

Trabalho para todas as pessoas: é possível?

Experiências nacionais de Programas de Garantia de Emprego

**Pietro Borsari, Erick Ohanesian Polli, Iris B. A. Viotti Maldaner,
Luísa Gili e Raphael F. Torres Munhoz**
Dezembro de 2025

Ficha técnica

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Brasil
Av. Paulista, 2001 - 13º andar, conj. 1313
01311-931 • São Paulo • SP • Brasil

Contato

fesbrasil@fes.de

Responsáveis FES

Jan Souverein, representante da FES no Brasil
Waldeli Melleiro, diretora de projetos

Responsáveis CESIT

José Dari Krein
Marcelo Manzano
Marilane Teixeira

Capa e diagramação

Caco Bisol

Apoio à edição e revisão de texto

Julia Eduarda Bassani

O uso comercial de material publicado pela Friedrich-Ebert-Stiftung não é permitido sem a autorização por escrito.

As opiniões expressas nesta publicação não refletem necessariamente as da Friedrich-Ebert-Stiftung.

2025
Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.

ISBN 978-65-83333-45-2

Para mais informações sobre o tema, acesse:

➤ <https://brasil.fes.de>

➤ <https://pesquisa.ie.unicamp.br/centros-e-nucleos/cesit/#subpage-cesit>

Série

Trabalho para todas as pessoas: é possível?

Já passado um quarto do século XXI, em um contexto de dominância financeira e com o avanço da digitalização da economia e das tecnologias da chamada Indústria 4.0, fica cada vez mais claro que, principalmente para os países da periferia do capitalismo, não se conseguirá enfrentar satisfatoriamente o problema do desemprego estrutural e da desigualdade de renda a ele associado sem uma abordagem sistêmica que contemple uma canastra de ações e de políticas públicas de intervenção sobre o mercado de trabalho.

Atenta a estas questões, esta série publicada pela Fundação Friedrich Ebert traz a público 11 artigos com os principais resultados de um amplo esforço de pesquisa coordenado pelo Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho (Cesit) do Instituto de Economia da Unicamp, que se dedica tanto à análise das questões relacionadas à insuficiência de oportunidades de trabalho no capitalismo contemporâneo quanto das proposições de políticas públicas voltadas ao seu enfrentamento.

Os textos abordam temas de relevância para o mundo do trabalho brasileiro contemporâneo, dialogando em especial com as dimensões da transição ecológica, da neointustrialização, da redução das desigualdades e do fortalecimento do papel do Estado como promotor e garantidor do direito ao trabalho. A partir desta perspectiva sistêmica e humanista, espera-se que a presente série contribua para promover e garantir uma ocupação laboral digna e justamente remunerada ao conjunto de cidadãos e cidadãos brasileiros que a isso almejem.

**Pietro Borsari, Erick Ohanesian Polli, Iris B. A. Viotti Maldaner,
Luísa Gili e Raphael F. Torres Munhoz**
Dezembro de 2025

Experiências nacionais de Programas de Garantia de Emprego

Sumário

1. Introdução	3
2. Aspectos teóricos dos Programas de Garantia de Emprego	5
3. Experiências de Programas de Garantia de Emprego	6
3.1. Índia	6
3.2. Argentina	6
3.3. Quênia	7
3.4. Etiópia	8
3.5. Peru	8
3.6. África do Sul	9
3.6.1. <i>Presidential Employment Stimulus</i>	9
3.6.2. <i>Expanded Public Works Program</i>	9
3.7. Trindade e Tobago	10
3.8. Bangladesh	10
3.9. Paquistão	10
3.10. Grécia	11
3.11. Irlanda	12
3.12. Grã-Bretanha	12
4. Discussão de resultados	14
5. Conclusão	17
Referências	18
Apêndice 1. Índice Multidimensional de Programas de Garantia de Emprego (IMPGE): aspectos metodológicos	20

1. Introdução

O desemprego estrutural, o subemprego e a pobreza são problemas que impactam a todas as economias contemporâneas, ainda que sempre sujeitos às especificidades dos contextos nacionais e geopolíticos em que se manifestam. Problemas sociais de tal magnitude requerem soluções políticas robustas e criativas que desafiem sua naturalização, evocando a necessidade de alternativas que coloquem o ser humano em primeiro plano - é dizer “*there are alternatives*” em vez de “*there is no alternative*”¹. Propostas ousadas como a criação de Renda Básica Universal, a redução abrangente da jornada de trabalho, socialização ampla do investimento e formas de distribuição da propriedade privada são alguns exemplos.

Neste texto, tratamos dos Programas de Garantia de Emprego (PGE) – também conhecidos como *Job Guarantee* ou Estado Empregador de Última Instância. Os PGE partem da constatação que as economias monetárias de produção são intrinsecamente instáveis e incapazes de produzir o pleno emprego dos fatores, e sustentam que o Estado teria as condições de oferecer ocupações para pessoas desempregadas e dispostas a trabalhar por um salário base em atividades socialmente úteis (Tcherneva, 2013). É essencialmente sobre essa embocadura do problema (desemprego estrutural e oscilações da atividade econômica) que os PGE buscam incidir – diferentemente de políticas pontuais de estímulo à demanda agregada ou à contratação indireta de mão de obra. Concretamente, diversos Programas de Garantia de Emprego têm sido implementados em um amplo espectro de países, desde experiências da primeira metade do século XX, como o New Deal, nos EUA (1933-1944), que gerou milhões de empregos em um momento crítico da economia mundial, até programas mais recentes, como o MGNREGA, na Índia, ativo desde 2005 e responsável por proporcionar ocupação para aproximadamente 90 milhões de trabalhadores entre 2018 e 2022, com foco na redução da pobreza rural.

Apesar da literatura profícua sobre os aspectos conceituais e teóricos envolvendo as políticas de garantia de emprego² e sobre casos de implementação pontuais, observa-se uma lacuna de estudos que sistematizam experiências nacionais de forma mais abrangente, atentando-se aos seus resultados, limites e potencialidades. A heterogeneidade entre as experiências nacionais e a pouca disponibilidade de infor-

mações e análises confiáveis são parte dos fatores que explicam tal lacuna. Não obstante, consideramos que o esforço de sistematização de PGE nacionais pode contribuir para o campo de pesquisa e para orientar debates e formulações de políticas públicas dessa natureza. Para tanto, este estudo sintetiza 13 experiências relevantes de Programas de Garantia de Emprego em 12 países, apresentando o contexto, o objetivo, o desenho e os resultados de cada política, cotejando com os princípios e características fundamentais indicadas pela literatura de *Job Guarantee*.

Metodologicamente, partimos de uma breve revisão bibliográfica dos aspectos conceituais e teóricos do campo de pesquisa de Programas de Garantia de Emprego (ou *Job Guarantee* / Estado Empregador de Última Instância), identificando as características fundamentais de um PGE e os potenciais desafios previstos a sua implementação. Em seguida, realizamos um levantamento de 13 experiências internacionais de PGE em 12 países, selecionados a partir das experiências listadas no site “*Job Guarantee*” (2024)³, considerando os casos mais relevantes no que se refere aos parâmetros que caracterizam um PGE. São eles: MGNREGA (Índia); Expanded Public Works Programme (África do Sul); Unemployment Relief Programme (URP) (Trindade e Tobago); Productive Safety Net Program (PSNP) (Etiópia); Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (Argentina); Trabajo Peru (Lurawi Peru) (Peru); Employment Generation Program for the Poorest (Bangladesh); Community Employment (Irlanda); Presidential Employment Stimulus (África do Sul); Kinofelis (Greece); Ten Billion Tree Tsunami Project (Paquistão); Work for Youth (Kazi kwa Vijana [KKV]) (Quênia); Future Jobs Funds (Reino Unido).

As experiências de PGE foram sistematizadas e avaliadas, verificando-se uma ampla diversidade, manifestada em desenhos e focos variados, e em diferentes graus de proximidade das características delineadas pela literatura de *Job Guarantee*. Dentre as várias dimensões dos programas, destacamos a longevidade, a abrangência, o alcance, a remuneração e os benefícios comunitários diretos derivados da política. Essas dimensões foram sintetizadas no Índice Multidimensional de Programas de Garantia de Emprego (IMPGE), elaborado neste estudo. Consideramos a construção do IMPGE uma contribuição relevante para o campo de pesquisa e para formuladores de políticas públicas que buscam parâmetros para formular PGE de qualidade,

1 There is no alternative, ou TINA, é um jargão político atribuído aos defensores do liberalismo econômico que sustentam não haver alternativas ao capitalismo – muitas vezes nem mesmo alternativas no capitalismo que se contraponham à economia de mercado totalizante.

2 Como Wray (2007), Antonopoulos (2023), Tcherneva (2018), Haim (2021) e Deos (2022).

3 A partir das experiências listadas no site “*Job Guarantee*” (2024), selecionamos os casos mais relevantes considerando os parâmetros que caracterizam um PGE. Ver: https://www.jobguarantee.org/global-program-map/?sf_paged=3

aprendendo com as melhores práticas e evitando equívocos de experiências anteriores.

O texto está estruturado em quatro seções, além desta introdução. Na segunda seção, expomos sinteticamente os principais aspectos da literatura sobre PGE / *Job Guarantee*. Na terceira, apresentamos as experiências internacionais de PGE dos 12 países indicados, em suas respectivas subseções. Na quarta seção, discutimos os resultados mais gerais dos casos investigados, bem como a adequação das experiências aos preceitos teóricos e conceituais de *Job Guarantee* e apresentamos o índice multidimensional construído. Na última seção se refere às principais conclusões.

2. Aspectos teóricos dos Programas de Garantia de Emprego

A literatura que trata dos aspectos conceituais e teóricos de Programas de Garantia de Emprego parte do pressuposto de que o desemprego é uma condição constitutiva de economias de mercado e de que o setor privado não é capaz de oferecer respostas para esse problema social. Diferentemente das empresas, que contratam uma quantidade de força de trabalho condizente com suas expectativas de vendas e lucros, o Estado pode (e deve) adotar uma perspectiva mais ampla da eficiência econômica e agir em prol do **interesse público**, tratando o trabalho como um direito e combatendo os efeitos sociais negativos que o desemprego envolve (Wray, 2007). A literatura do PGE insiste que estímulos indiretos à elevação do nível de emprego, como o incentivo estatal ao aumento dos níveis de gasto e investimento por parte de agentes econômicos privados, são insuficientes para contornar a lógica do desemprego estrutural. É necessária, portanto, uma ação mais incisiva do Estado em **políticas de geração de ocupações diretas**, como é o caso de Programas de Garantia de Emprego (Ibidem).

O PGE funcionaria, portanto, como uma rede de proteção ao trabalhador, que através dele teria garantido o direito ao trabalho, mesmo em momentos de crise econômica. Trata-se de um programa público abrangente que disponha de um conjunto suficientemente amplo de atividades e postos de trabalho a serem ocupadas por todas as pessoas que desejem fazê-lo, sempre que essas não encontrarem ocupações no setor privado⁴.

