

Desemprego juvenil e impactos do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego*

Rosana Ribeiro e Adir A. Juliano**

Resumo – Elevadas taxas de desemprego são encontradas nos países desenvolvidos e em vias de desenvolvimento, mas penalizam mais os últimos. Diferenciado por faixas etárias, o problema é muito mais acentuado entre os jovens, o que acarretou a implementação de programas específicos para esse grupo, como os de subvenção ao emprego e de formação profissional. Recentemente, o Governo Federal brasileiro implementou o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens – PNPE, no intuito de reduzir o desemprego juvenil. Os dados apontam que o programa terá baixo impacto sobre essa taxa e apresenta um custo extremamente elevado. A ineficácia do programa resulta de sua incapacidade de combater um fator crucial na origem do desemprego juvenil: a insuficiência de vagas no mercado de trabalho.

Palavras-chave – Desemprego juvenil. Programa de subvenção. Política pública.

JEL – J21

Introdução

A partir da década de 1980, um dos maiores problemas econômicos e sociais em todo o mundo tem sido o crescente desemprego. Este, embora mais concentrado nos países não-desenvolvidos, também afeta os países desenvolvidos. Em ambos os casos, atinge mais fortemente a população jovem. Nos países que integram a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), em 1998, a taxa de desemprego do grupo etário entre 15 e 24 anos foi o dobro da registrada

* A primeira versão deste artigo foi apresentada no IX Encontro Nacional de Economia Política, em junho de 2004.

** Professoras do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia. E-mail: raribeiro@triang.com.br.

para a população adulta. A diferença é ainda maior em vários países em desenvolvimento, o que torna o desemprego juvenil uma preocupação mundial. Por essa razão, os programas de subsídio ao emprego – que se enquadram entre as medidas ativas de combate ao desemprego – têm sido dirigidos prioritariamente aos jovens desempregados.

A taxa de desemprego no Brasil, já elevada na década de 1980, atingiu níveis ainda maiores na de 1990, período em que a média de crescimento do PIB não ultrapassou os 2,4% a.a., enquanto o desemprego aberto, calculado pela Pesquisa Mensal de Emprego/IBGE, chegou a 9,6% em 1999. Nessa década, mesmo nos anos de recuperação econômica, a taxa não se reduziu sequer aos patamares da década de 1980 e sua decomposição por faixas etárias mostra que os maiores índices são os relativos a crianças e a jovens. Diante da evolução alarmante da taxa de desemprego juvenil, em 22 de outubro de 2003 entrou em vigor a Lei 10.748, que implementa o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens – PNPE, subvencionando as empresas que contratarem jovens entre 16 e 24 anos.

Este artigo busca analisar os principais determinantes do desemprego, com ênfase na desocupação juvenil, e avaliar a extensão dos possíveis impactos do PNPE sobre a taxa de desemprego nesse segmento da população.

O artigo é dividido em cinco seções, sendo a primeira uma apresentação das ações de combate à desocupação entre as pessoas jovens implementadas pelas nações desenvolvidas. A segunda seção compreende uma reflexão sobre as origens do desemprego global no Brasil, enquanto a seguinte é dedicada ao desemprego juvenil. Na quarta seção, o Programa Primeiro Emprego, implementado pelo Governo Federal brasileiro, é avaliado quanto ao seu impacto sobre a taxa de desemprego juvenil. Por último, as notas conclusivas.

1. Desemprego juvenil nas nações desenvolvidas: ações

A elevação da taxa de desemprego aberto é uma problemática que alcança diversos países desenvolvidos, sendo que o grupo etário mais fortemente atingido é composto por jovens. A Tabela 1 aponta que, en-

tre esses países, Espanha e Itália são os que possuem as maiores taxas de desemprego entre as pessoas de 15 a 24 anos, enquanto na Alemanha observa-se o menor índice, o que muitos analistas creditam à existência do sistema de ensino dual, que facilitaria a transição entre o sistema escolar e o mundo do trabalho.

Tabela 1 – Taxa de desemprego aberto para a população total e para os jovens (15 a 24 anos), nos EUA e países selecionados da União Européia (%)

| Discriminação | Desemprego total | | Desemprego juvenil | |
|----------------|------------------|------|--------------------|------|
| | 1990 | 2001 | 1990 | 2001 |
| E.U.A | 5,6 | 4,8 | 11,2 | 10,6 |
| União Européia | 8,1 | 7,4 | 16,1 | 13,9 |
| Bélgica | 6,6 | 6,6 | 14,5 | 15,3 |
| França | 8,6 | 8,6 | 19,1 | 18,7 |
| Alemanha | 4,8 | 7,9 | 4,5 | 8,4 |
| Itália | 8,9 | 9,5 | 31,5 | 27,0 |
| Espanha | 16,1 | 13,0 | 30,1 | 20,8 |
| Reino Unido | 6,9 | 5,3 | 10,1 | 10,5 |

Fonte: OIT, 2003, p.104.

O sistema alemão de desenvolvimento de aptidões tem início na escola fundamental, por meio da educação para o trabalho. Trata-se de um programa formal de aprendizado industrial compulsório para todos os alunos, exceto os que tencionam ingressar nas universidades. O sistema é desenvolvido sobre a base da articulação trabalho-escola, mesclando o aprendizado na escola e na empresa. Os aprendizes têm cobertura dos planos sociais, recebem uma pequena remuneração e, após um período de experiência de três meses, não podem ser demitidos durante toda a duração do estágio – mas essa restrição termina junto com o estágio. Embora não sejam obrigadas a oferecer postos para aprendizes, as empresas recebem incentivos para fazê-lo, como, por exemplo, a possibilidade de deduzir dos lucros os gastos com formação e o valor da remuneração dos aprendizes, que corresponde a um terço dos salários dos trabalhadores.

A afirmação de que esse modelo escolar dual, que fornece conhecimento genérico e específico aos estudantes, é o responsável pelos baixos índices de desemprego entre jovens alemães merece algumas ponderações bastante instigantes de O'Higgins. Nas palavras do autor:

[...] si nos fijamos en los adolescentes (15-19) y en los adultos jóvenes (20-24) por separado, nos encontramos que la tasa de desempleo de los adolescentes es considerablemente inferior que la de los adultos, mientras que la de los adultos jóvenes sitúa muy por encima de la de sus iguales de mayor edad. De esta forma, mientras el sistema alemán ha resuelto de forma efectiva el problema del acceso inicial de los jóvenes al mercado de trabajo, se está creando un nuevo problema de desempleo entre os adultos jóvenes. (O'HIGGINS, 2001, p.12)

A partir da década de 1990, mesmo os jovens adultos apresentaram dificuldades para encontrar emprego, à medida que cresceu a taxa de desemprego global na Alemanha. Com a deterioração do cenário macroeconômico, essa taxa passou de 4,8% (1990) para 7,9% (2001), ao passo que o desemprego juvenil, apesar de permanecer abaixo da média da União Européia no mesmo período, oscilou de 4,5% para 8,4%. Desse modo, o desemprego juvenil é influenciado pelo movimento da taxa de desemprego global e pelo desempenho macroeconômico; portanto, não tem uma lógica *per se*.

Diante do elevado desemprego juvenil nos países europeus em geral, algumas ações foram implementadas, seguindo a linha da construção de um Sistema Público de Emprego¹. Alguns desses países, como França, Dinamarca e Inglaterra implementaram programas de subvenção ao emprego juvenil que concedem benefícios monetários às empresas que empregam jovens. Apesar desses programas, de acordo com os dados da Tabela 1, a taxa de desemprego juvenil na França, por exemplo, permaneceu praticamente inalterada, num contexto de crescimento econômico insuficiente (1,7% de crescimento médio do PIB, entre 1989-99).

Na visão de RAMOS (2003, p.20), a análise da efetividade de tais programas deve levar em consideração dois elementos: o primeiro, a possibilidade de substituir um trabalhador ativo por um jovem (efeito-substituição), e o outro, o peso morto dessas admissões, ou seja, contratações que se realizariam de qualquer forma e que agora gozam de um subsídio (efeito-redundância). Além disso, outra possibilidade é a atuação do efeito-deslocamento, que acontece quando uma empresa com trabalhadores subsidiados aumenta o volume produzido, o que promove uma queda na produção das concorrentes, que, por sua vez, reduziram o número de postos de trabalho (CHAHAD, 2003, p.7). Todavia, esse efeito tem algumas incongruências teóricas, pois, na verdade, o que importa na decisão de produção dos empresários é a massa de lucros esperada, que será confirmada ou não pelos resultados das vendas, e eles revisam seus pontos de operação quando a rentabilidade esperada sofre uma inflexão.

