ter papel importante na prevenção da saída do mercado de trabalho da perda de capacidade produtiva. Cabe frisar que os metaestudos nem sempre fornecem uma visão completa das PAMT e de suas dinâmicas. Esses estudos tendem a se concentrar nos impactos médios das políticas e não se atêm minuciosamente nas **especificidades de cada programa** e nos **impactos em diferentes grupos populacionais**. A primeira questão é discutida em uma análise das PAMT em países da OCDE (MARTIN, 2014), destacando que a **implementação das PAMT tem grande variação entre os países-membros**. Em países onde os princípios de ativação não foram implementados efetivamente, os resultados geralmente foram decepcionantes. De forma similar, a literatura sobre PAMT frequentemente negligencia a análise de como os programas afetam grupos com características diferentes. Por exemplo, **pouco se sabe se as PAMT são tão eficazes entre indivíduos com históricos mais pobres ou com menor nível de escolaridade** em comparação com indivíduos mais ricos. Escudero (2018) examina a efetividade das PAMT na melhoria dos resultados de trabalho, com foco especial em indivíduos de baixa qualificação, em 31 países economicamente desenvolvidos. Ela observa que **incentivos à criação de empresas** e medidas **voltadas às populações vulneráveis são mais eficazes** que outras PAMT na promoção do emprego. Ela também observa que **a gestão e implementação dos programas** são determinantes importantes na efetividade das PAMT, o que é consistente com as conclusões em Martin (2014).

Esses resultados oferecem um breve resumo das avaliações empíricas das PAMT em países desenvolvidos. Entretanto, eles nem sempre dão uma visão completa dos diferentes desafios enfrentados por empiristas em sua tentativa de determinar o impacto total dos programas. Uma questão fundamental na análise das PAMT — além dos efeitos deslocamento — é a **custo-efetividade**. Poucos estudos incluem informações acerca dos custos e/ou realizam acompanhamentos futuros, o que **prejudica a habilidade de se conduzir análises de custo-efetividade**. Por exemplo, mesmo em uma situação em que se encontram impactos positivos, deve-se analisar e quantificar criticamente como o sucesso de um programa (emprego) se compara a seus custos gerais, especialmente considerando-se que os custos podem ser um fator significativo para a maioria dos PAMT. Os elaboradores de políticas têm a questão de custo-efetividade em mente quando projetam PAMT, de forma a haver justificativas claras para seu gasto elevado.

3 Evidências dos países em desenvolvimento

Os dados disponíveis sobre gastos dos governos confirmam que o gasto nas PAMT tende a ser menor em países em desenvolvimento, apesar da considerável diferença entre as regiões. Estimativas de quatro países de renda média na América Latina — Argentina, Colômbia, Costa Rica e Uruguai

— concluem que os gastos dos governos com PAMT foram, em média, 0,35 do PIB (CEPAL, 2017, p. 129). Enquanto isso, o gasto médio foi estimado em 0,1 por cento do PIB em 25 países da Ásia (ADB, 2019, p. 10-11); e estimativas da MENA — com base em informações do Líbano, Marrocos e Tunísia — colocam o gasto em PAMT em 0,07 por cento do PIB. Essas somas são consideravelmente mais baixas que o gasto público médio em PAMT em países da OCDE (0,52 por cento).

Apesar de as experiências dos países desenvolvidos fornecerem um parâmetro para estudos sobre PAMT em países em desenvolvimento, é importante destacar algumas diferenças fundamentais entre os desafios enfrentados nesses contextos diferentes. Primeiro, as PAMT tendem a assumir uma **dimensão antipobreza**, além de uma de ativação, em países menos desenvolvidos. Isso é especialmente o caso para os POP e programas *cash plus*. Segundo, **os efeitos deslocamento das PAMT são potencialmente maiores em países em desenvolvimento**. Isso é verdade se as PAMT focalizam empregos que são altamente competitivos e em contextos de altos níveis de desemprego entre os jovens. Terceiro, PAMT (tais como programas de treinamento e de busca por emprego) em países em desenvolvimento são **menos propensas a ser integradas em quadros mais amplos de proteção social**. Entretanto, há evidências, cada vez maiores, nos países em desenvolvimento de que essa tendência está mudando, com governos cada vez mais combinando programas de assistência de renda com políticas de ativação. Finalmente, em razão das restrições orçamentárias e da falta de integração, as PAMT em países em desenvolvimento tendem a focalizar grupos específicos ou indivíduos, apesar das diferenças significativas entre programas e regiões. Por exemplo, programas de treinamento introduzidos na América Latina focalizam, principalmente, os jovens mais pobres e em situação de desvantagem (KLUVE, 2016). Angel-Udrinola e Leon-Solano (2013) concluem que os programas de treinamento da região do Oriente Médio e Norte da África (*Middle East and North Africa* — MENA) focalizaram, especialmente, jovens mais educados e qualificados. Essa heterogeneidade entre os beneficiários das PAMT em países em desenvolvimento é importante e deve ser considerada ao analisar as avaliações de impacto.