Tcherneva (2013) destaca ao menos outras seis características importantes de Programas de Garantia de Emprego. Primeiro, o programa funciona como um estoque regulador de trabalho, isto é, em vez de conformar um estoque de desempregados na economia, com o PGE cria-se um conjunto de empregados temporariamente no programa público que amortece os ciclos econômicos. Segundo, o programa pode operar como um estabilizador de preços e salários, na medida em que estabelece, *de fato*, um salário mínimo na economia. Terceiro, o nível de gasto do programa é *sempre o necessário*, uma vez que se gasta na medida em que as pessoas não encontram ocupações convencionais e se inserem no programa – diferentemente das políticas econômicas de estímulos indiretos para geração de emprego, no PGE o gasto corresponde à ocupação direta. Quarto, o programa atende diretamente os segmentos sociais mais vulneráveis e menos

qualificados, uma vez que o programa deve *aceitar a pessoa como ela é*, encaixando-a em atividades compatíveis com suas capacidades. Quinto, o programa deve ser flexível o bastante para absorver entradas e saídas para o setor privado. Sexto, o PGE é sempre financeiramente sustentável em países com moeda própria⁵.

Programas de Garantia de Emprego têm o potencial de produzir efeitos positivos que transpassam o campo econômico. A realização de trabalhos escassos ou insuficientemente ofertados, tanto pela iniciativa privada quanto pelo setor público, pode beneficiar comunidades locais carentes, conectando, portanto, pessoas que desejam trabalhar com atividades socialmente úteis, como nas áreas de saúde, renovação comunitária e recuperação ambiental (Tcherneva, 2022). Do mesmo modo, evitar os desempregados de longa duração é essencial para preservar (e aprimorar) as capacidades da força de trabalho, tanto por mantê-la ativa acumulando experiência e habilidades, como através de programas de capacitação e treinamento, enfrentando o “desperdício social” que é desemprego (Tcherneva, 2013).

Sobre as especificidades dos países em desenvolvimento na implementação de PGE, Wray (2007) comenta que o setor formal costuma ser pequeno nessas economias, de modo que, caso a disparidade salarial em relação ao setor formal for grande, pode haver uma migração massiva do setor informal para o programa. Para dirimir as dificuldades decorrentes dessa migração possivelmente intensa, o autor propõe (i) que a remuneração do trabalho do PGE seja um pouco abaixo do mínimo ou próximo ao que é pago no setor informal; ii) que o programa seja implementado em fases; e iii) que se busque ajuda externa para o financiamento do programa.

Em todo caso, como veremos, há uma distância significativa entre os preceitos teóricos e conceituais e as experiências concretas de implementação de políticas públicas que se assemelham a Programas de Garantia de Emprego. Além da heterogeneidade identificada nos casos analisados, identificamos a insuficiência na maioria das experiências nacionais de PGE em promover programas abrangentes e longevos o suficiente para gozar amplamente dos efeitos positivos esperados nas indicações da literatura.

⁴ Alguns autores se referem ao papel do Estado no PGE como de *Employer of Last Resort* (empregador de última instância), em analogia à função desempenhada pelo Banco Central de *Lender of Last Resort* (emprestador de última instância) no sistema financeiro (Mitchell; Wray; Watts, 2019).

⁵ Essa é uma premissa condizente com o referencial teórico da *Modern Money Theory*, a qual Tcherneva adere. A esse respeito, temos dois comentários: (i) diversos países do Sul Global não contam com moeda própria na qual emitem suas dívidas, o que seria um empecilho para a sustentabilidade financeira de um PGE na visão “mmtista”; (ii) outros autores defendem que o programa pode ser financiado através de impostos progressivos, por exemplo (Tienhaara; Robinson, 2022, p. 9–10).

3. Experiências de Programas de Garantia de Emprego

Nesta seção, reunimos as experiências mais emblemáticas de implementação de Programas de Garantia de Emprego, consultando informações públicas oferecidas pelos próprios governos ou órgãos responsáveis por cada programa. Apesar dos desafios em termos da qualidade das informações disponíveis, acreditamos reunir uma síntese confiável neste levantamento.

3.1 Índia

O *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act* (MGNREGA), maior programa de combate à pobreza do mundo, foi lançado em 2005, na Índia, e continua até hoje, com um orçamento anual de US\$ 8 bilhões (2022-2023) e atingindo 734 distritos do país (Índia, 2024). As principais metas e objetivos do MGNREGA são eliminar a pobreza rural por meio da geração de empregos nas áreas rurais, reduzir a migração rural-urbana e desenvolver a infraestrutura rural (Taufique; Hoque; Hasmi, 2023). A zona rural da Índia tem dimensão bastante significativa, correspondendo a dois terços da população do país.

Todos os membros adultos de uma família rural dispostos a realizar trabalhos manuais não qualificados podem solicitar um emprego no programa. Após a verificação da elegibilidade, o *Gram Panchayat*⁶ (GP) emitirá uma carteira de trabalho para a família e o emprego será fornecido pelo GP dentro de 15 dias da solicitação de trabalho. Uma família pode aproveitar até 100 dias de emprego garantido em um ano fiscal, dependendo de sua necessidade. Entre os trabalhos permitidos, estão: conservação da água; proteção contra a seca (incluindo plantio e reflorestamento); proteção contra inundações; desenvolvimento da terra; irrigação menor. Trata-se de trabalhos intensivos em mão de obra, para os quais os custos obedecem à proporção 60:40 entre salário e material – sendo 100% do custo salarial arcado pelo governo central e 25% do custo do material arcado pelo governo estadual. O pagamento dos salários costuma ser semanal, mas obedece ao prazo máximo de duas semanas. O trabalho deve ser realizado em um raio de cinco quilômetros da aldeia de residência do participante. Pelo menos um terço dos trabalhadores deve ser composto por mulheres, respeitando equidade de salários entre homens e mulheres. A divulgação proativa de informações e a auditoria social pelo *Gram Sabha* são obrigatórias.

A dimensão do MGNREGA chama a atenção no comparativo

internacional e seus resultados são contundentes na mitigação da pobreza extrema e no provimento de alguma segurança financeira aos desempregados em momentos difíceis (Prasad, 2012; Sharma; Chatterjee; Dehalwar, 2023; Zimmermann, 2024). Nota-se também a virtude de ser um programa longo, que conta atualmente com mais de 130 milhões participantes ativos. Destacam-se, ainda, ao menos dois aspectos positivos do programa: a construção de ativos para as comunidades rurais (desde sua criação, foram criados mais de 86 milhões de ativos) e a significativa dimensão de gênero (elevação da participação de mulheres nos processos decisórios) (Sharma; Chatterjee; Dehalwar, 2023).

Por outro lado, o programa tem recebido diversas críticas em seu desenho e processo de implementação. Primeiro, a abrangência restrita às áreas rurais tem sido cada vez mais questionada, surgindo a demanda por um programa urbano equivalente (Basole; Jayadev, 2019) – a limitação do programa também é apontada por conta da restrição de uma pessoa por família nuclear (Sadashivam, 2011 apud Chahal; Kumar, 2020). Em segundo lugar, a reduzida remuneração e o atraso nos pagamentos são problemas recorrentes (Basole et al., 2021; Sharma; Chatterjee; Dehalwar, 2023). Por fim, transparência insuficiente, falta de mecanismos de avaliação e monitoramento adequados, indícios de corrupção e contas “fantasmas” são outros aspectos críticos apontados pela literatura (Basole et al., 2021; Sharma; Chatterjee; Dehalwar, 2023).

3.2 Argentina

Criado em 2002, o *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* foi um PGE argentino de enfrentamento ao elevado desemprego do país no contexto da crise política e econômica do início dos anos 2000, quando a taxa de desemprego superou a marca dos 20%, em 2002. O *Plan Jefes* mirava os domicílios com pessoas desempregadas e com crianças menores de 18 anos ou gestante, sendo a participação limitada a uma pessoa por domicílio. O programa oferecia treinamentos e um pagamento mensal de 150 pesos por participante, em contrapartida a um trabalho com jornada diária de ao menos 4 horas em projetos comunitários (Tcherneva, 2013) – e jornada semanal mínima de 20 horas que, caso não cumprida, poderia levar o participante ao desligamento (Kostzer, 2008).

O programa previa trabalhos em seis categorias de projetos: i) **comunitários**, envolvendo diversas atividades relacionadas ao desenvolvimento local, como as de cuidados

⁶ *Gram Panchayat* é uma instituição governamental básica nas aldeias indianas.

peçoais, apoio à saúde e produção (construção de infraestrutura local e produtos para consumo) – essa categoria abarcou 60% dos trabalhadores; ii) **microempresas**, relacionados à produção de bens e serviços, e geralmente recebiam outros apoios, como financiamento, assistência técnica e comercial etc. – correspondia a 8% do total dos participantes; iii) **voltar para a escola**, direcionado para pessoas que haviam se afastado da escola e desejam retornar para finalizar a educação formal - abarcou 6% dos participantes do programa; iv) **treinamento vocacional**, organizado pelos governos locais que identificaram necessidades de certas habilidades – envolveu 4% dos participantes; v) **trabalho administrativo nos municípios**, que contemplou 20% dos participantes; e vi) **emprego em empresas privadas**, que atingiu apenas 2% dos trabalhadores (Kostzer, 2008).

O programa custou aproximadamente 1% do PIB e 4,9% do orçamento anual do governo (Kostzer, 2008). A partir de 2003, o *Plan Jefes* começou a receber financiamento do Banco Mundial, no valor de US\$ 600 milhões. No auge, o programa teve 2 milhões de participantes, o que era equivalente a 5% da população, ou 13% da força de trabalho (Tcherneva, 2013). O programa foi finalizado em 2006.

A respeito do efeito do programa sobre a economia, Kostzer (2008) destaca que de 2003 a 2006 o PIB da Argentina cresceu por quatro anos seguidos pela primeira vez em 50 anos, com expansão do emprego formal. Os 3 milhões de desempregados em 2003 foram reduzidos para 1,3 milhão, em 2006, e o conjunto de desempregados e subocupados passou de 6 milhões para 3,1 milhões, no mesmo período – cerca de 750 mil trabalhadores foram reinseridos no trabalho formal. Ainda, Kostzer (2008) ressalta que o poder de compra do salário mínimo mais que dobrou de 2001 para 2006.