Para O'HIGGINS (2001, p.19), no caso dos programas de subvenção aos jovens, o efeito-substituição ocorreria em escala reduzida, pois os jovens não competem por postos de trabalho com trabalhadores qualificados e experientes, mas sim com trabalhadores pouco qualificados e, em alguma medida, com as mulheres de mais idade que desejam retornar ao mercado de trabalho.

Ainda são poucas as avaliações sobre o impacto dos programas de subsídios ao emprego na geração líquida de vagas². Segundo FAY (1996), algumas delas apontam a existência de significativos efeito-substituição e efeito-redundância³ em certos programas, o que resultou na criação de uma quantidade desprezível de vagas líquidas (Quadro 1). No mais, esses efeitos atingem níveis mais elevados nos programas de subsídios ao emprego do que nos programas de treinamento.

Quadro 1 - Resultados dos programas de subvenção ao emprego - Bélgica, Austrália, Reino Unido e Estados Unidos

| Programa/País | Resultados dos programas |
|---|---|
| Firm Survey/Bélgica | Efeito-redundância e Efeito-substituição |
| Jobstart programme/ Austrália ⁴ | Aumentou as chances dos indivíduos que participaram de conseguirem um emprego ao final do programa (seis meses de duração). Mas os participantes do programa também tinham taxas de desemprego mais elevadas em relação a um grupo de pessoas que não participou. |
| Training and Employment Grants-TGES-II/Reino Unido ⁵ | Efeito-redundância |
| Jobstart/Reino Unido ⁶ | Efeito-redundância |
| JTPA-II A OJT-JSA/EUA ⁷ | Impacto sobre a renda das mulheres: positivo e significativo; homens adultos: ganhos monetários não significativos; nenhum impacto sobre os jovens. |

Fonte: FAY, R. G. 196, p.55.

Um caminho para tentar aumentar o emprego líquido criado seria ampliar as exigências e a fiscalização sobre as empresas, mas isso poderia causar seu afastamento do programa. Enfim, os programas de subvenção ao emprego não apresentam resultados satisfatórios em relação à criação de novas vagas e os mecanismos para que eles promovam uma elevação do número de postos de trabalho são de difícil implementação.

Ainda segundo informe da Organização Internacional do Trabalho (1998), os programas de formação profissional voltados para os jovens desempregados, em geral, não lhes estão proporcionando aumento da renda e da oferta de trabalho, uma vez que os obstáculos que cerceiam as oportunidades de emprego para os jovens não se limitam à sua pouca experiência laboral, mas decorrem também do crescimento insuficiente da economia, que resulta na criação de poucos novos empregos. Desse modo, os programas de subsídio ao emprego e de formação profissional, isoladamente, são incapazes de solucionar o elevado desemprego juvenil, pois não asseguram a geração significativa de novos postos de trabalho.

2. Desemprego global no Brasil: diagnóstico

A economia brasileira apresentou excelente performance entre o pós-II Guerra e o início da década de 1980, quando o Produto Interno Bruto (PIB) cresceu a uma taxa média superior a 7%, o que representou um desempenho superior ao de muitos países desenvolvidos. Simultaneamente, a taxa de desemprego aberto manteve-se em baixos patamares – em 1976, por exemplo, foi de 1,8%. Na década de 1980, o cenário econômico alterou-se radicalmente, a taxa média de crescimento do PIB caiu para 3% a.a., enquanto o índice médio de desemprego atingiu 3,2%, entre 1985 e 1989 (PNAD/IBGE).

Mas o desemprego, já elevado na década de 1980, atingiu níveis ainda maiores na de 1990, quando a média anual de crescimento do PIB brasileiro não ultrapassou os 2,4%: pelos resultados da PNAD/IBGE, a taxa média de desemprego aberto, entre 1990 e 2003, foi de 7,6%. E essa taxa não se reduziu sequer aos patamares dos anos de 1980, mesmo nos anos de recuperação econômica. A partir da década de 1990, a série histórica das taxas de desemprego aberto revela uma mudança em relação aos patamares da década de anterior⁸, devido à abertura da economia, conjugada, após 1994, com a valorização cambial e a estabilidade de preços, o que resultou numa intensa pressão concorrencial sobre as empresas, que foram, então, forçadas a um ajuste produtivo num contexto de baixo crescimento do PIB.

Muitos defendem que a origem de nossas elevadas taxas de desemprego estaria na insuficiente formação escolar básica e profissional da mão-de-obra para atender às novas demandas estabelecidas pelas tecnologias baseadas na microeletrônica. Entretanto, os dados não fornecem evidências a essa hipótese, pois a relação entre escolaridade e taxa de desemprego, desde um nível mínimo, inicia uma trajetória de crescimento até atingir um máximo de nove anos de estudo, quando começa um movimento de queda, configurando uma curva em U invertido. Uma possível explicação para o formato dessa curva seria o ambiente familiar: indivíduos situados nos níveis inferiores de escolaridade são economicamente muito vulneráveis, o que os obriga a aceitar qualquer emprego, enquanto pessoas com níveis médios de escolaridade pertencem, em

geral, a famílias dos estratos sociais médios, o que lhes permite procurar trabalho por tempo mais prolongado, até encontrar postos mais compatíveis com suas aspirações. Uma segunda explicação é associada à faixa etária. No Brasil, a taxa de desemprego cai na medida em que a idade se eleva. Para RAMOS (2003a, p.30):

Como as novas gerações que entram no mercado de trabalho são melhor instruídas (em termos de anos de estudo), maiores taxas de desemprego nas faixas de escolaridade médias podem estar ocultando um problema de desemprego nas menores faixas etárias.

Além disso, outro argumento é que, em decorrência da adoção das inovações técnicas e organizacionais no chão de fábrica, o emprego industrial estaria condenado a uma redução. Os cálculos de FEIJÓ E CARVALHO (2000), no que tange à produtividade, à produção e ao emprego do setor industrial brasileiro para o período de 1971 a 1999, revelam que enquanto a produção cresceu à frente da produtividade, o emprego apresentou boa performance, mas a partir do momento em que o crescimento da produtividade superou o da produção, o nível de emprego caiu continuamente. Assim, somente um crescimento sustentado e vigoroso do setor industrial poderia reverter a redução do emprego.

Outra análise muito difundida na década de 1990, no Brasil, apontava que o crescimento econômico causava pouco efeito sobre a geração de empregos, especialmente os formais (assalariados com carteira). Entre 1993 e 1996 a variação do PIB foi de 18,82%, enquanto nas regiões metropolitanas investigadas pela Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE, o número de empregados com carteira assinada cresceu em 0,88% e os informais (assalariados sem carteira e conta própria) em 15,98% (RAMOS, 2003). Esse diagnóstico estabelecia, portanto, que o crescimento econômico no país gerava apenas empregos informais e precários.

Entretanto, a alteração da política de âncora cambial e sua substituição por um sistema de metas de inflação mudaram as relações entre crescimento e tipo de emprego criado. Ainda nas regiões metropolitanas, em 2000, ano em que o PIB cresceu 4,36%, o emprego dos assalariados com carteira teve um aumento de 3,78%, e para as ocupações informais a variação foi de 2,48%, como mostra RAMOS (2003). O autor esclarece que:

O regime macroeconômico importa. Uma mesma taxa de crescimento do PIB pode ter como corolário diferenças não-desprezíveis nos impactos sobre o mercado de trabalho, tanto em termos setoriais quanto tendo como parâmetro a qualidade do emprego. A evolução da demanda de trabalho em boa parte dos anos de 1990 não foi produto de um fatalismo difuso em suas origens, nem de um determinismo tecnológico ou de tendências mundiais inexoráveis. A escolha de uma estratégia de estabilização sustentada em uma âncora nominal, aliada a uma abertura pouco criteriosa, teve impactos profundos sobre a elasticidade de emprego formal-produto (RAMOS, 2003, p.13-14).