A análise para países em desenvolvimento considerou separadamente os impactos de treinamento técnico e profissionalizante (TTP) e de treinamento em habilidades de empreendedorismo. Evidências sobre **programas TTP** indicam para **benefícios positivos** em termos de **emprego formal, renda e formação de capital humano** (ESCUADERO *et al.*, 2018, TRIPNEY; HOMBRADOS, 2013), ainda que alguns estudos tenham questionado as evidências sobre os impactos de longo prazo (KLUVE, 2016). Escudero *et al.* (2018) também concluem que **programas de treinamento que focalizam explicitamente as pessoas pobres têm maiores tendências a gerar resultados positivos** — algo encorajador. Há também evidências de que a duração do programa gera mais impacto na renda que a combinação de intervenções quando o treinamento é mais curto (ESCUADERO *et al.*, 2018, TRIPNEY; HOMBRADOS, 2013). Como nos países em desenvolvimento, entretanto, os impactos tendem a ser **modestos**, ao passo que os treinamentos raramente são **custo-efetivos** (McKENZIE, 2017). De qualquer forma, dois estudos recentes da Índia (MAITRA;

MANI, 2017) e do Nepal (CHAKRAVARTY *et al.*, 2019) encontram indicativos de que **TTP focalizando jovens mulheres com baixa qualificação pode ser muito barato de se fornecer** e pode levar a melhorias significativas na renda e no emprego autônomo a partir de seus lares. Para otimizar sua efetividade, os programas de TTP devem se concentrar em ensinar **habilidades que são valorizadas na economia**, na construção de **parcerias com o setor privado** e na **focalização de grupos em situação de desvantagem**, especialmente **mulheres e os jovens**.

A literatura empírica conclui que o treinamento em empreendedorismo tem impactos positivos em **habilidades para negócios** e na **criação de empresas** (CHO; HONORATI, 2014; McKENZIE; WOODRUFF, 2014). Entretanto, **há pouca evidência de impactos no emprego** (CHO; HONORATI, 2014; GRIMM; PAFFHAUSEN, 2015). Intervenções que combinam financiamento com treinamento em empreendedorismo tendem a levar à aquisição de habilidades, enquanto há também alguma indicação de que o treinamento em empreendedorismo **tende a mostrar impactos positivos entre os jovens** (CHO; HONORATI, 2014). Programas que reduzem as barreiras de gênero também tendem a levar a um aumento no empreendedorismo feminino. Field *et al.* (2016) concluem que as mulheres na Índia que participaram de treinamento em negócios com um amigo tinham maior probabilidade de conseguir um empréstimo, expandir seu negócio com sucesso e aumentar seus rendimentos e gastos domésticos. Também encontraram maiores impactos entre as mulheres sujeitas a normas sociais que restringem a mobilidade feminina. Em sua conclusão, sugerem que “em vez de serem empresárias ruins, as mulheres podem estar sujeitas a restrições que não se aplicam aos homens” (p. 148). Portanto, **intervenções que reduzam a discriminação por gênero podem melhorar, significativamente, o empreendedorismo feminino e, conseqüentemente, os seus rendimentos**.

Como no caso dos países desenvolvidos, há poucas evidências de que abonos salariais levem a empregos duradouros, enquanto **efeitos deslocamento** são uma grande preocupação (McKENZIE, 2017). Todavia, os abonos salariais podem ser úteis em três casos. Primeiro, **durante choques grandes e temporários**, uma vez que abonos salariais podem ter efeitos suavizadores para agregados familiares durante uma recessão (BRUHN, 2016). Segundo, podem ser úteis como uma forma de proteção social, criando condições em **contextos economicamente e politicamente frágeis** (McKENZIE *et al.*, 2016). Por fim, podem ter papel importante no fornecimento de **treinamento no trabalho e experiência de trabalho**. Apesar da evidência empírica para esse caso ser limitada, abonos salariais que focalizam grupos em situação de desvantagem, tais como **candidatos novatos, mulheres em profissões sub-representadas, ou trabalhadores que ficaram muito tempo desempregados ou inativos**, podem ser especialmente benéficos.