Tcherneva (2013) analisa os resultados do programa em comparação com as formulações teóricas e conceituais acerca do *Job Guarantee*, considerando as seguintes dimensões: i) oferta infinitamente elástica de trabalho; ii) contratação de pessoas na base da estrutura social; iii) funcionalidade de estoque regulador; iv) estabilização de preços e salário; v) adequação dos gastos; vi) operação flexível para entrada e saída de trabalhadores; vii) sustentabilidade financeira do programa no longo prazo; viii) introdução de dinâmicas preventivas no longo prazo; ix) manutenção/aprimoramento do capital humano; x) realização de trabalho socialmente útil; e xi) veículo para atingir objetivos para além de reduzir o desemprego. A autora concluiu que o programa ofereceu as respostas adequadas para a maioria dessas dimensões, observando seus efeitos anticíclicos sobre a economia, sua flexibilidade de entrada e saída de participantes exitosa, a oferta de trabalho socialmente úteis para as comunidades e com sentido individual (“fazer algo”, em muitos casos, era apontado como um efeito importante pelos trabalhadores envolvidos) e alguns benefícios inesperados, em particular para a camada mais pobre

e para as mulheres. Por outro lado, reconhece a autora, algumas ressalvas devem ser feitas ao programa. Primeiro, sua curta duração tornava difícil afirmar qualquer coisa sobre a estabilização do emprego de longo prazo. Segundo, embora o *Plan Jefes* tenha oferecido emprego para quem mais precisava, ele não dispunha de emprego para todos. Terceiro, é verdade que o programa estabeleceu um piso salarial para os trabalhadores, mas não é possível afirmar acerca de sua influência sobre a estabilidade dos preços (inflação). Quarto, ainda que tenha se verificado certa autonomia financeira do país para implementar o programa, o montante reduzido do gasto não foi muito desafiador nesse sentido.

3.3 Quênia

No contexto da crise econômica global de 2008, o Quênia implementou, em 2009, o programa *Work for Youth* (Kazi kwa Vijana - KKV), que oferecia ocupações para jovens entre 18 e 35 anos que moravam a uma distância de até cinco quilômetros do projeto realizado, uma vez que esse segmento da população apresentava elevada taxa de desemprego⁷ e incidência de pobreza, sobretudo entre os jovens com menor qualificação (Republic of Kenya, 2009). A medida também contribuiria para expandir a produção de alimentos por meio da melhor utilização dos recursos hídricos (The Youth Congress, 2009). Os projetos deveriam ser implementados em até seis meses e consideravam questões como equidade de gênero e pessoas com deficiência (Republic of Kenya, 2009). As ocupações geradas pelo programa eram intensivas em trabalho e remuneravam cerca de US\$ 10,40 por dia⁸, o equivalente a US\$ 192,91 mensais para os trabalhadores de Nairobi, Mombasa e Kisumu – em outras regiões, a remuneração era menor (Republic of Kenya, 2009). O financiamento esteve a cargo do governo do Quênia e contou com orçamento de US\$ 43 milhões em 2008/2009 e de US\$ 84 milhões em 2009/2010 (Mutuku, 2014). O programa foi finalizado em 2011.

O Quênia é um país cujo elevado crescimento populacional tem desencadeado o aumento da pobreza e vulnerabilidade social nos centros urbanos, com carência de oportunidades de trabalho e elevação da desigualdade social, apesar de apresentar algum crescimento econômico (Mutuku, 2014). Em 1992 a pobreza urbana no Quênia era de 29% e a rural de 42%, mas em 1997 aumentaram para 49% e 52%, respectivamente. O Coeficiente de Gini urbano era de 0,447 em 2006, enquanto o rural caiu para 0,38 – vale notar que o governo aplicava mais recursos para combater a pobreza rural do que a urbana (Idem). As redes de contatos também parecem ser mais fracas na cidade, e são baseadas em etnia e afiliação política e não em confiança e reciprocidade.

⁷ Os jovens no Quênia representam cerca de 60% da população, em um país com baixa expectativa de vida, em torno de 45 anos em 2009, e com poucas oportunidades de mobilidade social (The Youth Congress, 2009).

⁸ Valores convertidos em dólares de 2024 por Paridade do Poder de Compra (PPC), com base no conversor disponível em <https://eppi.ioe.ac.uk/costconversion>.

Ainda que a taxa de desemprego aberto tenha sido baixa durante a implementação do programa (ao redor de 3%), a realidade do mercado de trabalho queniano tem sido marcada pelo predomínio de ocupações vulneráveis, sobretudo o trabalho por conta própria.

Na avaliação de Mutuku (2014), o programa de garantia de emprego queniano fracassou. Dentre os motivos, o autor destaca: i) os implementadores utilizaram as pessoas mais velhas em determinadas vilas para identificar as necessidades onde o número de postulantes era maior do que as vagas; ii) o processo teve problemas e 36% das pessoas responderam que a seleção era baseada em corrupção e nepotismo – os chefes de áreas tinham muito poder no recrutamento; iii) o projeto não levou a uma criação de ativos, a maioria das atividades levou a problemas recorrentes, o que desmotivou os participantes; iv) no projeto da Índia (MGNREGA), as modalidades de atividades eram definidas pela comunidade, ao passo que no KKV as atividades eram selecionadas pelos ministros do governo, o que deixou os participantes sem voz no processo, indicando falta de participação da comunidade⁹; v) as mulheres demonstraram insatisfação com a natureza precária das atividades conduzidas; vi) os participantes do KKV não tinham espaço para expressar insatisfações, com medo de serem taxados como “vitimistas” e perderem o emprego; vii) a remuneração, quando muito baixa, pode estigmatizar os pobres na sociedade como dependentes de caridade, levando à baixa autoestima.

Nessa mesma linha de avaliação do KKV, The Youth Congress (2009) concluiu que, apesar de proporcionar emprego para os jovens: i) o programa não divulgava informações de maneira adequada; ii) o recrutamento era enviesado; iii) havia trabalhadores “fantasmas”; iv) a reduzida remuneração, o curto período de duração do trabalho (não excedia três semanas para a maioria dos participantes) e a falta de treinamento eram marcas da precariedade do programa; vi) havia indícios de corrupção, em que os recrutadores demandavam propinas para indicar trabalho, além de alugarem ferramentas para o trabalho por preços exorbitantes.

3.4 Etiópia

O *Productive Safety Net Program* (PNSP) é um programa que foi implementado na Etiópia em 2005 com o objetivo de garantir a segurança alimentar por meio do emprego. De acordo com o relatório do PNSP (2010), o combate à insegurança alimentar na Etiópia era feito por meio de ajuda de emergência, mas isso não fornecia uma rede de proteção confiável, e, como medida, o governo lançou o programa para reorientar a rede de proteção rural para responder às necessidades da insegurança alimentar e também criar investimentos produtivos para o crescimento do setor rural e reabilitação do meio ambiente. O programa incidiria, por-

⁹ Mutuku (2014) destaca que a participação ativa da comunidade é considerada essencial para o sucesso de programas dessa natureza, pois com ela os mais pobres se sentem parte do projeto e não apenas beneficiários.

tanto, em dois sentidos: i) provisão previsível de alimentos e dinheiro para os beneficiários; e ii) criação de ativos produtivos na comunidade para contribuir para a reabilitação de áreas severamente degradadas.

De acordo com o PNSP (2010), o programa fornecia transferência de renda tanto por meio do emprego público quanto através de apoio direto para domicílios em insegurança alimentar que não têm condições de oferecer a força de trabalho. Em 2009, o programa ofereceu apoio para 7,6 milhões de pessoas, o equivalente a cerca de 10% da população. O orçamento, no mesmo ano, foi de aproximadamente US\$ 360 milhões, ou 1,2% do PIB etíope.

O critério de seleção dos beneficiários do programa era baseado na insegurança alimentar. Ainda que esse critério não tenha universalizado o acesso ao emprego, o número de pessoas inseridas no programa foi considerável, dado o tamanho do problema da insegurança alimentar. De acordo com PNSP (2010), um domicílio era considerado cronicamente em insegurança alimentar em três casos: i) quando ele enfrentasse uma falta contínua de alimentos e tivesse recebido assistência antes do início do programa; ii) quando o domicílio se tornasse mais vulnerável repentinamente por conta da perda de ativos; e iii) quando um domicílio não tivesse qualquer outro apoio familiar ou meio de proteção social. O domicílio deixava de fazer parte do programa quando fosse considerado capaz de garantir sua alimentação nos 12 meses do ano sem o auxílio do programa.

As transferências eram pagas mensalmente durante seis meses consecutivos, e todos os beneficiários recebiam a mesma quantia, independente se trabalhavam ou recebiam apoio direto. Em alguns casos, os participantes recebiam não somente dinheiro, mas também alimentos, o que contribuía para aliviar a situação do aumento de preços sazonal (PNSP, 2010).

O relatório do PNSP (2010) aponta que os principais resultados do programa foram: i) o aumento da segurança alimentar; ii) proteção dos ativos dos domicílios; iii) criação de ativos, com o aumento do gado em domicílios inseridos no programa; iv) aumento da utilização dos serviços de saúde e educação; v) melhora na percepção do bem-estar. Além dos efeitos no nível individual, também foi observado ganhos para a comunidade, como a conservação de água e solo, estradas rurais, gestão de recursos naturais e serviços sociais.

3.5 Peru

O Peru conta com programa de garantia de emprego desde 2006, quando lançou o *Construyendo Perú*, que tem sido modificado ao longo dos anos, incorporando novas dimensões e ampliando o seu alcance. O objetivo principal do *Construyendo Perú* era a mitigação da pobreza extrema e do desemprego, perseguido através da criação de empregos temporários, sobretudo nos setores de infraestrutura básica

e construção civil. Em 2011, o programa passou a se chamar *Trabaja Perú*, e incorporou programas de capacitação em seu desenho. Entre 2022, o programa mudou novamente de nome, *Lurawi Perú*, incluiu áreas rurais em sua abrangência e ampliou seu escopo para atender necessidades originadas no contexto da pandemia de Covid-19. Em 2023, outra mudança de nome ocorreu (*Llamkasun Perú*) e o programa passou a atender a dimensão de desenvolvimento regional sustentável das comunidades beneficiadas por ele.

Para ser elegível ao programa, não basta estar desempregado. É preciso residir em comunidades selecionadas para participarem do programa e ser elegível pelo *Sistema de Focalización de Hogares* (SISFOH), uma ação do Governo que identifica localidades de pobreza através de uma classificação socioeconômica. Além disso, o programa estabelece outros parâmetros para distribuir os benefícios, sendo até 65% dos beneficiários pais ou mães de família com mais de 18 anos e pelo menos um filho menor de 18 anos; até 30% correspondente a jovens entre 18 e 29 anos sem filhos e responsabilidades familiares; e até 5% a pessoas com deficiência com mais de 18 anos.

Nos primeiros anos (2007-2010), o programa registrou um elevado número de participantes (média de 171 mil por ano), em decorrência da crise econômica global. Com a recuperação da economia, entre 2011 e 2019 o PGE apresentou média de 46 mil participantes por ano, muito inferior aos demais períodos. E, com a emergência da crise sanitária e econômica, o desemprego acelerou rapidamente e o programa voltou a absorver grande contingente de trabalhadores, com média de 308 mil entre 2020 e 2021. Com efeito, 2021 representa o ápice do programa no período analisado (2007-2021), representando a absorção de 1,83% da força de trabalho ao custo de 0,08% do PIB (US\$ 173 milhões).