No mais, a instabilidade macroeconômica gera um ambiente avesso à elevação dos níveis de produção e à expansão da capacidade produtiva nas empresas – que, nos estágios iniciais da recuperação econômica, atendem ao aumento na demanda de seus produtos por meio da ampliação da jornada de trabalho de seus operários (horas extras) – e apenas com a sustentação do crescimento econômico novos trabalhadores são efetivamente contratados. Nesse cenário, no Brasil, o peso do setor de serviços na absorção das pessoas ocupadas saltou de 51,2% em 1992 para 58,3% em 2003 com destaque para os segmentos de comércio e serviços pessoais e domiciliares que, nesse último ano, empregavam 50% dos ocupados do setor (PNAD/IBGE). Assim, no passado recente, a expansão do emprego verificou-se basicamente em segmentos da atividade econômica marcados pela baixa produtividade e rentabilidade e nos quais o gasto com a mão-de-obra tem um peso importante no custo total, o que estimula a criação de postos de trabalho informais no intuito de reduzir os custos. Em 2003, a título de exemplo, 58% dos ocupados nos serviços pessoais e domiciliares trabalhavam na condição de assalariados sem carteira de trabalho assinada.

Concluindo: após a década de 1980, o movimento de *stop and go* do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, que resultou da política macroeconômica, e a reestruturação produtiva das empresas são decisivos para explicar a baixa geração de novos postos de trabalho e, por conseguinte, a *performance* da taxa de desemprego global.

3. Desemprego juvenil: especificidades

No Brasil, a evolução da PEA seguiu um padrão previsto para um país em desenvolvimento: para as pessoas nas faixas etárias entre 10 e 14 anos e 15 a 19 anos, as taxas de participação⁹ passaram de 20,06% e 51,28%, respectivamente, em 1950, para 14,70% e 47,75%, em 1980. Naturalmente, é mais adequado que essa população permaneça na escola, prioritariamente, pois esse comportamento delimita sua trajetória ocupacional futura. Em função da própria idade, sua escolaridade é baixa, o que limita a inserção a postos de trabalho precários, levando, muitas vezes, ao abandono da escola. Para as pessoas de 20 a 24 anos, a taxa de participação passou de 55,89% para 63,79%, no mesmo período, permitindo constatar que os jovens adultos de então não tinham maiores dificuldades para se inserirem no mercado de trabalho.

Apesar de ao longo da década de 1980 não se verificar a mesma velocidade de crescimento do PIB, persistiu o mesmo movimento das taxas de participação para quase todas as diferentes faixas etárias. Em 1991, essas taxas chegaram a 10,47% para o grupo de 10 a 14 anos (queda mais intensa), e a 46,83% para o segmento de 15 a 19 anos. Ou seja, houve aumento da inatividade entre as crianças e adolescentes ao longo do tempo, em decorrência do acesso ao ensino público e da preocupação com a melhoria da formação profissional (ver CACCIAMALI E BRAGA, 2003). Enquanto isso, a maior participação dos jovens de 20 a 24 anos (67,27%) mostra que as adversidades do cenário econômico da década de 1980 não criaram grandes obstáculos para a entrada dos jovens adultos no mercado de trabalho.

No período de 1985 a 1989, as taxas de desemprego aberto mais elevadas corresponderam aos grupos etários de 15 a 19 anos e 20 a 24 anos, cujos níveis médios foram superiores à média do desemprego global em 97% e 78%, respectivamente. No mesmo período, também superava o nível global o desemprego médio das pessoas de 10 a 14 anos (em 10,6%), mas em proporções muito mais reduzidas. A partir de 1990, com a elevação significativa na taxa média de desemprego global, que passou de 3,2% (1985-1989) para 7,6% (1990-2003), pessoas de todas as faixas etárias foram afetadas, embora a intensidade tenha sido maior para aquelas com cinquenta anos ou mais (veja no Anexo 1).

De 1990 a 2003, especificamente para as pessoas de 10 a 14 anos, aumentou o diferencial e a taxa média de desemprego tornou-se 24% maior que a média global – mas, na verdade, o crescimento ocorreu até 1997, reduzindo-se nos últimos anos. Para os jovens de 15 a 19 anos o diferencial aumentou continuamente – sua taxa média de desemprego foi 125% maior que a global –, seguindo movimento contrário àquele dos jovens de 20 a 24 anos, que, embora ainda muito significativo, caiu para 60,2%. Os jovens adolescentes (15 a 19 anos) em relação aos jovens adultos (20 a 24 anos) têm uma experiência laboral ainda menor, o que os torna mais vulneráveis num cenário como o delineado a partir da década de 1990, qual seja, agravamento da instabilidade macroeconômica e a manutenção do movimento de *stop and go* do PIB, pois numa recessão eles são os primeiros a serem demitidos e numa recuperação econômica são os últimos a serem contratados.

Na década de 1990, os jovens seguem com as taxas de desemprego mais elevadas; no entanto, as médias das taxas de desemprego do período de 1990-2003, em relação às do período de 1985-1989, cresceram menos para as pessoas de 10 a 14 anos (1,47 vezes), de 15 a 19 anos (1,51) e 20 a 24 anos (0,98) do que para outros grupos etários. Assim, não houve explosão no diferencial entre taxas ou no desemprego juvenil, que sempre foi mais elevado, porém, como as pessoas de 15 a 24 anos têm o maior percentual na PEA e a maior taxa de desemprego, em números absolutos terão um grande peso entre os desocupados – embora valha lembrar que a participação do grupo de 15 a 19 anos na PEA tem-se reduzido, como será visto. Além disso, o diferencial entre a taxa de desemprego juvenil e a taxa de desemprego global ampliou-se apenas para os jovens de 15 a 19 anos.

Observando-se o Gráfico 1, verifica-se claramente que o desemprego juvenil é o mais elevado, mas evolui seguindo o mesmo movimento do desemprego total¹⁰. Desse modo, os dados confirmam a associação entre as duas taxas (total e juvenil), mas também apontam que os jovens enfrentam com mais frequência o problema de emprego (MEDINA, 2001, p.102). Cabe, então, questionar as razões dos maiores níveis das taxas de desemprego juvenil.

Vários argumentos são utilizados, enfatizando a oferta ou a demanda de trabalho. No âmbito da oferta de trabalho, geralmente se considera que

a probabilidade de um jovem abandonar sua ocupação é maior que a de um trabalhador adulto, acarretando para esse grupo uma taxa de rotatividade mais elevada. Em estudo recente sobre o desemprego juvenil, FLORI (2003) apontou dois “determinantes” (sic) da taxa de desemprego, que ela intitulou de sua “duração média” (razão entre o total de desempregados e o número de desempregados por um mês ou menos) e de “taxa de entrada no desemprego” (razão entre o número de pessoas que estavam desempregadas há um mês ou menos e o total de pessoas empregadas). A autora conclui, em sua análise, que ambas as medidas contribuem igualmente para a elevada taxa de desemprego entre os jovens, mas, comparando jovens e adultos, a taxa de entrada no desemprego é maior para as pessoas com idade entre 14 e 24 anos.

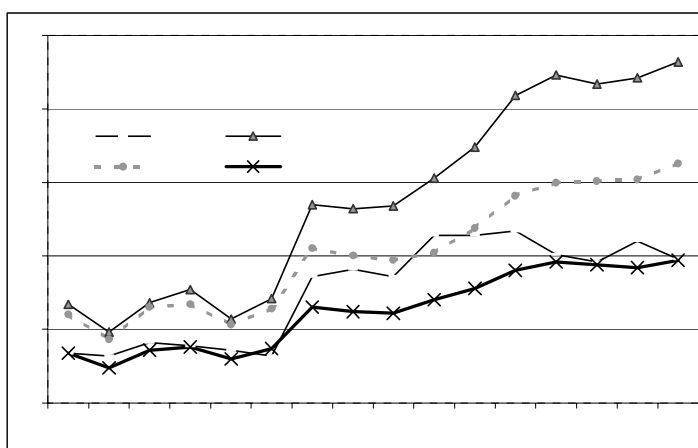


Gráfico 1 - Taxa de desemprego aberto global e por faixas etárias, Brasil - 1985-2003

Fontes: LABORSTA, 2004. IBGE, PNAD, 2002 e 2003. (Elaboração própria)

A decomposição da taxa de entrada, por sua vez, entre os jovens em busca do primeiro emprego e aqueles que tiveram empregos anteriores, revela um índice mais elevado entre os que já trabalharam. Para Flori, isso significa uma alta taxa de rotatividade entre os jovens no mercado de trabalho, o que explicaria o elevado desemprego juvenil – resultante, portanto, da dificuldade do jovem em permanecer no emprego por um

período de tempo mais longo, e não da dificuldade em encontrar o emprego, seja ele o primeiro ou não. Assim, como os jovens são incapazes de manter seus empregos por muito tempo, o desemprego desse segmento não proviria da inexistência de oportunidades, e sim da elevada rotatividade.