Também há **pouca evidência dos impactos de busca e encontro de trabalho no emprego**, a não ser que as intervenções sejam atreladas a um (grande) aumento de oportunidades de emprego (JENSEN, 2012). Como em programas de abono salarial, os **efeitos deslocamento** potenciais significam que serviços personalizados devem ser priorizados de acordo com a **necessidade** e a **vulnerabilidade**. Serviços que **analisam as capacidades** podem ser valiosos,

contudo, especialmente em contextos em que os sistemas educacionais não são tão efetivos para assinalar habilidades (McKENZIE, 2017, p. 142).

Um avanço importante nas políticas de proteção social de países em desenvolvimento nos últimos 20 anos tem sido a crescente importância dos POP. Evidências a partir de tais programas em países em desenvolvimento demonstram que eles podem **ter impactos significativos de curto prazo na segurança alimentar** (BERHANE *et al.*, 2014), **no bem-estar, na migração**, e, se implementado em escala suficientemente grande, **nos salários fora do setor público** (IMBERT; PAPP, 2015). Também se encontraram impactos **substanciais no emprego das mulheres** (AZAM, 2012). **Não há evidências claras sobre os efeitos de longo prazo nos resultados de emprego**, e alguns estudos concluíram que tais programas podem ter pouco efeito na **redução da violência ou do conflito** (MVUKIYEHE, 2018). **Em última análise, os resultados dependem principalmente do desenho do programa**, e os governos deveriam estabelecer metas claras para as políticas quando desenham e implementam os POP. Os fatores-chave identificados por Zimmerman (2014) incluem: (i) **identificar e alcançar o público-alvo**; (ii) **estabelecer o nível salarial adequado**; e (iii) **estabelecer instituições governamentais cuja implementação dos POP seja eficiente e transparente** (p. 9). Se essas condições forem respeitadas, os POP podem constituir uma opção de renda de segurança viável.

4 Principais conclusões e lições para elaboradores de políticas

Principais conclusões

1. **A despeito de programas similares, os resultados das PAMT podem ser diferentes entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.** Por exemplo, estudos da América Latina e do Caribe sugerem que os PAMT são mais efetivos durante períodos de crescimento econômico. Interessantemente, o oposto se deu nos metaestudos de países da OCDE, uma vez que a literatura conclui que as PAMT tendem a ser mais efetivas durante uma recessão. Apesar de ser necessário ter mais evidências para podermos confirmar essa conclusão, sugere-se que as PAMT podem ser ferramentas anticíclicas mais efetivas (ou seja, são mais efetivas durante uma recessão) em países desenvolvidos, mas ferramentas pró-cíclicas mais efetivas (durante períodos de crescimento econômico) em países em desenvolvimento.
2. **Quando se avalia a efetividade das PAMT, é importante considerar a dimensão temporal das intervenções.** Em média, os programas de treinamento e as intervenções que promovem o acúmulo de capital humano são mais propensos a ter impactos positivos no médio e longo prazo. Por outro lado, serviços de busca e encontro de emprego e abonos salariais tendem a mostrar impactos positivos no curto prazo, mas menos no longo prazo. As diferenças entre os horizontes de tempo ao longo dos resultados é um lembrete importante que tipos diferentes de intervenções abordam questões diferentes da empregabilidade. A intervenção que melhor se aplica depende do estado do mercado de trabalho e das características dos candidatos.