O PGE do Peru tem abrangência nacional, mas é restrito a áreas e público-alvo selecionados. Ainda assim, seu caráter anticíclico fica evidente diante dos números apresentados, uma vez que diante das crises econômicas o programa cresceu de tamanho, ao passo que na retomada da atividade econômica sua dimensão reduziu, sugerindo certa flexibilidade de entrada e saída de participantes do programa – em estreita correspondência com o setor privado. Por outro lado, avaliamos não ser possível afirmar que o programa tenha promovido impactos macroeconômicos significativos, como estabilização de preços, alteração no desemprego estrutural ou aumento no nível de salários, mas que funcionou minimamente como uma tela de mitigação de danos ocasionados pelo desemprego para a parcela mais vulnerável da população (Bach, 2022).

3.6 África do Sul

3.6.1 Presidential Employment Stimulus

O programa de estímulo de emprego iniciou em outubro de

2020 na África do Sul para lidar com os impactos econômicos do Covid-19, com duração até março de 2024. O objetivo do programa foi criar postos de trabalho temporários adicionais aos que estavam sendo criados por três outros programas do governo focados em criação de emprego, o *Expanded Public Works Programme*, o *Strategic Infrastructure Projects* e *The Presidential Youth Employment Initiative*. O orçamento inicial foi de US\$ 700 milhões focados em trabalhos socialmente válidos. As áreas de foco na criação de empregos foram arte e cultura, plantação de árvores e reciclagem, cuidado de vulneráveis, combate à violência de gênero, suporte à educação, segurança alimentar e esportes.

Para participar do programa, o indivíduo precisava estar desempregado e ser cidadão sul-africano, sendo adicionados critérios variados de acordo com as áreas de atuação. Na educação, a maior área, com 1,2 milhão de vagas, o candidato deveria ser formado no ensino médio e ser aprovado em processo seletivo próprio de cada escola na qual gostaria de trabalhar.

Entre outubro de 2020 e março 2024, o *Presidential Employment Stimulus* contou com 1,7 milhão de participantes e um total de 2 milhões de vagas temporárias de trabalho. O programa beneficiou principalmente mulheres, 66% do total, e jovens entre 18 e 35 anos, que foram 84% dos participantes, além de ter mantido 42.552 pessoas com trabalhos em vagas tradicionais, posteriormente ao trabalho temporário no programa. Em relação aos gastos, o programa custou 12,6 bilhões de rands na primeira fase, o que significou 0,23% do PIB. O investimento total do programa foi de 42 bilhões de rands – aproximadamente US\$ 2,4 bilhões até seu encerramento em março de 2024.

O programa, se mostrou bem-sucedido para enfrentar uma parte do desemprego causado pela pandemia, produzindo efeitos positivos no mercado de trabalho no curto prazo, sobretudo para os beneficiários mais jovens, que puderam aproveitar o programa como uma primeira experiência de trabalho e aumentar as chances de conseguir emprego posteriormente. Os salários subsidiados, principalmente pelo governo, também tiveram um efeito multiplicador na economia sul-africana. Bassier e Budlender (2024) acompanharam os gastos dos participantes de forma anonimizada, e mostraram o impacto do salário do programa nos gastos dos participantes nos maiores varejistas, através de um gasto adicional mensal de 8 milhões de rands. Considerando os vários outros tipos de gastos dessas pessoas, o estudo estimou que a parte de educação do programa introduziu 51 milhões de rands adicionais mensais na economia nacional.

3.6.2 Expanded Public Works Program

O *Expanded Public Works Program* (EPWP) é um programa de emprego temporário público e privado iniciado em 2004 na África do Sul para lidar com a pobreza, através de oportu-

nidades de trabalhos temporários. Os critérios de elegibilidade do programa restringem o acesso aos cidadãos Sul-Africanos de baixa renda, pessoas sem educação primária completa, que não trabalhassem ou trabalhassem em tempo parcial, e pessoas que viviam de agricultura de subsistência.

A ideia do programa foi criar postos de trabalho temporários adicionais aos que estavam sendo criados por dois outros programas do governo focados em criação de emprego, *Strategic Infrastructure Projects* e *The Presidential Youth Employment Initiative*, mas com foco em reduzir a pobreza através de oportunidades significativas para cada comunidade, como execução de obras de estradas em zonas rurais afastadas que não são contempladas pelo programa de infraestrutura por não serem estratégicas. Outro exemplo são trabalhos de cuidados de crianças e idosos para dar suporte às mães que trabalham naquelas comunidades, entre vários outros tipos de trabalho definidos em conjunto com os governos subnacionais para cobrir necessidades locais e aumentar a renda das pessoas vulneráveis daquela região.

O EPWP já criou mais de 8 milhões de vagas de trabalho até 2023 e pretende criar mais 5 milhões de oportunidades até 2029 (South Africa, 2024). O programa tem beneficiado principalmente mulheres, e em segundo lugar jovens. No ano de 2022, 71% do total de participantes foram mulheres e 37% foram jovens. Em relação aos gastos, o programa custou 169,3 bilhões de rands no ano de 2022, o que significou 0,35% do PIB. É um programa avaliado com impacto positivo pelo governo que decidiu aprovar a quinta fase do programa, com intenção de gerar um número alto de oportunidades de trabalho, aproximadamente cinco milhões, entre 2024 e 2029.

3.7 Trindade e Tobago

O *Unemployment Relief Programme* (URP)¹⁰ Quando o URP foi implementado, a taxa de desemprego de Trindade e Tobago estava em um patamar alto, próximo a 19%. Ao longo dos anos 1990, verificou-se uma redução nessa taxa, e, nos anos 2000, uma queda ainda maior. Não obstante, é difícil afirmar até que ponto o PGE foi responsável por essa queda, embora ele tenha sido um fator importante. Sabe-se que, em 2014, diante de uma força de trabalho de 800 mil pessoas, havia 30 mil desempregados e 30 mil pessoas no URP (Cepal, 2024). Esses números indicam uma participação importante do programa na dinâmica de trabalho de Trindade e Tobago, visto que o URP ocupava, naquele ano, o mesmo montante que o de desempregados, que corresponde a 4% dos ocupados ou 2% da população. Em relação aos gastos do programa, o pico ocorreu em 2015, quando

¹⁰ A disponibilidade de informações sobre o programa é escassa, tanto acerca da trajetória do programa (ano de origem e modificações ao longo do tempo) quanto em relação aos dados propriamente ditos (número de participantes por ano etc.). Assim, nos concentramos em apresentar o atual desenho do URP e alguns dados pontuais. Vale dizer ainda que em 2002 foi implementado outro programa de geração de empregos, o *Community-based Environment Protection and Enhancement Program* (CEPEP) (Wenner et al., 2018).

foi despendido cerca de 0,45% do PIB – entre 2017 e 2021 esse percentual não superou a marca de 0,2%.

3.8 Bangladesh

Em 2008, Bangladesh criou o *Employment Generation Program for the Poorest* (EGPP), um programa de geração de ocupações temporárias para remediar os efeitos deletérios da crise financeira mundial, sobretudo em atividades de melhoria da infraestrutura das comunidades locais (canais de irrigação, reparo de estradas rurais, construção de latrinas etc.). O programa oferece até 90 dias de trabalho em duas temporadas do ano (outubro a dezembro e março a abril), com pagamento de BDT 200 (US\$ 2,40) por dia, sendo direcionado para pessoas mais pobres – que recebem até BDT 4.000 (US\$ 48,00) por mês e não tenham ativos produtivos ou mais de meio acre de terra¹¹ (Lenhardt, 2023). Dois aspectos notáveis do programa são (i) a diretriz de participação mínima de um terço de mulheres e (ii) a retenção de 12,5% do pagamento para poupança ao trabalhador, que poderá retirar essa reserva no ano seguinte.

No ano fiscal 2021-2022, no contexto de saída da pandemia, o EGPP atingiu o pico de participação de 1,9 milhão de pessoas (2,6% da força de trabalho). Nos anos seguintes, a participação se manteve na faixa entre 500 e 600 mil pessoas por ano, correspondente a menos de 1% da força de trabalho. Nos últimos três períodos, o programa tem efetivado um gasto entre US\$ 130 e 200 milhões.

Não identificamos avaliações consistentes sobre os resultados do programa EGPP, mas podemos indicar seu caráter de focalização nas camadas mais pobres da população, seu alcance limitado em termos de percentual da força de trabalho, a remuneração reduzida por dia de trabalho e a curta duração do benefício. Não obstante, algumas avaliações apontam para a diminuição de pessoas com vulnerabilidade alimentar nos meses de baixa de trabalho, a maior inclusão econômica das mulheres, a melhoria da infraestrutura local (*upazilas*) e a rápida reconstrução em casos de enchentes e outros desastres.

3.9 Paquistão

O Paquistão lançou, em 2018, um programa verde destinado a recuperar florestas, restaurar faunas e floras e conservar áreas protegidas, estimulando o ecoturismo e gerando empregos nessas atividades no país. Trata-se do *Ten Billion Trees Tsunami Programme* (TBTP), cuja primeira fase ocorreu entre 2019 e 2023. A questão do trabalho, embora não seja o epicentro dentre os objetivos do programa, acaba por ser importante na medida em que as atividades previstas no TBTP são intensivas em mão de obra (Haris, 2023). Portanto, apesar de não se tratar de um programa de garantia de emprego propriamente dito, esse caso repre-

¹¹ Valores nominais de 2023.

senta uma experiência interessante de conexão entre as pautas de meio ambiente e trabalho.

O TBTP prevê três principais modalidades de trabalho (Ashraf, 2022). A principal delas é o pagamento por diárias (*daily wagers*), em que os trabalhadores são contratados entre dois e três dias, majoritariamente para serviços de plantio. Não há critérios objetivos estabelecidos para a contratação, mas trata-se de um trabalho fisicamente intenso que restringe o montante de pessoas aptas a executá-lo. A segunda modalidade é a dos *nigahbans*, que são cuidadores das áreas reservadas ao crescimento das árvores plantadas. Nesta modalidade os trabalhadores são contratados ao longo do período de quatro anos do programa e remunerados em 15 mil rúpias ao mês (US\$ 84,00), além de uma remuneração adicional de 25 mil rúpias (US\$ 140,00) por serviços pontuais de cercamento e plantio. No caso dos *nigahbans*, há um critério associado à sua aceitação e influência social, devido à necessidade de que as comunidades ao redor das áreas reservadas respeitem suas determinações, evitando a invasão das áreas para coleta de lenha ou uso para pasto. Finalmente, a terceira modalidade de trabalho corresponde ao estabelecimento de contratos de “berçários florestais” privados, restritos a grupos de baixa renda e priorizando a contratação de mulheres e jovens, com remuneração diretamente relacionada à quantidade de mudas plantadas.

O *Ten Billion Trees Tsunami Programme* proporcionou diversos benefícios para as populações locais das áreas atingidas pelo programa, com destaque para as mulheres, entre eles a mitigação da pobreza e da vulnerabilidade social e a elevação de ativos para as comunidades locais (Haris, 2023). Entretanto, o programa apresentou alguns problemas, como o gerenciamento de cima para baixo com reduzido envolvimento da população nas decisões e falta de transparência das informações (Haris, 2023, Ashraf, 2022), desigualdades associadas à seleção dos participantes, (Ashraf, 2022), condições de trabalho precárias, baixas remunerações e falta de equipamentos adequados para exercer as atividades (Haris, 2023).