Uma alternativa para o cálculo da taxa de rotatividade é obtida a partir dos dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e do Cadastro Geral de Empregos e Desempregos (CAGED), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), utilizando-se a seguinte fórmula: taxa de rotatividade = mínimo (admissões, desligamentos)/estoque inicial.

No ano de 1986, por exemplo, a taxa média mensal de rotatividade permaneceu em 4,5%, e no caso dos jovens de 15 a 24 anos foi de 6,7%. Em 1994, entretanto, também um ano de crescimento, essa taxa média mensal situou-se em 3,6%, enquanto para os jovens foi de 5,4%, o que revela que essas pessoas apresentam taxas de rotatividade mais elevadas que a média global; porém essa metodologia possui vários limites que serão identificados logo a seguir. Em que pese esses limites, o cálculo desse indicador para as diferentes faixas etárias, nas décadas de 1980 e 1990, evidencia uma queda a partir da última década. Se a taxa de rotatividade fosse um fator causal do elevado desemprego juvenil, seria de se esperar seu crescimento após a década de 1990; todavia o seu cômputo revelou um valor menor, inclusive em relação aos jovens.

Ramos e Carneiro, entretanto, definem a rotatividade como:

[...] uma ruptura do vínculo empregatício, que será imediatamente restabelecido a partir da contratação de um outro indivíduo. Dessa forma, um desligamento por redução da demanda, fechamento da firma ou finalização de uma determinada tarefa não pode ser identificada como rotatividade (RAMOS E CARNEIRO, 1997, p.20).

Sendo assim, a taxa de entrada utilizada como *proxy* da taxa de rotatividade por FLORI (2003) e aquela calculada com base nos dados da RAIS/CAGED contêm limitações. Conhecer apenas o número de pessoas desocupadas que se declaram desempregadas há um mês ou menos não permite identificar a origem da demissão, que pode estar associada à finalização de tarefas, importante em setores como a construção civil.

O empregado pode ser desligado porque sua tarefa foi finalizada, sendo contratado outro assalariado para outra atividade; portanto, o fim do vínculo não terá sido produto da substituição de um empregado por outro para ocupar o mesmo posto de trabalho. Outra limitação da taxa de rotatividade computada a partir dos dados do MTE decorre do fato de se desconsiderar que as admissões e demissões podem ocorrer simultaneamente, mas em firmas diferentes. Além disso, a base RAIS/CAGED, não considera as admissões e as demissões de assalariados sem carteira de trabalho. Desse modo, dadas as limitações da definição da taxa de entrada, atribuir a origem do desemprego juvenil à elevada rotatividade é, no mínimo, uma conclusão precipitada.

Outros argumentos utilizados para explicar o fato de o desemprego ser mais acentuado entre os jovens são o nível de seus salários, sua qualificação e a significativa parcela da população que esse grupo representa.

Em relação à remuneração, segundo O'HIGGINS (2001), argumenta-se normalmente que, quanto mais elevado os salários dos jovens em relação ao dos adultos, maior seria o estímulo para empregar um trabalhador adulto e experiente. Esse argumento, pondera o autor, é baseado na idéia de que os jovens são substitutos diretos dos adultos, mas essa correspondência não é válida para trabalhadores adultos qualificados. No mais, O'Higgins lembra que, se os estudos estabeleceram a existência de um vínculo claro entre o desemprego juvenil e a demanda total, não encontraram, contudo, uma ligação clara entre o nível relativo de salários e o desemprego juvenil. No Brasil, após 1996, de acordo com diferentes bases de dados, os rendimentos reais médios para pessoas das diversas faixas etárias declinaram continuamente, mas não deram lugar a uma elevação significativa da taxa de emprego, nem mesmo entre os jovens¹¹.

Outra razão apontada para o elevado desemprego juvenil é a oferta insuficiente de qualificação por parte dos jovens. Nesse caso, segundo a PNAD/IBGE, no ano de 2003, entre as pessoas que possuíam de 11 a 14 anos de escolaridade, os jovens na faixa etária de 20 a 24 anos detinham o maior percentual, em torno de 25%; entretanto, no mesmo ano, esse grupo teve a segunda maior taxa de desemprego aberto (16,3%).

Outro fator que contribuiria para o desemprego juvenil é o tamanho da coorte juvenil na PEA. Especificamente no Brasil, os jovens entre 15 a 19 anos estão perdendo terreno entre essa população. De acordo

com a PNAD/IBGE, sua participação caiu de 13% para 9%, no período 1992-2003. Apesar disso, a taxa de desemprego desse grupo cresceu mais que a global.

Em relação à demanda por trabalho, argumenta-se que, habitualmente, a primeira reação das empresas diante de uma recessão é deixar de contratar, antes mesmo de iniciar o movimento das demissões, já que a última opção impõe custos mais elevados: o pagamento de multa de rescisão contratual, por exemplo. Como os jovens representam um grupo maior entre os que procuram emprego, eles são mais fortemente afetados quando se estabelece um congelamento nas admissões.

Com a persistência do cenário recessivo, as empresas iniciam os cortes pelos trabalhadores mais jovens, por serem os custos menores, dado o menor tempo no emprego, a incorporação de menor quantidade de capital humano adquirido *on-job* e o menor nível de sindicalização.

No período inicial da recuperação econômica, as empresas contratam primeiro os desempregados com maior experiência profissional, desfavorecendo os jovens desocupados. Caso essa recuperação não persista, suas oportunidades de conseguir trabalho são reduzidas. Assim, a inserção laboral dos jovens requer um período relativamente prolongado e estável de crescimento econômico (Weller, 2003).

Esse comportamento, ao longo do ciclo econômico, seria mais típico por parte das empresas para com seus empregados formais, que, no caso brasileiro, pode ser analisado a partir da base de dados da RAIS/CAGED do MTE. Na década de 1980, a participação dos jovens entre 15 e 24 anos no total de empregados formais situou-se em 27%, entretanto, a partir de 1992 caiu para 20%. O período de 1991 a 1992 caracteriza-se por um péssimo desempenho econômico conjugado com uma contração de 1% do emprego formal, enquanto para os jovens nas faixas de 15 a 17 anos e 18 a 24 anos essa redução permaneceu, respectivamente, em 19% e 7%, o que demonstra que tais grupos etários foram fortemente penalizados pela crise, principalmente os jovens adolescentes. No ano de 1993, iniciou-se a retomada do crescimento econômico com o emprego formal crescendo 4% em relação ao ano anterior. Entre as pessoas de 15 a 17 anos, entretanto, no mesmo período, constata-se ainda uma queda de 4% no número de empregos formais e para os jovens de 18 a 24 anos um cresci-

mento de 1%. Isso evidencia que, num período de retomada do dinamismo, esses grupos etários não são imediatamente beneficiados, mais uma vez o pior desempenho permanece com os jovens adolescentes.

No Brasil, o movimento de *stop and go* do PIB continua na década de 1990, o que, conjugado às dificuldades dos jovens de se beneficiarem da geração de empregos em curtos períodos de recuperação econômica, explica as elevadas taxas de desemprego juvenil. Além disso, a abertura econômica foi acompanhada da introdução de novas tecnologias e de novas formas de gerenciamento, promovendo uma profunda alteração na organização da produção e do trabalho nas empresas (ARBACHE, 2001). De acordo com KUPFER (2004), entre 1990 e 2001, a mudança tecnológica e as importações provocaram a eliminação de 10,7 milhões e de 1,6 milhão de ocupações, respectivamente, ao passo que a expansão da demanda doméstica e as exportações responderam por 12 milhões e 3,6 milhões de novos empregos. Houve, então, acréscimo líquido de 3,2 milhões de empregos, apenas 6% a mais, em relação a 1990, para 29% de crescimento da PEA. Enfim, a abertura econômica, conjugada com a adoção de inovações, num cenário de instabilidade macroeconômica, contribuiu significativamente para as elevadas taxas de desemprego, que sempre foram mais altas no segmento juvenil da população.