3. **Programas de obras públicas (desde que bem implementados) podem ter um papel fundamental na redução das vulnerabilidades e na resposta a choques econômicos, especialmente em países mais pobres.** Apesar das evidências de países desenvolvidos indicar que os POP não levam a uma melhoria no emprego, eles têm o potencial para ser ferramentas importantes para a redução da pobreza, especialmente no curto e médio prazo e no contexto de países em desenvolvimento. Entretanto, seu sucesso depende no estabelecimento de metas claras e em seu desenho e implementação eficientes.
4. **Apesar de estudos acerca das PAMT frequentemente acharem impactos positivos no emprego, tais efeitos são frequentemente modestos, e não é claro se a maioria das intervenções é custo-eficiente.** Estudos tanto de países desenvolvidos quanto em desenvolvimento chegam a conclusões similares. Não obstante a maioria dos estudos não fornecer os custos dos programas, os dados disponíveis dos programas de treinamento geralmente demonstram que os custos administrativos excedem, em grande parte, os benefícios líquidos em termos de emprego. Apesar de os programas poderem ter benefícios que vão além da melhor produtividade (tal como, por exemplo, manter os trabalhadores desempregados atrelados à força de trabalho a despeito de longos períodos de inatividade), o custo-benefício das PAMT deve ser considerado cuidadosamente.
5. **As PAMT são menos propensas a serem efetivas na promoção do emprego entre os jovens em situações em que eles são marginalizados ou enfrentam barreiras excessivas para entrar no mercado de trabalho.** Em situações em que os obstáculos para se entrar no mercado de trabalho são grandes demais, até mesmo uma PAMT eficiente pode não ser o suficiente para ajudar os jovens a ter acesso ao emprego. Há uma correlação entre altos níveis de legislação de proteção para o emprego e impactos ineficientes das PAMT entre os jovens. Altos níveis de desemprego, especialmente entre os jovens, podem criar barreiras adicionais para o acesso ao mercado de trabalho. Deve-se dar mais atenção aos fatores estruturais que causam o desemprego entre os jovens, uma vez que as PAMT provavelmente configuram uma solução inadequada.

Lições para os formuladores de políticas

1. **É importante entender os propósitos de diferentes PAMT e identificar beneficiários em potencial.** Na prática, as PAMT terão um bom custo-benefício somente se as intervenções abordarem questões específicas da empregabilidade. Por exemplo, serviços de busca e encontro de emprego têm baixa chance de levar o emprego a candidatos com sérios déficits de habilidades. Da mesma forma, programas de treinamento podem ser uma perda de tempo e dinheiro se os candidatos já possuem as habilidades que estão em demanda, e simplesmente precisam de orientação e melhor informações sobre as oportunidades disponíveis. É importante garantir que o tipo correto de PAMT seja diagnosticado para maximizar sua eficiência.

2. O desenho e o sequenciamento de políticas de ativação podem impactar os resultados de emprego. Cada vez mais evidências dos países da OCDE demonstram que a sequência de emprego mais efetiva para indivíduos desempregados é começar com serviços de busca de emprego com aconselhamento e monitoramento, visto que tais serviços tendem a ser mais baratos e mais propensos a alcançar efeitos positivos no curto prazo, e só então passar a programas de treinamento, que são mais caros, porém geram efeitos positivos no médio e longo prazo em decorrência da aquisição de novas habilidades e capital humano. Essa recomendação também é relevante para países em desenvolvimento, embora os formuladores de política tenham que analisar mais profundamente as dinâmicas dos mercados formal e informal quando forem elaborar estratégias de ativação.

3. A efetividade de programas de treinamento depende no desenho do programa e nas habilidades ensinadas. É mais provável que programas de treinamento que são movidos pela demanda e que ensinam habilidades valorizadas no mercado de trabalho produzam impactos nos resultados de emprego. Além da importância da qualidade do ensino, os resultados da literatura sugerem que é mais possível que programas de treinamento que envolvem — e constroem parcerias com — atores do setor privado levem a resultados positivos. Estágios de qualidade são outra ferramenta importante, podendo fornecer treinamentos relevantes ao mercado de trabalho para jovens.

4. Programas que focalizam grupos pobres e em situação de vulnerabilidade podem gerar resultados positivos. Apesar de os elaboradores de políticas frequentemente lidarem com um balanceamento entre eficiência e equidade, a literatura empírica sobre as PAMT conclui que medidas como programas de treinamento e iniciativas de fomento de negócios podem gerar impactos mais significativos em indivíduos pobres ou em situação de vulnerabilidade. Ademais, treinamentos de habilidades básicas focalizando mulheres com históricos de desvantagem, pobreza e rurais em países em desenvolvimento podem ter impactos positivos nos rendimentos. Finalmente, nas situações em que as

PAMT possuem efeitos deslocamento em potencial, pode-se argumentar que indivíduos em situação de vulnerabilidade e desvantagem devem ser considerados primeiro e priorizados, para melhorar suas oportunidades de emprego.