O custo estimado do programa é de US\$ 700 milhões, sendo uma parte financiada pelo Banco Mundial (US\$ 188 milhões). As autoridades responsáveis pelo programa estimam que 488 mil hectares de terra foram reflorestados ou restaurados, com mais de um bilhão de árvores plantadas e 165 mil ocupações geradas (entre trabalhadores diários e contratos de curta duração; sem contar os *nigahbans*) (Ashraf, 2022). Esse montante de ocupações, além de serem de curta duração, representa apenas 0,22% da força de trabalho paquistanesa – considerando a média anual da população ocupada entre 2019 e 2023.

3.10 Grécia

Diante das condições econômicas decorrentes da crise global de 2008, o governo da Grécia adotou diversas medidas

de austeridade, elevou os impostos e promoveu uma desvalorização do poder de compra doméstico (com queda do salário mínimo mensal de 751 euros para 586 euros) para controlar a dívida pública e acessar novamente o mercado financeiro (Antonopoulos, 2023). A situação no mercado de trabalho era grave, com milhares de empresas declarando falência e o PIB se retraindo em mais de 25%, implicando na elevação da taxa de desemprego de 7,7%, em 2008, para 27,8%, em 2013 (Ibidem).

Nesse contexto, em 2011, criou-se o *Kinofelis*¹², um programa de geração direta de empregos públicos. Entre os principais objetivos do programa, estão: i) a criação de empregos em uma situação que as ofertas de mercados são limitadas; ii) colocar os desempregados na ativa, reconectando com o mercado de trabalho; iii) fornecer uma experiência de trabalho que tenha significado e seja relevante; iv) prevenir e mitigar os efeitos do desemprego de longo prazo e a queda de produtividade associada; v) resolver o problema da exclusão social causada pelo desemprego de longo prazo; vi) contribuir para o desenvolvimento local através da oferta de mercadorias e serviços públicos; e vii) fornecer acesso a competências transversais (ILO, 2018).

A partir de 2017 o programa operava em todos os municípios do país e era financiado conjuntamente pelo Fundo Social Europeu (240 bilhões de euros) e pelo Ministério do Trabalho da Grécia (68 bilhões de euros), totalizando 308 bilhões ao todo (ILO e EC, 2018a). A implementação do *Kinofelis* ocorreu em três fases. Na primeira e na segunda, implementadas entre 2011-2013 e 2013-2015, respectivamente, o programa garantia cinco meses de emprego (JOB GUARANTEE, 2024). Na terceira fase, a partir de 2016, a oferta de emprego ocorria por oito meses, com o salário pago pelo Ministério do Emprego, Seguridade Social e Solidariedade Social (ILO, 2018).

O programa seleciona projetos que podem contribuir para o bem público e os candidatos são admitidos conforme suas qualificações para fazer o trabalho e também por meio de um índice de vulnerabilidade. Mais especificamente, o candidato deve se inscrever na OAED (*Greek Manpower Employment Organization*), ser cidadão grego ou da União Europeia, ter mais de 18 anos e atender a critérios de prioridade, como estar na condição de desemprego de longa duração, ter alguma deficiência, residir em domicílios com mais de um adulto desempregado, pertencer a famílias monoparentais, de baixa renda e/ou domicílios com crianças menores de idade (ILO e EC, 2018). Entre os participantes do programa, quase 68% estavam desempregados no ano anterior ao ingresso no programa, enquanto outros reportaram fazer algum treinamento formal (14%), trabalho com alta rotatividade (11%) ou trabalho informal (6%) e treinamento informal (2%) (ILO e EC, 2018).

12 Kinofelis “benefício público”.

Entre os impactos do programa está a queda da taxa de desemprego, a partir de 2014, embora a mesma ainda estivesse em patamar muito elevado – acima de 15%, até 2020, e acima de 10%, em 2023. De acordo com um estudo de impacto do programa (ILO e EC, 2018), os participantes consideravam que conseguir cobrir os custos básicos era o aspecto mais importante do programa, sobretudo no momento de ingresso. Com o tempo, outros aspectos ganharam relevância entre os participantes, como a empregabilidade, a melhora de habilidades e o aumento da experiência profissional. Em geral, os participantes tiveram uma impressão positiva ao término do programa, reconhecendo que ele auxiliou na retomada da “disciplina do trabalho” e recomendando-o para conhecidos participarem. Além da experiência, os trabalhadores relataram melhorias psicológicas, por terem um novo propósito por conta do emprego. Ainda, destacam-se os impactos sociais do *Kinofelis*, percebidos na melhora da renda dos domicílios mais pobres, na maior independência dos chefes dos domicílios para contribuir com a renda sem depender de outras pessoas e na avaliação da comunidade quanto aos serviços e espaços públicos associados ao programa (ILO e EC, 2018).

Alguns problemas identificados envolvem a dificuldade dos participantes do programa transitarem para empregos permanentes e a falta de reconhecimento dos empregadores pelo tempo de experiência no programa (ILO e EC, 2018).

3.11 Irlanda

O *Community Employment* (CE), da Irlanda, é um caso interessante de Programa de Garantia de Emprego em uma economia de alta renda. O programa é direcionado para pessoas em situação de desemprego de longa duração e pobreza, sendo os critérios de elegibilidade condizentes com esse objetivo. As regras variam de acordo com a faixa etária, mas só podem se inscrever no CE as pessoas que tenham recebido algum outro benefício social (exemplos: *Jobseeker's Benefit*, *Jobseeker's Allowance*, *Jobseeker's Transitional payment*) por pelo menos 12 meses (recorte de pobreza).

As ocupações são temporárias e por tempo parcial, com jornada de 19,5 horas por semana, com alguma flexibilidade entre as semanas. Elas são oferecidas em comunidades locais, sob a liderança administrativa (“*sponsors*”) de entes públicos locais e organizações voluntárias, ainda que o financiamento seja federal (Departamento de Proteção Social). Os participantes podem trabalhar simultaneamente em outros lugares, desde que seja por tempo parcial ou enquanto autônomos, de modo que não comprometa a jornada de trabalho prevista no programa. Essa possibilidade de exercer mais de um trabalho ao mesmo tempo é um mecanismo de transição importante (“porta de saída”) para o mercado de trabalho. Os pagamentos são realizados semanalmente (com valor mínimo de 259,50 euros por semana) e os demais direitos trabalhistas estão garantidos para os participantes do programa.

O tempo de participação no programa varia conforme o grupo etário ou condicionantes especiais (Pessoas com Deficiência – PCD, por exemplo). Para pessoas entre 21 e 55 anos, o tempo de permanência é de 12 meses, estendível para 24 meses em algumas situações; entre 55 e 60 anos, a participação pode ocorrer por até três anos consecutivos; e, no caso de 60 anos ou mais, até a aposentadoria. Na vida laboral completa, nenhum indivíduo pode participar mais que seis anos do CE – exceto as PCD, que podem até sete anos. Quando o “contrato” com o programa for encerrado, o trabalhador pode continuar na ocupação até que um novo participante seja encontrado para substituí-lo, o que ajuda a evitar vagas vazias e a descontinuidade do serviço local prestado.

Entre 2013 e 2022, o *Community Employment* contou com média anual de 21,5 mil participantes no programa, o que representa cerca de 0,90% da força de trabalho do país para a média de todo o período. Em relação aos gastos, o programa despendeu 347 milhões de euros por ano, em média, no mesmo período, o que corresponde a 0,09% do PIB da Irlanda. No “auge” do período referido, em 2013, o programa tinha 23,9 mil participantes (1,07% da força de trabalho), e o dispêndio chegou a 0,14% do PIB.

Em que pese o alcance limitado do programa, o *Community Employment* tem se mostrado bem-sucedido para enfrentar uma parte do desemprego (de longa duração), produzindo efeitos positivos no mercado de trabalho no médio-longo prazo, sobretudo para participantes mais jovens. Após um momento de *lock-in effect* (efeito de bloqueio) no começo da adesão ao programa, os dados mostram que os participantes se beneficiam com mais e melhores ocupações, sobretudo a partir de dois anos após a participação no CE. No quarto ano após o início da participação no CE, prevê-se que o indivíduo trabalhe cerca de três semanas a mais por ano no mercado de trabalho regular e tenha um rendimento anual cerca de 1.000 euros maior em decorrência do programa (Berton et al., 2024). Além disso, o CE tem contribuído na melhoria de aspectos não relacionados ao mercado de trabalho (inclusão social), diminuindo a probabilidade de concessão do *Disability Allowance* (auxílio para PCD).

3.12 Grã-Bretanha

Entre 2009 e 2011, a Grã-Bretanha implementou o programa *Future Jobs Fund* (FJF), no contexto da crise financeira global, para apoiar a criação de ocupações direcionada sobretudo a jovens (18-24 anos) em situação de vulnerabilidade – receptores do benefício social *Jobseeker's Allowance* – e com seis ou mais meses de desemprego. O FJF previa que qualquer organização pública, privada ou do terceiro setor com operação na Grã-Bretanha poderia solicitar o acesso ao fundo do programa em contrapartida à oferta de vagas de emprego. O programa visava auxiliar os trabalhadores a transitarem de uma ocupação subsidiada (FJF)

para uma não subsidiada, oferecendo capacitação e experiência de trabalho, em uma ampla gama de funções, incluindo trabalho no varejo, manutenção de terrenos, promoção da saúde, treinamento esportivo, administração, aconselhamento, construção, organização de eventos, trabalho com jovens, assistência social e atendimento ao cliente (Allaker; Cavill, 2011).

Entre outubro de 2009 e março de 2011, foram criadas cerca de 105 mil ocupações no âmbito do FJF, correspondentes ao custo de 680 milhões de libras – preços correntes de 2012 (Ainsworth et al., 2012). O estudo do *Department for Work and Pensions* analisou os impactos do programa no mercado de trabalho, destacando dois principais. Primeiro, observou-se que participar do FJF aumenta a probabilidade de o indivíduo tornar-se um beneficiário do *Welfare* nos primeiros seis meses após ingressar no programa, o que sugere haver um “efeito lock-in” (Ainsworth et al., 2012). Por outro lado, o segundo resultado percebido é que, no médio prazo (7 a 24 meses), os indivíduos que participaram do FJF têm menos chances de estar no *Welfare* e maior chance de estar em ocupações não subsidiadas. No balanço geral, o resultado “líquido” do programa para os participantes após dois anos é uma redução em oito dias do total de dias recebendo auxílios do *Welfare* e um aumento em 12 dias de trabalho em ocupações não subsidiadas. Em conjunto, esse resultado representa um benefício líquido para a sociedade de 7.750 libras por participante (Ibidem).