Diante da explosão do desemprego nos anos 1990, as autoridades governamentais foram pressionadas a elaborar e implantar instrumentos com o intuito de minorar o problema. O Sistema Público de Emprego (SPE) brasileiro foi montado como uma cópia de programas, ações e instrumentos adotados nos países desenvolvidos, sem um diagnóstico prévio que apontasse a origem das altas taxas de desemprego. Entretanto, o país não dispõe de um SPE articulado; na verdade, existem apenas ações, como o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER)¹², Plano Nacional de Qualificação Profissional (PLANFOR)¹³, PROEMPREGO¹⁴ e o Sistema Nacional de Emprego (SINE)¹⁵, sem articulação entre si ou com o Programa de Seguro Desemprego¹⁶. As entidades privadas de formação profissional, como o SENAI e o SENAC, por sua vez, financiadas por meio de contribuição incidente sobre a folha de pagamento das empresas, não atuam de forma integrada com o programa público de emprego (PASSOS E CONSTANZI, 2003).

Especificamente em relação ao desemprego juvenil, alguns governos estaduais e municipais do Brasil também implantaram programas em consonância com a experiência européia, que podem ser enquadrados dentro das políticas ativas destinadas ao mercado de trabalho. Dentre os que subsidiam a contratação de jovens estão o Meu Primeiro Emprego, do Rio Grande do Sul¹⁷, o Jovem Cidadão-Meu Primeiro Trabalho, de São Paulo¹⁸ e o Primeiro Emprego, em Pernambuco¹⁹. Finalmente, em 22 de outubro de 2003 entrou em vigor a lei 10.748, que implementou o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens-PNPE.

4. Programa Primeiro Emprego do Governo Federal

Inicialmente, o PNPE direcionava-se aos jovens em situação de desemprego que não tivessem histórico de vínculo empregatício formal, com idade de 16 a 24 anos, integrantes de famílias nucleares com renda *per capita* de até meio salário mínimo, que estivessem freqüentando regularmente o ensino fundamental ou médio e cadastrados nas unidades do SINE. O PNPE é coordenado, executado e supervisionado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, com o apoio das Comissões Estaduais, Distritais e Municipais de Emprego, e conta com um Conselho Consultivo, ao qual cabe fixar as diretrizes e critérios para a sua implementação, bem como promover o seu acompanhamento e avaliação.

Nos primeiros quatro meses do programa, as empresas disponibilizaram tão-somente dois mil postos de trabalho, dos quais minguidos 441 postos foram preenchidos. Até 18 de março de 2004, o SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal), de acordo com reportagem da Folha de São Paulo (SALOMON, 21/03/04), registrava o pagamento de apenas uma parcela de R\$ 200 do incentivo anual. Registre-se que alguns empresários reclamaram na ocasião que o SINE demorava de vinte a trinta dias para encaminhar os jovens selecionados, o que acarretava atraso na contratação.

Diante das dificuldades de implementação do programa, o governo federal alterou a lei 10.748 por meio da Medida Provisória 186, de 13 de maio de 2004, passando a permitir que os jovens com ensino médio completo se inscrevessem no programa²⁰.

A lei 10.748 dispunha que as pessoas físicas e jurídicas que aderissem ao programa teriam acesso à subvenção econômica de R\$ 100 ou R\$ 200, dependendo do faturamento, entretanto a MP 186 estabeleceu um novo valor de seis parcelas bimestrais de R\$ 250, por emprego gerado, sem levar em conta o faturamento.

De acordo com a legislação inicial, os empregadores deveriam manter, pelo período de doze meses a contar de sua inscrição no PNPE, número médio de empregados formais igual ou superior ao existente na data da assinatura do termo de adesão, além dos trabalhadores jovens empregados no âmbito do PNPE, porém a MP 186 eliminou essa exigência.

O Ministério do Trabalho e Emprego é responsável pelo monitoramento da movimentação do quadro de empregados da empresa que aderir ao PNPE, de modo a evitar a substituição de trabalhadores ativos por jovens participantes do programa. As autoridades governamentais, através desse monitoramento, com base no CAGED, podem observar se a taxa de rotatividade da empresa inscrita no programa permanece compatível com a do setor e região a que pertence, pois, do contrário, a empresa terá cancelada sua adesão ao programa. Essas mudanças estabelecem novas dificuldades para o MTE, afinal, conforme exposição anterior, o cálculo da taxa de rotatividade com base nessa fonte de dados é extremamente limitado. A empresa pode demitir trabalhadores um pouco antes de inscrever-se no programa ou até mesmo depois de inscrita nele, e manter o mesmo ritmo de admissões e demissões, embora esteja, simultaneamente, realizando a substituição.

O programa, claramente, não garante a criação de novos postos de trabalho e possibilita a substituição de um trabalhador adulto por um trabalhador jovem de menor remuneração. Esse risco existe, principalmente quando os postos de trabalhos não requerem mão-de-obra muito qualificada. E uma vez que, na década de 1990, grande parte das novas vagas no mercado de trabalho assalariado foram criadas no serviço doméstico remunerado e nos pequenos empreendimentos urbanos, que exigem baixa qualificação (BALTAR, 2002), o risco é concreto.

A medida provisória mantém a exigência de que os gastos com os jovens contratados pelo programa não ultrapassem 20% da folha de salários das empresas. Ao mesmo tempo, introduz outra novidade, ao ad-

mitir a contratação por prazo determinado, desde que o período mínimo seja de um ano.

Esse programa mescla o objetivo de combate à pobreza, por meio de transferência de renda, com o de geração de emprego e renda. Em termos de classificação das políticas sociais, o PNPE é mais um exemplo (como o Bolsa-Escola) de opção pela focalização, tal como sugere o resumo do Banco Mundial. Cabe investigar, então, o número de jovens aptos ao programa.

Na tentativa de avaliar a possível contribuição do programa para reduzir o desemprego juvenil, foram utilizados os dados da PNAD de 2003 (última divulgada até o momento). Dessa forma, foi estimado o número de jovens desocupados, residentes em áreas urbanas, e que, no mês de setembro do ano da pesquisa, cumpriam os requisitos que viriam posteriormente a ser delimitados pelo programa. Estes seriam, portanto, os jovens aptos a se beneficiar do PNPE, em setembro de 2003, caso o programa já houvesse sido implementado nesse período. Observa-se, na Tabela 2, que eram 6.310.670 os jovens residentes em zona urbana que nunca haviam tido emprego formal e eram integrantes de famílias nucleares com renda *per capita* de até meio salário mínimo²¹. Contudo, se limitarmos ainda mais esse grupo, selecionando apenas os que procuraram trabalho na semana de referência da PNAD, o número se reduz para 1.271.103 – é esse, portanto, o número de jovens urbanos que cumpriam as condições exigidas para se inscreverem no PNPE e que estavam procurando trabalho, no período da pesquisa. Esse número representa cerca de 35% do contingente total de 3.647.016 jovens urbanos desocupados naquela semana, também estimados com base na PNAD. Portanto, 65% dos jovens urbanos desempregados teriam ficado completamente à margem do PNPE.

Como a imprensa noticiou que o objetivo do programa, em 2004, é atender oitenta mil jovens (Jornal Nacional, 08/03/2004), o pagamento de seis parcelas bimestrais no valor de R\$ 250 para cada jovem significa um gasto total de R\$ 20 milhões. Se oitenta mil jovens estivessem recebendo o benefício em setembro de 2003, o contingente total de jovens urbanos desocupados teria sido reduzido de 3.647.016 para 3.567.016 pessoas e a taxa de desemprego entre pessoas de 16 a 24 anos da zona

urbana, que era de 21,49%, teria caído menos de meio ponto percentual, para 21,02%. Ou seja: trata-se de um tipo de programa de elevado custo e baixo impacto. Todavia, o PNPE pode acarretar ganhos sociais, na medida em que, por exemplo, remover o jovem de um ambiente propenso à criminalidade. No entanto, as limitações orçamentárias revelam que o grupo beneficiário seria pequeno em relação ao grupo potencial.