5. Deve-se avançar na integração das PAMT nos quadros maiores de proteção e política sociais. Isso envolve um conhecimento aprofundado de como as PAMT interagem com outros programas de proteção social, incluindo esquemas de assistência social e seguridade social, e encontrar maneiras de integrar as PAMT nos quadros maiores de proteção social ao longo do ciclo da vida. Evidências da literatura ilustram que intervenções que combinam apoio de renda com políticas de ativação são mais capazes de ter impactos bem-sucedidos no emprego, especialmente quando focalizam indivíduos que foram anteriormente excluídos de arranjos formais.

6. As PAMT não substituem uma política educacional. Seria um erro achar que as PAMT podem compensar sistemas de educação e currículos deficientes. A literatura referente às PAMT enfatiza que tais programas podem ser caros, o que sublinha a necessidade de se concentrar na política educacional e intervenções anteriores no sistema educacional. Além disso, o sucesso das PAMT depende em grande parte de sistemas educacionais grandes e fortes, de modo que possam se concentrar em ajustar e refinar o capital humano de acordo com as necessidades do mercado de trabalho. Portanto, as PAMT têm mais possibilidade de serem bem-sucedidas em situações em que os sistemas educacionais são fortes e melhor equipados para preparar os jovens para o mundo do trabalho.

1. Este *Policy Research Brief* é fundamentado em um relatório de pesquisa (BIRD; SILVA, 2020).

2. Por exemplo, os POP são classificados como um tipo de assistência social pelo Banco Mundial. Nessa análise, nós incluímos POP e outros incentivos do setor privado como um tipo de PAMT.

3. No relatório principal (BIRD; SILVA, 2020), expandimos a nossa definição para incluir todas as formas de proteção social que afetam o emprego entre os jovens (como, por exemplo, transferências condicionadas e não condicionadas de renda, seguro-desemprego, etc.) e nos concentramos mais nos programas individuais, em âmbito nacional.

Referências:

ANGEL-URDINOLA, D.; Leon-Solano, R. "A reform agenda for improving the delivery of ALMPs in the MENA region", *IZA Journal of Labor Policy*, 2(1): 1-25, 2013.

AZAM, M. "The Impact of Indian Job Guarantee Scheme on Labor Market Outcomes: Evidence from a Natural Experiment", *IZA Discussion Papers*, No. 6548. Bonn: Institute of Labor Economics (IZA), 2012.

ASIAN DEVELOPMENT BANK (ADB). *The Social Protection Indicator for Asia: Assessing Progress*. Manila: ADB, 2019.

BERHANE, G.; GILLIGAN, D. O.; HODDINOTT, J.; KUMAR, N.; TAFFESSE, A. S. "Can Social Protection Work in Africa? The Impact of Ethiopia's Productive Safety Net Programme", *Economic Development and Cultural Change*, n. 63, v. 1, p. 1-26, 2014.

BIRD, N.; SILVA, W. "The role of social protection in young people's transition to work in the Middle East and North Africa". *Research Report*. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG).

BLATTMAN, C.; RALSTON, L. "Generating Employment in Poor and Fragile States: A Review of the Evidence from Labor Market and Entrepreneurship Programmes". *Working paper*, 2015.

BRUHN, M. "Can Wage Subsidies Boost Employment in the Wake of an Economic Crisis? Evidence from Mexico", *Policy Research Working Paper*, n. WPS 7607. Washington, DC: World Bank, 2016.

CARD, D.; KLUVE, J.; WEBER, A. "What Works? A Meta-Analysis of Recent Active Labour Market Programme Evaluations", *IZA Discussion Paper*, n. 92, 2015.

_____. "Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-analysis", *Economic Journal*, n. 120, v. 548, p. F452-F477, 2010.

CHAKRAVARTY, S.; LUNDBERG, M.; NIKOLOV, P.; ZENKER, J. "Vocational training programmes and youth labor market outcomes: Evidence from Nepal", *Journal of Development Economics*, 136, p. 71-110, 2019.

CHO, Y.; HONORATI, M. "Entrepreneurship Programmes in Developing Countries: A Meta Regression Analysis", *Labour Economics*, 28, p. 110-130, 2014.

CREPÓN, B.; DUFLO, E.; GURGAND, M.; RATHELOT, R.; ZAMORA, P. "Do Labor Market Policies have Displacement Effects? Evidence from a Clustered Randomized Trial", *Quarterly Journal of Economics*, n. 128, v. 2, p. 531-80, 2013.

ESCUDERO, V. "Are Active Labour Market Policies Effective in Activating and Integrating Low-Skilled Individuals? An International Comparison", *IZA Journal of Labor Policy*, n. 7, v. 4, 2018.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). *Linkages Between the Social and Production Spheres: Gaps, Pillars and Challenges*. Santiago: CEPAL/ECLAC, 2017.