A pesquisa qualitativa (entrevistas) de Allaker e Cavill (2011) acerca dos resultados do programa identificou que o FJF possibilitou o acesso ao trabalho em um momento em que o mercado de trabalho estava bastante competitivo e com poucas oportunidades. A grande maioria dos entrevistados relatou que o programa contribuiu para elevar diversas habilidades individuais, como de relacionamento interpessoal, atendimento ao cliente, conhecimento em tecnologia da informação, manutenção de terrenos, construção e técnicas para o varejo. Essas habilidades, segundo os participantes da pesquisa, provavelmente seriam utilizadas em trabalhos futuros. Assim, verificou-se um entendimento comum que o aumento da autoconfiança e a percepção do senso de empregabilidade foram os benefícios mais úteis do programa.

O FJF foi uma experiência circunscrita ao contexto de crise econômica e direcionada a um segmento específico da classe trabalhadora – jovens em condição de vulnerabilidade. Assim, embora não seja propriamente um PGE, essa política pública da Grã-Bretanha ilustra a importância de oferecer alternativas temporárias ao mercado de trabalho privado. Em vez de permanecerem na condição de desemprego e informalidade, os participantes puderam se manter ocupados, receber capacitações, elevar a experiência de trabalho e, como resultado, aumentar a autoconfiança e a expectativa de deixar a condição de vulnerabilidade e acessar novas ocupações.

2. Discussão de resultados

A análise dos programas apresentados na seção anterior revela uma elevada **heterogeneidade** entre os mesmos. Destaca-se mais a dependência dos contextos nacionais associados às conjunturas econômicas na formulação das políticas públicas de emprego direto do que os aspectos em comum entre os casos selecionados. Esse é o caso, por exemplo, das diversas implementações de políticas no contexto de crise econômica, em que os governos nacionais buscaram dar respostas às elevadas taxas de desemprego – e, em muitos casos, o programa era descontinuado ou reduzido conforme a atividade econômica apresentava sinais de melhora.

Apesar de o levantamento provavelmente contemplar os casos mais significativos de políticas públicas que se inspiram ou se assemelham em Programas de Garantia de Emprego, consideramos que são experiências restritas em comparação com a literatura teórica sobre *Job Guarantee*. De fato, todos os programas analisados apresentavam critérios de elegibilidade para os participantes – alguns casos mais abrangentes, outros mais rígidos –, de modo que o princípio da universalidade de acesso ao PGE, conforme preconizado pelo referencial teórico, não se verificou, resultando em alcance limitado em número de participantes na maioria dos programas. Essa é uma constatação bastante relevante do presente levantamento, uma vez que não é possível afirmar que houve alguma implementação suficientemente abrangente, universal e longa nas experiências nacionais que permitisse analisar mais assertivamente se os efeitos positivos esperados pelo aparato teórico ocorreriam ou não. Tal resultado está provavelmente associado ao elevado empenho fiscal necessário para financiar um PGE efetivamente universal, em um contexto de prevalência de doutrinas de austeridade, de modo que os governos nacionais dos casos analisados optaram por estabelecer critérios para a participação no programa (algum nível de focalização) para contornar as dificuldades financeiras que decorreriam do acesso amplo e pouco restrito.

Essas considerações gerais iniciais sobre os programas analisados – conjunturas nacionais e experiências restritas – indicam haver um certo distanciamento entre as formulações práticas e o referencial teórico considerado. Destacamos essa observação pois, na medida em que algumas das principais características dos PGE não tenham sido efetivamente testadas, permanece uma lacuna na compreensão dos limites e alcances de programas dessa natureza. Nesse sentido, para desempenhar seu papel de instrumento econômico anticíclico, que suaviza as oscilações do investimento – e, por-

tanto, da demanda agregada e do nível de emprego – típicas de uma economia monetária de produção, o PGE necessitaria proporcionar acesso abrangente e perdurar no tempo, de modo a ser uma alternativa concreta e socialmente aceita para os trabalhadores que não consigam se inserir no mercado de trabalho. Assim, diante das crises econômicas que são parte constitutivas do capitalismo, o PGE ofereceria à classe trabalhadora uma ocupação remunerada minimamente razoável em vez do desemprego, isto é, um colchão de emprego ao invés do desemprego. Ainda, mais além da situação de crise, o próprio desemprego estrutural poderia ser em larga medida dissolvido com um PGE abrangente e duradouro – ou seja, enfrentar o desemprego não somente nos momentos de flutuação da atividade econômica, mas em todo ciclo do capital.

Acerca das fontes de financiamento dos PGE, a principal é o orçamento próprio dos Estados nacionais. Em alguns casos, os recursos próprios são complementados com recursos de terceiros, como órgãos, bancos, fundos internacionais, multilaterais, regionais, ONGs e instituições filantrópicas. De todo modo, ao contrário do que prescreve parte significativa dos teóricos de *Job Guarantee*¹³, o financiamento através de emissão de moeda não foi adotado nos casos analisados. Não está claro, porém, como e se o tipo de financiamento impacta o desenho e a implementação do PGE – uma hipótese a ser investigada em pesquisas futuras é se o financiamento de algum órgão, banco ou organismo multilateral implica em programas mais focalizados.

Não obstante a dimensão limitada da maioria dos PGE analisados, constata-se diversos benefícios sociais que vão além da redução do desemprego, manifestos em pesquisas com participantes dos programas e em estudos de impactos. A melhoria da infraestrutura e dos serviços comunitários (Índia, Argentina, Etiópia, Bangladesh e Grécia), o combate à fome e à pobreza e a redução da insegurança alimentar (Índia, Etiópia e Bangladesh), a capacitação e treinamento da força de trabalho (Argentina, Trindade e Tobago, Peru e Grã-Bretanha), a conservação de água, solo e áreas protegidas, reflorestamento e restauração de flora e

13 Na literatura de programas de garantia de emprego as diretrizes de fontes de financiamento são diversas. Alguns dos principais acadêmicos que formulam a respeito de *Job Guarantee* e defendem sua aplicação estão associados à *Modern Money Theory* e, portanto, consideram que países emissores de sua própria moeda não enfrentam restrições fiscais, embora o potencial inflacionário do financiamento via emissão de moeda seja um ponto de atenção para a implementação de programas dessa natureza. Não obstante, há autores que adotam referenciais teóricos distintos e entendem que o financiamento através de impostos (progressivos) seria o mais adequado (Tienhaara; Robinson, 2022, p. 9–10). Do ponto de vista operacional, a diretriz predominante é *financiamento nacional, administração local* (Tcherneva, 2018).

fauna (Etiópia e Paquistão), a elevação da autoestima, autoconfiança e satisfação em se sentir produtivo e desempenhando atividades socialmente úteis (Argentina, Grécia, Grã-Bretanha) e a redução da desigualdade de gênero (Índia, Argentina, África do Sul e Bangladesh) são alguns exemplos importantes.

Considerando os resultados expostos, elaboramos um índice para comparar experiências nacionais de implementação de PGE entre si e em relação às principais formulações conceituais e teóricas sobre *Job Guarantee*. Como pode ser observado na Tabela 1, as experiências de PGE são diversas e, em sua maioria, pouco aderentes às principais características prescritas pela literatura adotada como referência para pensar programas dessa natureza – corroborando com os resultados apresentados nesta seção. O Índice Multidimensional de Programas de Garantia de Emprego (IMPGE) considera as dimensões de longevidade, alcance, acessibilidade, duração da ocupação, remuneração e benefícios comunitários diretos de cada programa¹⁴, variando de 0 a 1, sendo 1 a nota máxima nessas dimensões, isto é, um pro-

grama longo, com elevado alcance (atinge grande percentual da força de trabalho), acesso universal (qualquer pessoa em idade adulta que deseje trabalhar pode participar), oferece ocupações duradouras, com remuneração satisfatória e com geração de benefícios comunitários identificáveis.

Entre os três programas com índices mais elevados estão presentes as características de sustentabilidade no tempo (longevidade do programa), remuneração satisfatória por ocupação e benefícios comunitários. O MGNREGA, importante programa rural indiano, está em vigor há muitos anos e adota critérios relativamente abrangentes de acesso, mas poderia ser expandido para além das zonas rurais e ampliar o número de dias e participações no programa por família indiana. O URP e o *Expanded Public Works* são programas com características parecidas, embora em contextos nacionais muito diferentes. Ambos são de longa duração e alcance intermediários, geram benefícios comunitários e remuneram adequadamente os participantes, fornecendo um constante apoio com trabalho temporário como uma alternativa ao desemprego. O URP, no entanto, é o único programa orientado pelo princípio da universalidade no acesso, apesar de oferecer ocupações de curta duração.

14 Os aspectos metodológicos podem ser consultados no Apêndice 1.

Índice Multidimensional de Programas de Garantia de Emprego (IMPGE), para países selecionados

Tabela 1

Nome do programa	País	Longevidade	Alcance	Acessibilidade	Duração da ocupação	Remuneração	Benefícios comunitários diretos	IMPGE (0 a 1)
MGNREGA	Índia	Longa	Elevado	Abrangente	Curta	Satisfatória	Sim	0,80
Unemployment Relief Programme (URP)	Trindade e Tobago	Longa	Intermediário	Universal	Curta	Satisfatória	Sim	0,80
Expanded Public Works Programme	África do Sul	Longa	Intermediário	Intermediário	Longa	Satisfatória	Sim	0,75
Kinofelis	Grécia	Longa	Intermediário	Intermediário	Intermediária	Satisfatória	Sim	0,67
Productive Safety Net Program (PSNP)	Etiópia	Longa	Elevado	Intermediário	Curta	Insuficiente	Sim	0,60
Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados	Argentina	Curta	Elevado	Abrangente	Curta	Insuficiente	Sim	0,57
Community Employment	Irlanda	Longa	Reduzido	Intermediário	Longa	Insuficiente	Não	0,52
Presidential Employment Stimulus	África do Sul	Intermediária	Reduzido	Restrito	Intermediária	Satisfatória	Sim	0,52
Trabaja Peru (Lurawi Peru)	Peru	Longa	Reduzido	Restrito	Curta	Intermediária	Sim	0,48
Employment Generation Program for the Poorest	Bangladesh	Longa	Reduzido	Restrito	Curta	Insuficiente	Sim	0,45
Ten Billion Tree Tsunami Project	Paquistão	Curta	Reduzido	Restrito	Longa	Insuficiente	Sim	0,45

Fonte: elaboração própria (a metodologia utilizada para construir o índice pode ser consultada no Apêndice 1).

O *Expanded Public Works*, por sua vez, adota critérios de elegibilidade mais focalizados, embora suas ocupações sejam de duração mais longa. Esses três programas com IMPGE superior a 0,70 apresentam, portanto, algumas virtudes semelhantes e outras contrastantes, restando em todos eles consideráveis espaços para aperfeiçoamento em direção aos preceitos mais gerais identificados na teoria sobre *Job Guarantee*.