Tabela 2 – Brasil: População total, jovens (16 a 24 anos) e jovens aptos ao PNPE – 2003

| Especificações | Nº de pessoas |
|---|---------------|
| População total | 173.966.052 |
| Jovens | 30.322.975 |
| De famílias nucleares | 30.126.387 |
| Sem emprego formal anterior | 22.184.734 |
| Sem emp. formal e zona urbana | 18.087.511 |
| Sem emp. formal, renda familiar <i>per capita</i> até ½ sm, de zona urbana | 6.310.670 |
| Sem emp. formal, renda familiar <i>per capita</i> até ½ sm, zona urbana, desocupado ²² | 1.271.103 |

Fonte: IBGE, PNAD, 2003. (Elaboração própria)

Para que apenas os jovens urbanos aptos e desocupados fossem contemplados em 2003, considerando-se o valor de R\$ 250, os gastos mensais representariam R\$ 317,8 milhões, totalizando R\$ 1,9 bilhões em seis meses. Entretanto, naquele mesmo ano, se todos os 6.310.670 jovens urbanos aptos (sem o critério da busca de trabalho) se sentissem estimulados a inscrever-se no SINE, o montante de recursos necessários para atendê-los atingiria R\$ 9,5 bilhões, ultrapassando significativamente, em 2004, os R\$ 189,1 milhões destinados ao programa no Orçamento da União (SALOMON, 2004).

Segundo RAMOS (2004), o PNPE seria uma estratégia correta para facilitar a inserção dos jovens de baixa renda no mercado de trabalho se as empresas estivessem privilegiando o trabalhador adulto em razão do custo elevado para a contratação dos jovens. De acordo com o autor, uma opção “seria tornar a transição entre a escola e o mundo do trabalho menos onerosa” (RAMOS, 2004, p.1).

Os jovens adolescentes representaram a taxa de desemprego mais elevada (23,2%) em 2003; ao mesmo tempo, 44% deles não tinham se-

quer o ensino fundamental (menos de oito anos de estudo) e 30% nem mesmo freqüentavam a escola. Entre os jovens adultos, segunda taxa de desemprego mais elevada (16,3%), também se observou grau de escolaridade baixo (33% sem o ensino fundamental) e que uma grande parcela que não freqüentava a escola (73%).

Os dados revelam, sem dúvida, a necessidade de uma política que promova a elevação da média de escolaridade, por meio do retorno e da permanência dos jovens na escola. A Alemanha é vista como um exemplo bem-sucedido de articulação do sistema escolar com o mundo do trabalho, promovida pelo ensino profissionalizante. De fato, entre os jovens alemães de 16 a 19 anos são baixas as taxas de desemprego; mas entre os jovens adultos (20 a 24 anos) essas taxas têm-se elevado significativamente. Ou seja, no período em que há possibilidade de estágios, os jovens conseguem inserção no mercado de trabalho; finda essa etapa, concluído o período escolar, as dificuldades se recolocam – o problema do desemprego, então, é apenas adiado.

Enfim, num cenário de geração insuficiente de postos de trabalho, o desemprego é um problema enfrentado por pessoas de todas as idades, com ênfase nos mais jovens, seja, por exemplo, pelo congelamento de admissões, seja pela pouca experiência laboral do jovem ou pelo maior peso dos jovens entre os demitidos por iniciativa do empregador.

5. Notas conclusivas

Em relação aos jovens, cabe a pergunta: a taxa de desemprego juvenil tem uma trajetória diversa da taxa de desemprego global? No caso de resposta afirmativa, o desemprego para pessoas nesse grupo etário apresentaria uma origem específica em relação aos demais grupos. No entanto, as séries históricas de diferentes países, inclusive do Brasil, apontam que as duas taxas (global e juvenil) seguem o mesmo movimento. A origem do desemprego dos jovens e das pessoas das demais faixas etárias é a mesma, porém os aqueles sempre apresentaram uma taxa de desemprego mais elevada. No início da retomada do crescimento econômico, os empregadores preferem contratar os desempregados com experiência profissional e apenas quando o crescimento se consolida os desempregados pouco

experientes são contratados em maior quantidade. No caso de um cenário adverso, o congelamento das admissões penaliza fortemente os jovens, que representam o maior percentual dos entrantes, e nas demissões, por seu turno, priorizam-se os trabalhadores com menor capital humano específico, entre os quais o número de jovens também se destaca.

No Brasil, diante das elevadas taxas de desemprego aberto juvenil, o Executivo federal deslançou recentemente um programa de subvenção ao primeiro emprego focalizado nos jovens de famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo, mas, dado o enorme contingente de jovens urbanos desocupados e aptos ao programa (1.271.103, em setembro de 2003, tendo aumentado desde então) e seu elevado custo, o programa deverá ter um baixo impacto no desemprego juvenil. Além disso, o PNPE não garante necessariamente a geração de novos postos de trabalho, o que seria decisivo para a redução desse desemprego.

Enfim, para a redução das elevadas taxas de desemprego, inclusive entre os jovens, é necessário que a política econômica, entre seus objetivos, contemple efetivamente a geração de emprego. Conforme argumentou-se anteriormente, esse grupo etário é fortemente afetado na recessão e pouco beneficiado nos estágios iniciais da recuperação, portanto, somente o crescimento econômico sustentado e vigoroso pode estabelecer amplas oportunidades de inserção para os jovens.

Youth Unemployment and Impact of the National Program for Subvention of the First Job for the Youth

Abstract – The high unemployment rates are found in both developed and developing countries, but penalize the later. Differentiated by age, this problem is much higher among youth, which has led to the implementation of specific program for this age group, such as the subvention to jobs and professional development. Recently, the Federal Government implemented the PNPE - National Program for Subvention of the First Job for the Youth, aiming to reduce unemployment among youngsters; however, studies make us believe that it should have little impact on the unemployment rate, at the same time that its costs are extremely high. The program's ineffectiveness in fighting unemployment results in its incapacity to fight the main source of unemployment among youngsters: the insufficient number of jobs in the market.

Keywords – Unemployment youth. Program of subvention. Public policy.

Notas

- ¹ O Sistema Público de Emprego compreende medidas passivas e ativas. Dentre os mecanismos das políticas passivas estão a assistência ao desempregado, a redução da oferta de trabalho por meio do incentivo à aposentadoria ou pela manutenção de jovens na escola, a redução da jornada de trabalho ou programas de fomento. As políticas ativas, por sua vez, buscam atuar diretamente sobre a oferta ou a demanda de trabalho: as medidas do lado da oferta compreendem os programas de reciclagem, os serviços de intermediação, enquanto as do lado da demanda englobam a criação de empregos públicos, subsídios à contratação, oferta de crédito e incentivos ao trabalho autônomo (Azeredo, 1998).
- ² De acordo com CHAHAD (2003), o número de vagas criadas em decorrência de uma política ativa no mercado de trabalho pode ser obtido por meio da seguinte fórmula: impacto líquido sobre o emprego criado = criação bruta de emprego – efeito-redundância – efeito-substituição – efeito-deslocamento.
- ³ O efeito-deslocamento não foi calculado em nenhuma das avaliações dos programas.
- ⁴ O programa oferece subsídios aos empregadores que contratarem desempregados.
- ⁵ O programa, instituído no período entre 1989 e 1992, visava atingir as pessoas em desemprego de longa duração ou em situação de risco.
- ⁶ Entre 1986 e 1990, esse programa ofereceu subsídios aos empregados, em particular para as pessoas que estavam desempregadas há muito tempo, no intuito de reinseri-las no mercado de trabalho.
- ⁷ O programa concede benefícios aos trabalhadores em desvantagem, principalmente àqueles com pouco acesso a treinamento.
- ⁸ Conferir Gráfico 1.
- ⁹ População Economicamente Ativa/População em Idade Ativa.
- ¹⁰ Na série histórica não existem dados censitários (1991 e 2000). Além das divergências na definição do desenho amostral entre os censos demográficos somam-se as diferenças entre o plano amostral dos censos e das PNADs. Todavia, uma outra diferença relevante entre esses censos, e que torna quase impossível a compatibilização entre eles, é a definição de ocupação, que no ano de 1991 inclui a pessoa que trabalhou durante todos ou parte dos doze meses anteriores à data do Censo, que exerceu um trabalho remunerado em dinheiro, em produtos ou mercadorias, inclusive a licenciada com remuneração (encostada por Instituto de Previdência pública), ou com Bolsas de Estudo, Geração, Amamentação etc., e a sem remuneração que trabalhou habitualmente pelo menos quinze horas semanais numa atividade econômica, ajudando pessoa com quem residia ou colaborando com instituições de caridade, beneficente, social, de cooperativas ou como estagiário, aprendiz etc. Entretanto, no censo de 2000, o conceito de ocupação corresponde às pessoas que na semana de referência tinham trabalho durante todo ou parte desse período. Incluíram-se, ainda, como ocupadas, as pessoas que, na semana de referência, não exerceram o trabalho remunerado que tinham, por motivo

de férias, licença, greve etc. Desse modo, no que diz respeito ao conceito de ocupação, o censo de 2000 tem como referência a semana, enquanto no censo de 1991 são consideradas ocupadas todas as pessoas que exerceram algum trabalho nos doze meses anteriores ao censo. Em decorrência dessas dificuldades optamos por não introduzir os dados censitários na série de desemprego aberto.