ESCUDERO, V.; KLUVE, J.; LÓPEZ MOURELO, E.; PIGNATTI, C. "Active Labour Market Programmes in Latin America and the Caribbean: Evidence from a Meta-Analysis", *The Journal of Development Studies*, 1-18, 2018.

FIELD, E.; JAYACHANDRAN, S.; PANDE, R.; RIGOL, N. 2016. "Friendship at Work: Can Peer Effects Catalyze Female Entrepreneurship?", *American Economic Journal: Economic Policy*, n. 8, v. 2, p. 125-53.

GRIMM, M.; PAFFHAUSEN, A. L. "Do Interventions Targeted at Micro-Entrepreneurs and Small and Medium-Sized Firms Create Jobs? A Systematic Review of the Evidence for Low- and Middle-Income Countries", *Labour Economics*, n. 32, p. 67-85, 2015.

HECKMAN, J. J.; LALONDE, R. J.; SMITH, J. A. "The Economics and Econometrics of Active Labour Market Programmes". In: ASHENFELTER, O.; CARD, D. (Eds.). *Handbook of Labour Economics*, v. 3A, p.1865-2095, Elsevier, 1999.

IMBERT, C.; PAPP, J. "Labor Market Effects of Social Programmes: Evidence from India's Employment Guarantee", *American Economic Journal: Applied Economics*, n. 7, v. 2, p. 233-63, 2015.

JENSEN, R. "Do labor market opportunities affect young women's work and family decisions? Experimental evidence from India", *Quarterly Journal of Economics*, 127, v. 2, p. 753-792, 2012.

KLUVE, J. "A Review of the Effectiveness of Active Labour Market Programmes with a Focus on Latin America and the Caribbean", *ILO Research Department working paper*, n. 9. Geneva: International Labour Organization, 2016.

_____. "Youth Labor Market Interventions", *IZA World of Labor*, 106, 2014.

_____. "The Effectiveness of European Active Labor Market Programmes", *Labour Economics*, n. 17, v. 6, p. 904-918, 2010.

MAITRA, P.; MANI, S. "Learning and Earning: Evidence from a Randomized Evaluation in India", *Labour Economics*, 45C, p. 116-130, 2017.

MARTIN, J. P. "Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on Their Effectiveness", *IZA Policy Paper*, n. 84, 2014.

McKENZIE, D. "How Effective Are Active Labor Market Policies in Developing Countries? A Critical Review of Recent Evidence", *The World Bank Research Observer*, n. 32, v. 2, p. 127-154, 2017.

McKENZIE, D.; ASSAF, N.; CUSOLITO, A. P. "The demand for, and impact of, youth internships: Evidence from a randomized experiment in Yemen", *IZA Journal of Labor & Development*, n. 5, v. 1, p. 1-15, 2016.

McKENZIE, D.; WOODRUFF, C. "What Are We Learning from Business Training and Entrepreneurship Evaluations around the Developing World?", *The World Bank Research Observer*, n. 29, v. 1, p. 48-82, 2014.

MVUKIYEHE, E. "Employment and Violence in Fragile States: Evidence and Insights from Recent Studies", unpublished, *World Bank Development Research Group*, 2018. <<http://pubdocs.worldbank.org/en/188791517331486684/DocumentsEric-Mvukiyeh-PRT-2018-01-30-Final.pdf>> Acesso em: 1º maio 2020.

TRIPNEY, J. S.; HOMBRA DOS, J. G. "Technical and vocational education and training (TVET) for young people in low- and middle-income countries: a systematic review and meta-analysis", *Empirical Research in Vocational Education and Training*, n. 5, v. 3, 2013.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND AND UNITED NATIONS (UNICEF). *MENA Generation 2030: Investing in Children and Youth Today to Secure a Prosperous Region Tomorrow*. UNICEF Division of Data, Research and Policy. Amman: UNICEF, 2019.

ZIMMERMAN, L. "Public Works Programmes in Developing Countries have the Potential to Reduce Poverty", *IZA World of Labor*, 25, 2014.

As opiniões expressas neste resumo são dos autores e não necessariamente do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento ou do Governo do Brasil.

Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo

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

70076-900 Brasília, DF - Brasil

Telefone: +55 61 2105 5000

ipc@ipcig.org ▪ www.ipcig.org