Os programas da Grécia, da Etiópia e da Argentina estão situados em uma faixa intermediária no IMPGE dos casos analisados (entre 0,55 e 0,70). O *Kinofelis* apresenta características moderadas, com destaque positivos para sua longevidade, remuneração e benefícios comunitários; a focalização do programa, o alcance intermediário e a duração das ocupações geradas não contribuem, por sua vez, para a expansão do programa em direção a um PGE robusto. O PSNP, da Etiópia, é um programa que tem sido sustentado no tempo e apresentando um alcance significativo, porém a baixa remuneração e o acesso pouco abrangente são traços marcantes. O caso da Argentina é notório por seu amplo alcance e por produzir benefícios comunitários relevantes, porém seu índice é bastante prejudicado pela curta duração do programa – ainda que tenha sido uma experiência de PGE que ofereceu uma resposta ao alto desemprego em contexto de crise econômica.

O restante dos casos analisados apresenta diversos aspectos que, a rigor, os distanciam de programas de garantia de emprego. Embora alguns deles sejam longevos, com remuneração satisfatória ou duração da ocupação longa, todos contam com muito mais insuficiências do que virtudes. Em geral, são programas de alcance reduzido e acesso restritivo, o que penaliza consideravelmente os atributos decisivos apontados pela literatura. Além disso, diversos programas de IMPGE reduzido tiveram problemas de desenho, transparência e implementação, sendo questionáveis pelos participantes e suas comunidades.

O levantamento também permitiu observar diferenças entre a implementação dos programas nos países do Sul global em relação aos países do Norte global. Nesses últimos, verificamos que os PGE apresentam maior preocupação com problemas relacionados ao desemprego de longa duração, e geralmente os programas têm um desenho mais bem definido, com uma carga horária de trabalho menor e que possibilita treinamento e capacitação durante a participação no programa. Por outro lado, diversos PGE de países do sul global estão relacionados a problemas mais imediatos, como a superação da pobreza e da fome - trata-se de uma observação generalista, que comporta exceções. Assim, em alguns casos, a implementação do programa não leva em consideração aspectos importantes, como a qualificação da mão de obra e a sua integração com o mercado de trabalho privado ao término da participação no programa.

Constatamos, ainda, que existem diversos problemas práticos que afetaram a implementação de algumas das expe-

riências que citamos. Alguns problemas comuns às diversas experiências analisadas são a falta de transparência sobre os dados, informações e operacionalidade do programa, as denúncias de fraude, o pagamento insuficiente pelo trabalho exercido e a relativa ausência de estudos consistentes que avaliem os resultados dos programas. A falta de financiamento também é um problema que dificulta a continuação de parte dos programas, sendo esta uma questão decisiva, pois a longevidade do programa é uma característica marcante para diferenciá-lo enquanto um programa de garantia de emprego de programas que representam apenas uma solução pontual para períodos de crise. O PGE do Quênia foi um dos programas com maiores problemas práticos na execução e de desenho, reverberando na frustração dos participantes por não terem voz na implementação, em ocupações que não promoviam ganhos nítidos para a comunidade e para os indivíduos (baixa remuneração e falta de treinamento) e problemas de corrupção e falta de transparência na seleção de candidatos. A experiência da Grécia apresentou problemas em relação à visão dos empresários quanto ao ganho de experiência dos trabalhadores que estavam no programa, no sentido de não considerarem que os trabalhadores efetivamente adquiriram habilidades relevantes para se inserirem novamente no mercado de trabalho, o que dificultava a transição para o mercado privado.

5. Conclusão

A sistematização de experiências concretas de Programas de Garantia de Emprego (PGE) realizada neste estudo busca contribuir para o campo de pesquisa sobre tais programas, ao fornecer uma visão abrangente sobre sua concepção, implementação e impactos. O levantamento conduzido revelou uma notória heterogeneidade entre os programas analisados, evidenciando que suas estruturas, objetivos e alcances estão profundamente conectados aos contextos econômicos, sociais e institucionais de cada país.

Ao comparar essas experiências com as prescrições teóricas e conceituais da literatura sobre Job Guarantee, verificamos um distanciamento considerável entre a teoria e a prática. Poucos programas analisados incorporam plenamente os principais parâmetros discutidos na literatura, o que sugere desafios substanciais para a efetiva adoção desse tipo de política em sua forma mais idealizada. Com base nessa constatação, desenvolvemos o Índice Multidimensional de Programas de Garantia de Emprego (IMPGE), um instrumento que corrobora esse argumento e permite comparar experiências entre si e estabelecer parâmetros desejáveis para formulação de programas futuros.

Apesar das limitações identificadas, as experiências analisadas demonstram impactos positivos importantes em diferentes níveis. Do ponto de vista individual, os programas propiciam oportunidades de ocupação para trabalhadores, além de promover ganhos subjetivos, como melhoria da autoestima, sentido de utilidade e maior otimismo em relação ao futuro. No nível comunitário, muitos programas contribuem para a ampliação da oferta de ativos e serviços locais. Ademais, alguns casos apresentam efeitos positivos em dimensões econômicas e sociais mais amplas, como impacto sobre o mercado de trabalho, redução da pobreza e enfrentamento da fome.

Assim, consideramos que este estudo pode oferecer subsídios para a formulação de novas políticas públicas de garantia de emprego, ao identificar aspectos bem-sucedidos e fragilidades das experiências existentes. Ao sintetizar lições aprendidas e fornecer diretrizes para aprimoramento, esperamos contribuir para o aperfeiçoamento de futuras iniciativas nessa área, promovendo soluções mais eficazes e adaptadas às necessidades econômicas e sociais de diferentes contextos.

Por fim, concluímos que os Programas de Garantia de Emprego representam uma política importante para compor o rol de instrumentos do Estado no enfrentamento do de-

semprego estrutural, e seu impacto vai além da dimensão econômica, proporcionando melhorias na realização de serviços socialmente necessários, como obras públicas, trabalhos de cuidado, saúde e educação, fortalecimento dos laços comunitários e, também, questões ambientais. No entanto, além de haver muitos desafios para se constituir PGE robustos e duradouros, esses programas não devem ser vistos como a panaceia dos problemas intrínsecos às economias monetárias de produção.

Referências

- AINSWORTH, P., HILLMORE, A., MARLOW, S., & PRINCE, S. (2012). **Impacts and Costs and Benefits of the Future Jobs Fund**. Department for Work and Pensions, United Kingdom.
- ALLAKER, J., & CAVILL, S. (2011). **Customer Experience of Future Jobs Fund**: Findings from a Qualitative Research Study. Department for Work and Pensions, United Kingdom.
- ANTONOPOULOS, Rania. (2023). **Has the time for a European job guarantee policy arrived?** (No. 1022). Working Paper.
- ASHRAF, U. (2022). **Participation and Exclusion in Mega Tree-planting Projects: A Case Study of the Ten Billion Tree Tsunami Programme, Pakistan**. The Institute of Development Studies and Partner Organisations. Report. <https://hdl.handle.net/20.500.12413/17511>
- BACH, Glaydinawa Lucy Galarza Cardenas. (2022). **Evaluación Del Impacto De Sostenibilidad Del Programa Social “Trabaja Perú” En La Lucha Contra La Pobreza Región Junin: 2015-2018**. Universidad Nacional del Centro del Perú, Huancayo.
- BASOLE, Amit; JAYADEV, Arjun. **The Employment Question in India**. In: 2019. The India Forum. [S. l.: s. n.], 2019. Disponível em: <https://publications.azimpremjiuniversity.edu.in/id/eprint/5428>. Acesso em: 4 dez. 2024.
- BASOLE, Amit et al. **State of working India 2021: one year of Covid-19**. 2021. Disponível em: https://eprints.soas.ac.uk/38261/1/SWI2021_August_WEB.pdf. Acesso em: 4 dez. 2024.
- BASSIER, Ihsaan; BUDLENDER, Joshua. (2024). **Stimulus effects of a large public employment programme**. Agence française de développement. Research paper, No. 305.
- BERTON, F., BUTLER, S., CRONIN, H., DELANEY, A., FLISI, S., & LUSKE, M. (2024). Impact evaluation of Ireland’s active labour market policies. OECD/ Department of Social Protection, Ireland/ European Union.
- CEPAL. **Unemployment Relief Programme (2010-)**. Non-contributory Social Protection Programmes Database website. Disponível em: <https://dds.cepal.org/bpsnc/programme?id=133>. Acesso em: 9 dez. 2024.
- CHAHAL, Mukesh; KUMAR, Pardeep. **Impact of MGNREGA on employment generation in Haryana**. Journal of Economic policy and Research, [s. l.], v. 16, n. 1, p. 56–63, 2020.
- DEOS, Simone. (2022). **For a job guarantee policy**. RBEST Revista Brasileira de Economia Social e do Trabalho, 4, e022015-e022015.
- HAIM, D. (2021). **What jobs should a public job guarantee provide? lessons from Hyman P. Minsky**. Levy Economics Institute, Working Papers Series.
- HARIS, J. (2023). **Socioeconomic impacts of the Ten Billion Tree Tsunami (TBTT) plantation project on the participating communities**.
- HOSEIN, Roger. (2017). A basic look at Make Work programs in the Caribbean: evidence from the CEPEP in Trinidad: Dr Roger Hosein, Senior Lecturer and Coordinator, Trade and Economic Development Unit, University of West Indies.
- INDIA. **Ministry of Rural Development. Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act (MGNREGA)**. Disponível em: https://nrega.nic.in/MGNREGA_new/Nrega_home.aspx. Acesso em: 9 dez. 2024.
- ILO. (2018). The Right to Work Now - Lessons from Kinofelis: the Greek public employment programme.
- ILO and EC. (2018). Getting back to work: a study of the social impacts of Kinofelis Development. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_623960.pdf
- ILO and EC. (2018a). Kinofelis Programme Implementation Manual.
- KOSTZER, Daniel. Argentina. (2008). **A Case Study on the Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, or the Employment Road to Economic Recovery**. Working Paper No. 534. The Levy Economics Institute of Bard College.
- LENHARDT, Amanda. **Bangladesh’s cash for work program has provided short-term employment and developed rural infrastructure**. In: Pathfinders. 6 de junho de 2023. Disponível em: <https://www.sdg16.plus/policies/bangladeshs-cash-for-work-program-has-provided-short-term>

-employment-and-developed-rural-infrastructure/. Acesso em: 9 dez. 2024.

LOOP NEWS. **For the first time in history, Tobago URP workers enjoy paid leave for vacation.** 28 de março de 2024. Disponível em: <https://tt.loopnews.com/content/first-time-history-tobago-urp-workers-enjoy-paid-leave-vacation>. Acesso em: 9 dez. 2024.

MITCHELL, William; WRAY, L. Randall; WATTS, Martin. **Macroeconomics.** Bloomsbury Publishing, 2019.

MUTUKU, Dominic Ngumbi. (2014). **Implications of social protection in urban poverty reduction: A case study of Kazi Kwa Vijana (Work for Youth) in Kenyan slums.** Social Policy for Development (SPD).

PRASAD, K. V. S. **Performance of Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act (MGNREGA): An Overview.** International Journal of Management & Business Studies, [s. l.], v. 2, n. 4, p. 99–103, 2012.