¹¹ A título de exemplo, em 1996, os rendimentos reais médios das pessoas entre 15 e 17 anos e 18 a 24 anos atingiram, respectivamente, R\$ 228,11 e R\$ 415,79; em 2001, porém, esses rendimentos para os mesmos grupos etários foram de R\$ 204,61 e R\$ 380,22 (IPEA, 2002, p.42).

¹² O PROGER foi instituído pelo CODEFAT, em 25/03/94, com o objetivo de fornecer linhas de crédito especiais às micro e pequenas empresas, cooperativas e produtores independentes. O programa deveria atender apenas a área urbana, mas acabou sendo estendido à área rural.

¹³ O PLANFOR foi implementado em 23/10/96, pelo CODEFAT, com o objetivo de ampliar a oferta de educação profissional.

¹⁴ O PROEMPREGO I (1996-1998) foi instituído em 1996, e é dirigido a “setores estratégicos”, tendo como objetivo “criar novos empregos, incrementar a renda do trabalhador, proporcionar a melhoria da qualidade de vida da população, em especial das camadas de mais baixa renda, e propiciar a diminuição dos custos de produção no contexto internacional, preservando e expandindo as oportunidades de trabalho e assegurando o equilíbrio do meio ambiente”. Os segmentos alcançados pelo Programa são: transporte coletivo de massa, saneamento ambiental, infra-estrutura turística, infra-estrutura voltada para a melhoria da competitividade do país e revitalização de subsetores industriais em regiões com problemas de desemprego. Uma extensão do Programa (Resolução 207, de 29/04/1999), o PROEMPREGO II (1999-2001), teve como objetivos: “em primeiro lugar estender os recursos a setores que, além de apresentarem forte potencial de geração de empregos, tivessem elevado impacto na melhoria da qualidade de vida das populações beneficiadas; em segundo lugar, atender à demanda ainda existente por recursos para investimentos em setores contemplados pela primeira etapa do Programa”. Essa segunda versão foi desdobrada em “dois conjuntos distintos de investimentos”: Subprograma Melhoria de Qualidade de Vida do Trabalhador e Subprograma Expansão do Emprego, tendo sido acrescentados como alvos os segmentos de saúde, educação, melhoria da administração tributária municipal e “projetos multissetoriais integrados”, além de comércio e serviços, energia, telecomunicações, infra-estrutura viária e construção naval, pequenas e médias empresas, bem como o apoio ao segmento de exportações. O PROEMPREGO III (2002-2004) teria como prioridade o “binômio energia-transportes”, além de saneamento e turismo (MODENESI, 2002).

¹⁵ Esse sistema foi instituído em 1975 para atuar na intermediação da mão-de-obra e criar um sistema de pesquisa e informações sobre o mercado de trabalho.

¹⁶ No Brasil, a Constituição de 1946 consagrou o direito à assistência financeira ao desempregado, mas o seguro-desemprego foi introduzido e regulamentado somente em 10 de março de 1986. Em 1991, por meio da lei 8.352, foi sancionado o seguro-desem-

prego especial, e, devido à disponibilidade de recursos, promoveu-se a abertura de critérios, com o intuito de permitir maior abrangência do benefício, que estabeleceu como condição de acesso a comprovação da carteira assinada nos últimos seis meses. Esse programa especial foi sendo prorrogado e, em 1994, a lei 8.900 tornou-o permanente, com os benefícios sendo pagos em três a cinco parcelas.

¹⁷ O programa foi instituído por meio da lei 11.363, de 30 de julho de 1999 (Veja Anexo 2).

¹⁸ O programa foi instituído por meio do decreto-lei estadual 44.860/00 (Veja Anexo 2).

¹⁹ O Programa foi criado por meio da lei nº 11.892, de 11 de dezembro de 2000 (Veja Anexo 2).

²⁰ Ver Anexo 2.

²¹ O total de jovens aptos a se beneficiarem do PNPE foi estimado a partir dos requisitos impostos pela Lei 10.748 e pela MP 186: idade de 16 a 24 anos (considerados na data de referência da PNAD), de família nuclear, renda familiar *per capita* de até meio salário mínimo e sem vínculo anterior de trabalho (formal). O resultado obtido certamente subestima o contingente de potenciais beneficiários, pelas seguintes razões: a) família nuclear: de acordo com o artigo II, parágrafo 4º da Lei, considera-se família a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuem laços de parentesco, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e mantendo sua economia pela contribuição de seus membros. Assim, a estimativa exclui agregados, pensionistas, empregados domésticos e parentes de empregados domésticos, que, entretanto, podem ser membros de uma outra família nuclear, ou, nos dois últimos casos, compor uma família nuclear em separado; b) vínculo de trabalho formal anterior: foram excluídos todos os jovens que haviam tido, até o período de cinco anos anteriores à data de referência da PNAD 2003, algum vínculo trabalhista com carteira assinada, como funcionários públicos estatutários ou militares (especificamente em relação a estes últimos, isso significa a exclusão de pelo menos parte dos jovens que simplesmente prestaram o serviço militar); c) renda familiar *per capita*: para o cálculo elaborado, foram considerados apenas os rendimentos declarados em dinheiro, referentes a cada componente da família nuclear – desse modo, a renda familiar abarca mesmo a parcela proveniente, por exemplo, de pessoas que trabalham sem carteira assinada, por conta própria ou como empregadores – e, portanto, poderiam ser subdeclaradas ou mesmo não declaradas, para os cálculos de órgãos oficiais. Além disso, a estimativa restringe-se aos jovens de áreas urbanas, mais caracteristicamente atendidos pelo SINE, desconsiderando os residentes na área rural.

²² Neste artigo foi considerada a desocupação na semana de referência, que é efetivamente mensurada pelo questionário da PNAD; para o mês de referência, no entanto, esse questionário é capaz de assegurar que ocorreu procura de trabalho, mas não garante que o indivíduo estava desocupado durante todo o período.

Referências bibliográficas

ARBACHE, J. S. *Trade Liberalization and Labor Markets in Developing Countries: Theory and Evidence*. Brasília: IPEA, 2001. Texto para discussão n.853. 30 p.

AZEREDO, B. *Políticas Públicas de Emprego: a experiência brasileira*. São Paulo: ABET, 1998. Coleção Teses e Pesquisas.

BALTAR, P. Mercado de trabalho na Região Metropolitana de São Paulo dos anos 90: modificações na estrutura ocupacional. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 13., 4 a 8 nov. 2002, Ouro Preto. *Anais ...* Ouro Preto: ABEP, 2002. CD-Rom. 23 p.

IPEA. *Boletim Mercado de Trabalho: conjuntura e análise*. Brasília, ano 7, n. 20, out. 2002.

CACCIAMALI, M. C.; BRAGA, T. Políticas e ações para o combate ao trabalho infantil no Brasil. In: CHAHAD, J.P.Z; CACCIAMALI, M.C. (orgs). *Mercado de Trabalho no Brasil: novas práticas, negociações coletivas e direitos fundamentais no trabalho*. São Paulo: LTR, 2003, p. 395-432.

CHAHAD, J.P.Z. A experiência internacional com políticas ativas no mercado de trabalho: lições para a avaliação do caso brasileiro. ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS DO TRABALHO, VIII, São Paulo, 13 a 16 de out. 2003. *Anais VIII Encontro Nacional de Estudos do Trabalho*, São Paulo, 2003. CD-Rom. 26 p.

FAY, R.G. *Enhancing the effectiveness of active labour market policies: evidence from programme evaluations in OECD countries*. Paris: OECD, 1996. Labour Market and Social Policy Occasional Papers, n.18. 64 p.

FEIJÓ, C.A.; CARVALHO, P.G.M. de. Produtividade e emprego: uma inversão na década de 90. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 5 jul. de 2000.

FLORI, P.M. Desemprego de jovens no Brasil. ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, XXI, 2003, Porto Seguro, 9 a 12 dez. 2003. *Anais XXI Encontro Nacional de Economia*. Porto Seguro, 2003. CD-Rom. 18 p.

GIMENEZ, D.M. Políticas de inserção dos jovens no mercado de trabalho: uma reflexão sobre políticas públicas e a experiência brasileira recente. ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS DO TRABALHO, VII, Salvador,

24 a 26 out. 2001. *Anais VII Encontro Nacional de Estudos do Trabalho*. Salvador, 2001. CD-Rom. 19 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. Microdados. Rio de Janeiro: vários anos. CD-Rom.

BUROCRACIA dificulta o início do Programa Primeiro Emprego, do governo. *Jornal Nacional*. Rio de Janeiro: Globo. Disponível em: <<http://jornalnacional.globo.com/semana.jsp?id=32595&mais=1>> . Acesso em: 9 mar. 2004.

LABORSTA. Organização Internacional do Trabalho. Genebra: OIT. Disponível em:<<http://www.laborsta.ilo.org>>. Acesso em: 8 mar. 2004.

KUPFER, D. *Análise estrutural da variação do emprego no Brasil entre 1990 e 2001: algumas notas explicativas preliminares*. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/gic>> . Acesso em: 10 fev. 2004.

MEDINA, R.D. *Jóvenes y empleo en los noventa*. Montevideo: Cinterfor, 2001. 143 p.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Relação Anual de Informações Sociais – RAIS*. Brasília: vários anos. CD-Rom.

MODENESI, R.L. O Proemprego, o FAT e o BNDES: Parceria entre a sociedade civil e o Estado. *Revista BNDES*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 18, p.73-94, dez. 2002.

MOSER, J.W. Demographic and time patterns in layoffs and quits. *Journal of Human Resources*, Madison- Wisconsin, v. 1 21, p.178-192, 1986.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Informe sobre el empleo en el mundo 1998-1999*. Genebra: OIT, 1998. 281 p.

_____. *Tendencias mundiales del empleo*. Genebra: OIT, 2003. 108 p.

O’HIGGINS, N. *Desempleo juvenil y política de empleo: una perspectiva global*. Madrid: Ministerio del Trabajo e Asuntos Sociales- OIT, 2001. 285 p.

PASSOS, A.F.; COSTANSI, R.N. Avaliações e perspectivas dos programas de geração de emprego e renda do governo federal. ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS DO TRABALHO, VIII, São Paulo, 13 a 16 out. 2003.

Anais VIII Encontro Nacional de Estudos do Trabalho. São Paulo: 2003. CD-Rom. 20 p.

RAMOS, C.A.; CARNEIRO, F.G. Rotatividade e Instituições: benefícios ao trabalhador desligado incentivam os afastamentos? Brasília: IPEA, 1997. Texto para discussão n.503. 59 p.

_____. *O emprego nos anos 1990: o regime macroeconômico importa?* Brasília: IPEA/MTE/ANPEC, 2003. Boletim de Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise, n. 22.

_____. *Teoria do capital humano*. Disponível em: <http://www.carlosalberto.pro.com.br>>. Acesso em: 10 mai. 2003a. 32 p.

_____. *Problema certo, resposta errada*. Brasília: Universidade de Brasília. Disponível em: <<http://www.unb.br/acs/acswb/noticiasdaunb/index.htm>>. Acesso em: 9 mar. 2004. 1p.

SALOMON, M. Só Renilson, 21, ganhou 'Primeiro Emprego'. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 21 mar. 2004, p. B1.

WELLER, J. *La problemática inserción laboral de los y las jóvenes*. Chile: CEPAL, 2003. Série Macroeconomía del Desarrollo, n.28. Disponível em: <<http://www.eclac.org>>. Acesso em: 1 mar. 2004, 88 p.

Anexo 1 – Taxa de desemprego aberto por faixas etárias – 1985 a 2003 (%)

| Idades | 85 | 86 | 88 | 89 | 90 | 92 | 93 | 95 | 96 | 97 | 98 | 99 | 00 | 01 | 02 | 03 |
|--------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 10-14 | 3,4 | 3,2 | 4,1 | 3,9 | 3,6 | 3,2 | 8,6 | 9,1 | 8,6 | 11,4 | 11,4 | 11,7 | 10,1 | 9,6 | 11,0 | 9,8 |
| 15-19 | 6,7 | 4,8 | 6,8 | 7,7 | 5,7 | 7,1 | 13,5 | 13,2 | 13,4 | 15,3 | 17,4 | 20,9 | 22,3 | 21,7 | 22,1 | 23,2 |
| 20-24 | 6,0 | 4,3 | 6,5 | 6,7 | 5,3 | 6,4 | 10,5 | 10,0 | 9,7 | 10,2 | 11,9 | 14,1 | 15,0 | 15,1 | 15,2 | 16,3 |
| 25-29 | 3,7 | 2,5 | 3,9 | 4,7 | 3,7 | 4,4 | 6,7 | 6,6 | 6,1 | 6,9 | 8,3 | 9,3 | 10,2 | 10,1 | 9,6 | 10,4 |
| 30-39 | 2,1 | 1,6 | 2,3 | 2,3 | 2,1 | 2,6 | 5,0 | 4,5 | 4,6 | 5,3 | 5,9 | 6,4 | 7,4 | 7,1 | 6,7 | 7,4 |
| 40-49 | 1,3 | 0,9 | 1,5 | 1,6 | 1,3 | 1,6 | 3,2 | 3,0 | 3,1 | 3,9 | 4,2 | 5,1 | 5,5 | 5,3 | 5,2 | 5,7 |
| 50-59 | 1,0 | 0,6 | 1,0 | 1,1 | 0,8 | 1,4 | 2,4 | 2,1 | 2,4 | 3,2 | 3,2 | 3,9 | 4,4 | 4,5 | 4,1 | 4,5 |
| 60+ | 0,5 | 0,3 | 0,4 | 0,6 | 0,4 | 0,5 | 1,1 | 1,0 | 1,4 | 1,7 | 2,3 | 2,5 | 2,5 | 2,6 | 2,6 | 2,7 |
| Total | 3,4 | 2,4 | 3,6 | 3,8 | 3,0 | 3,7 | 6,5 | 6,2 | 6,1 | 7,0 | 7,8 | 9,0 | 9,6 | 9,4 | 9,2 | 9,7 |

Fontes: LABORSTA, 2004; IBGE, PNAD, 2002 e 2003. (Elaboração própria)

Anexo 2 – Programas de Primeiro Emprego dos governos do Rio Grande do Sul, São Paulo e Pernambuco

| Programa | Público Alvo | Vínculo | Requisitos | Subvenção | Duração |
|--|-------------------------|----------------------------------|---|--|----------|
| Meu Primeiro Emprego (RGS) | Pessoas de 16 a 24 anos | Contrato por tempo indeterminado | Sem experiência no mercado formal de trabalho; frequentando escola | Valor equivalente ao piso salarial da categoria (limite máximo: R\$ 250) | 6 meses |
| Jovem Cidadão-Meu Primeiro Trabalho (SP) | Pessoas de 16 a 21 anos | Estágio | Sem experiência do mercado formal de trabalho; frequentando escola pública | R\$ 65 + seguro + pré-seleção de candidatos | 6 meses |
| Primeiro Emprego (PE) | Pessoas de 16 a 24 anos | Contrato por tempo indeterminado | Sem experiência no mercado formal e trabalho; frequentando escola; família de baixa renda | Bônus fiscal, deduzido do ICMS devido pela empresa | 12 meses |

Fonte: Gimenez (2001).

Anexo 3 – Comparativo: Lei 10.748 e Medida Provisória 186

| Lei 10.748, de 22/10/2003 | Medida Provisória 186, de 13/05/2004 |
|---|---|
| Jovens de 16 a 24 anos freqüentando ensino médio ou fundamental | Jovens de 16 a 24 anos freqüentando escola ou que concluíram o ensino médio |
| Subvenção de R\$ 100,00 ou R\$ 200,00 | Subvenção de R\$250,00 |
| As empresas devem manter por 12 meses o número médio de empregados formais depois de inscrita no programa | Fim da exigência |
| Permite apenas contratação por tempo indeterminado | Permite também a contratação por tempo determinado |

*Recebido para publicação em agosto de 2004.
Aprovado para publicação em novembro de 2004.*