PSNP. (2010). **Designing and Implementing a Rural Safety Net in a Low Income Setting.** <https://nrmdblog.files.wordpress.com/2016/09/psnp-lessons-learned-2005-2009.pdf>

Republic of Kenya. (2009). Kazi Kwa Vijana Programme Manual.

SHARMA, Shashikant Nishant; CHATTERJEE, Shankar; DEHALWAR, Kavita. **Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme: Challenges and Opportunities.** Think India Journal, [s. l.], v. 26, n. 1, p. 7–15, 2023.

SOUTH AFRICA. **Department of Public Works and Infrastructure. EPWP Newsletter:** September 2024. Disponível em: http://www.epwp.gov.za/news_room/Newsletter/2024/EPWP_Newsletter_2024September.pdf. Acesso em: 9 dez. 2024.

TAUFIQUE, M., HOQUE, M. A., & HASMI, M. R. K. (2023). **Assessment of mgnrega scheme in employment generation, reducing rural poverty and rural-urban migration in India: An overview.** International Journal of Research Publication and Reviews (IJRPR), 4(2), 809-818.

TCHERNEVA, P. R. (2013). **Beyond full employment: What Argentina's Plan Jefes can teach us about the employer of last resort.** In Employment Guarantee Schemes: Job creation and policy in developing countries and emerging markets (pp. 79-102). New York: Palgrave Macmillan US.

TCHERNEVA, P. R. (2018). **The job guarantee: design, jobs, and implementation.** Levy Economics Institute, Working Papers Series, (902).

TCHERNEVA, P. R. (2022). **Decommodifying work: The po-**

wer of a job guarantee. In Democratize Work. University of Chicago Press.

THE YOUTH CONGRESS. (2009). **Mobilization without Emancipation: The Case of Kazi Kwa Vijana in Kasarani Constituency.** Nairobi, Kenya.

TIENHAARA, Kyla; ROBINSON, Joanna. **Introduction.** In: TIENHAARA, Kyla; ROBINSON, Joanna. Routledge Handbook on the Green New Deal. [S. l.]: Taylor & Francis, 2022. Disponível em: <https://library.oapen.org/handle/20.500.12657/59785>. Acesso em: 25 nov. 2024.

TOBAGO HOUSE OF ASSEMBLY. (2022). **Wage Increases for URP Workers.** Disponível em: <https://www.tha.gov.tt/info-hub/wage-increases-for-urp-workers/>. Acesso em: 9 dez. 2024.

TRINIDAD AND TOBAGO. Ministry of Works and Transport. **Unemployment Relief Programme: What we do.** Disponível em: <https://mowt.gov.tt/Divisions/Unemployment-Relief-Programme/What-We-Do>. Acesso em: 9 dez. 2024.

WENNER, Mark D.; BOLLERS, Elton; HOSEIN, Roger. The Dutch disease phenomenon and lessons for Guyana: Trinidad and Tobago's experience. 2018.

WORLD BANK. LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN REGIONAL OFFICE; BAKER, Judy. Trinidad and Tobago: Poverty and Unemployment in an Oil Based Economy. World Bank, 1995.

WRAY, L. R. (2007). **The employer of last resort programme: could it work for developing countries?** (p. 3). Geneva: ILO.

ZIMMERMANN, Laura V. **Why Guarantee Employment? Evidence from a Large Indian Public-Works Program.** Economic Development and Cultural Change, [s. l.], v. 72, n. 4, p. 2031–2067, 2024.

Apêndice 1

Índice Multidimensional de Programas de Garantia de Emprego (IMPGE): aspectos metodológicos

O Índice Multidimensional de Programas de Garantia de Emprego (IMPGE) tem por objetivo comparar experiências nacionais de implementação de Programas de Garantia de Emprego com as principais formulações conceituais e teóricas a respeito de PGE / *Job Guarantee*. Além de mensurar o distanciamento entre a prática e a teoria, o IMPGE permite a comparação entre as experiências nacionais.

Justifica-se a criação de um índice que confronte o grau de adequação das experiências concretas de implementação de PGE à teoria na medida em que há virtudes de PGE que só podem ser efetivamente testadas caso determinadas características do desenho do programa sejam atendidas. Por exemplo, como argumentado neste estudo, para funcionar como instrumento econômico anticíclico, estabilizador de preços e “colchão de emprego” (alternativa ao destino “desemprego”), o PGE deveria ter acesso amplo e perdurar no tempo.

Considerando a diversidade conceitual e teórica sobre PGE, a dificuldade de obtenção de dados e avaliações de resultados das experiências nacionais e a prioridade em construir um índice simples e informativo, restringimos o IMPGE a seis dimensões: longevidade, alcance, acessibilidade, duração da ocupação, remuneração e benefícios comunitários diretos. Para cada dimensão, atribui-se uma nota, de acordo com o gradiente de notas específico, que varia de acordo com a importância da dimensão – identificada na literatura. A nota de cada PGE é dividida por 60 (corresponde à pontuação máxima), de modo a obter um resultado final entre 0 e 1, sendo 0 a maior distância entre o PGE implementado e as dimensões analisadas, e 1 a aderência máxima.

1. Longevidade. Mensura a longevidade do programa:

- Curta – menos de 5 anos: 3 pontos;
- Intermediária – entre 5 e 10 anos: 5 pontos;
- Longa – superior ou igual a 10 anos: 10 pontos.

2. Alcance. Percentual da força de trabalho que participou do PGE no último ano que se tem dados para programas ativos e média anual para programas já encerrados:

- Reduzido – menos de 2% da força de trabalho: 3 pontos;
- Intermediário – entre 2% e 10% da força de trabalho: 5 pontos;

- Elevado – superior ou igual a 10% da força de trabalho: 10 pontos.

3. Acessibilidade. Nível de restrição/ acesso considerado nos critérios de elegibilidade do programa:

- Acesso restrito – Critérios de participação permitem que apenas um subconjunto pequeno ou específico da população ativa tenha acesso ao programa (ex.: somente jovens de 18-24 anos, de baixa renda e que nunca tiveram um trabalho formal): 3 pontos;
- Acesso intermediário – Critérios de participação excluem a maior parte da população ativa, mas atende a diversos subconjuntos (ex.: todas as pessoas em idade economicamente ativa, de baixa renda, residentes nas áreas de menor desenvolvimento econômico, com limite de uma pessoa por família): 5 pontos;
- Acesso abrangente – Critérios de participação permite que grande parte da população ativa acesse o programa: 10 pontos;
- Acesso universal – Programa acessível a qualquer pessoa adulta desempregada que deseje trabalhar: 15 pontos.

4. Duração da ocupação. Tempo em que o trabalhador se mantém (ou pode se manter) empregado no programa:

- Curta – até 6 meses: 3 pontos;
- Intermediária – entre 6 e 12 meses;
- Longa – acima de 12 meses.

5. Remuneração. A remuneração percebida pelos trabalhadores inseridos nos PGE é comparada com o salário mínimo e o poder de compra/ linha da pobreza locais:

- Insuficiente – reduzido poder de compra local/ próximo da linha da pobreza e menor que o salário mínimo: 3 pontos;
- Intermediária – poder de compra intermediário/ acima da linha da pobreza, mas abaixo do salário mínimo: 5 pontos;
- Satisfatória – próximo ou acima do salário mínimo: 10 pontos.

6. Benefícios comunitários diretos. Avalia-se se os produtos e serviços oriundos dos trabalhos do programa beneficiam diretamente a comunidade (ex.: melhoria de infraestrutura, construção de escolas e casas, serviço de cuidado, reforço escolar entre outros etc.):

- Não foram reportados benefícios diretos à comunidade: 0 ponto;
- Foram reportados benefícios diretos à comunidade: 5 pontos.

As fontes de dados utilizadas para a elaboração do IMPGE são os relatórios e estudos de análise de resultados dos programas (realizados diretamente pelo órgão do governo responsável pelo PGE, entidade financiadora do programa ou pesquisadores independentes) e dados públicos hospedados nos sites oficiais dos governos (quando houver).

Autores

Pietro Borsari é pesquisador de pós-doutorado do Instituto de Economia da UNICAMP.

Erick Ohanesian Polli é estudante de doutorado em Desenvolvimento Econômico do Instituto de Economia da UNICAMP.

Iris B. A. Viotti Maldaner é estudante de mestrado em Desenvolvimento Econômico do Instituto de Economia da UNICAMP.

Luísa Gili é graduada em Ciências Econômicas pelo Instituto de Economia da UNICAMP.

Raphael F. Torres Munhoz é estudante de graduação em Ciências Econômicas do Instituto de Economia da UNICAMP.

Títulos da série

Trabalho para todas as pessoas: é possível?

- 1. Aspectos econômicos do direito ao trabalho**
Lucas Prata Feres
- 2. Desemprego estrutural: revisitando Marx e Keynes**
Pedro Henrique Evangelista Duarte
- 3. Pleno Emprego: entre a teoria e a realidade brasileira**
Guilherme Mascaretti Proença, Arthur Welle, Carolina Trancoso Baltar e Marcelo Manzano
- 4. Experiências nacionais de Programas de Garantia de Emprego**
Pietro Borsari, Erick Ohanesian Polli, Iris B. A. Viotti Maldaner, Luísa Gili e Raphael F. Torres Munhoz
- 5. Programa de Garantia de Emprego com estabilidade de preços**
Pietro Borsari e Simone Silva de Deos
- 6. Ocupações sociais e garantia de empregos**
Marcelo Manzano, Dari Klein, Marilane Teixeira
- 7. O Complexo Econômico-Industrial da Saúde: fonte de empregos de qualidade**
Denis Maracci Gimenez e Marcelo Manzano
- 8. Empregos verdes no Brasil**
Brenda Brito Neves e Lucca Rodrigues
- 9. Neoliberalização no Brasil e efeitos no emprego**
Jacqueline Aslan Souen
- 10. Indústria e emprego no Brasil no primeiro quarto do século XXI**
Célio Hiratuka e Fernando Sarti
- 11. Política econômica e emprego no Brasil de Lula III**
André Biancarelli

Experiências nacionais de Programas de Garantia de Emprego

Este estudo sistematiza 13 experiências nacionais de Programas de Garantia de Emprego (PGE), analisando sua concepção, implementação e impactos. O levantamento revelou grande heterogeneidade entre os programas, cujas estruturas e alcances estão ligados aos contextos econômicos e sociais de cada país. A comparação com a literatura sobre Job Guarantee aponta um distanciamento entre teoria e prática, com poucos programas incorporando plenamente seus parâmetros. Apesar das limitações, a maioria dos PGE analisados apresentou impactos positivos, gerando ocupação e melhorias subjetivas para trabalhadores, além de beneficiar comunidades e, em alguns casos, a economia em geral. O estudo fornece subsídios para formulação de políticas públicas mais eficazes e conclui que os PGE são instrumentos relevantes para oferecer uma alternativa ao desemprego.

Para mais informações sobre o tema, acesse:

➤ <https://brasil.fes.de>

➤ <https://pesquisa.ie.unicamp.br/centros-e-nucleos/cesit/#subpage-cesit>