

Experiências brasileiras na geração de empregos para jovens

Darcilene Cláudio Gomes e Marcelo J. Moreira

1. Introdução

A juventude é um segmento que começa a ser discutido no Brasil e os estudos que tenham os jovens como objeto ainda não são comuns. Contudo, vários municípios e estados brasileiros vem se preocupando crescentemente com a criação de políticas específicas para os jovens (que compreendem a faixa etária de 15 a 24 anos). Entre as políticas criadas, aquelas que visam “ajudar” o jovem a iniciar ou dar seqüência à sua vida produtiva ganharam destaque nos últimos anos já que o elevado e crescente desemprego para a faixa etária mais jovem é observado em todas as pesquisas de ocupação e desocupação realizadas no país.

Alguns autores apontam os jovens como parte dos chamados “grupos-problemas”, grupos estes que se caracterizam pela dificuldade de alguns segmentos da força de trabalho para se inserirem no mercado de trabalho. Assim, o desemprego atingiria com mais ênfase determinadas categorias de trabalhadores.

Diante do elevado desemprego que atinge os jovens, algumas iniciativas de políticas públicas estão sendo implementadas em alguns municípios e estados brasileiros. Este artigo objetiva apresentar algumas destas experiências voltadas para os jovens tendo perspectiva descritiva e destacando os programas de primeiro emprego. O artigo não realizará uma avaliação sobre os programas existentes, mas apresentará e discutirá alguns resultados apresentados pelos diversos programas.

O artigo divide-se em duas seções, além da introdução e considerações finais. O primeiro deles discute aspectos sobre a inserção dos jovens no mercado de trabalho. Em seguida, discute-se algumas experiências brasileiras que visam intervir no mercado de trabalho e amenizar sua característica seletiva em relação aos jovens.

2. Aspectos sobre a inserção dos jovens e o funcionamento do mercado de trabalho brasileiro: algumas considerações

No Brasil, *precarização das condições de trabalho e flexibilização das normas reguladoras da relação capital-trabalho* devem ser vistas a partir do exame analítico do *processo geral de acumulação de capital* e das formas aqui assumidas por tal processo, caracterizando uma estrutura periférica imersa numa forma alterada - específica - de desenvolvimento, a que se denomina subdesenvolvimento. Ambas marcaram o início do capitalismo industrial na Inglaterra e, agora, aqui e alhures, parecem confirmar tendência. Talvez mais aqui do que alhures, pois aqui as conseqüências estruturais da opção de política de desenvolvimento implementada, sobretudo nos anos 90, identificada através da *inserção subordinada* do país aos

ditames da globalização financeira, expressa em políticas econômicas sedutoras para fluxos do *capital rentista*, agravou a condição histórica já existente.

Tal processo, baseado em grande medida nas crescentes inovações tecnológicas e na flexibilização de produção e contratos de trabalho, busca o reaparelhamento de toda a estrutura produtiva, através da melhoria da qualidade (entendida como um processo amplo de reestruturação produtiva), da produtividade e dos ganhos com o capital, tudo isso com alterações diretas, no que diz respeito às relações com a força de trabalho. Ou seja, a busca por novas técnicas que garantissem um maior ganho com o capital relacionado a um aumento do nível de produtividade estaria pondo em risco toda uma estrutura formada, que possuía o trabalhador como sujeito principal - mesmo se apresentando como de caráter inverso¹. Com isso, "(...) os trabalhadores estão condenados a trabalhar onde, como e quando quer o processo social de produção - em uma palavra: o capital." (PELIANO, 1990)

Entendendo tal trajetória como uma decorrência histórico-estrutural de como os países *subdesenvolvidos* entraram e ainda se encontram na *corrida pelo desenvolvimento* - à luz dos "exemplos" deixados pelos desenvolvidos² - devemos admitir que a opção de segui-los provocou o agravamento de suas centenárias desigualdades, em decorrência de suas especificidades, marcas de sua história (p. ex., passado colonial escravista, industrialização tardia, ausência de reformas básicas, mercado de trabalho e estrutura econômica marcados pela heterogeneidade, etc.).

É sobre essa *opção* política que Arrighi (1997) se refere quando mostra a *ilusão do desenvolvimento*. Ele esclarece que os países em busca do desenvolvimento aprofundam diferenças internas às suas sociedades, porque tentam acompanhar os passos dos países avançados. Assim, articulam os processos de industrialização e de desenvolvimento, sem presumir que não são a mesma coisa.³ O autor afirma, portanto, que o fracasso em cumprir um projeto de desenvolvimento, pela via da industrialização, não possui sua raiz, simplesmente, em questões locais nem conjunturais, mas na

¹ Entretanto, visto desta forma, parece que a discussão se resume ao aspecto da introdução das novas técnicas ao processo produtivo, e que esta é a causa primeira da "desordem" causada nos mercados de trabalho. E não é isso. O principal e decisivo problema está relacionado à configuração do sistema capitalista que demonstra uma tendência ao recrudescimento de uma "ofensiva do capital sobre o trabalho", expressa numa "nova divisão internacional do trabalho".

² Sobre isso ver Arrighi (1997).

³ Arrighi procura mostrar que os acontecimentos de *milagres econômicos* ocorridos em países subdesenvolvidos não passaram de *miragens*, de forma que, no Brasil, a característica mais notável da trajetória de crescimento foi a absoluta e quase ininterrupta horizontalidade: de 1938 a 1970, o PNB per capita do Brasil permaneceu estacionário em aproximadamente, 12% do PNB per capita do núcleo orgânico. Entre 1970 e 1980, subiu até 17,5%, mas, por volta de 1988, retornava para seus 12%.

conformação sistêmica e estrutural de uma tendência capitalista. Neste caso, as *opções* dos países subdesenvolvidos são extremamente limitadas.

Logo, tornaram-se expostas, nas décadas de 1970 e 1980, as contradições existentes nesta formação social (leia-se *capitalismo no subdesenvolvimento*): por um lado, a existência de um "parque produtivo" avançado, níveis consideráveis de crescimento econômico - "milagres econômicos" e, por outro, uma estrutura concentradora de renda, marcada pela heterogeneidade e desigualdade social. Essa heterogeneidade passa pela grande desigualdade econômica e social existente entre as regiões brasileiras, que se associou a diferentes situações de pobreza, inclusive nas áreas metropolitanas. Assim, as metrópoles que apresentavam maior dinamismo econômico demonstravam, também, maior concentração de renda, agravando a situação de pobreza, enquanto que, as que pouco se beneficiavam com o crescimento econômico, tornavam-se imensos "depósitos" de população pobre. (BALTAR, DEDECCA E HENRIQUE, 1996:18)

A dinâmica de acumulação assim constituída, demonstra a formação e reprodução de um mercado de trabalho problemático, agudizado pelas formas de relações que expressam, ou seja, a coexistência de relações/condições formais e não-formais de trabalho em um ambiente de concentração de renda, pressupondo a existência de dificuldades de manutenção e inserção por uma força de trabalho que se depara com um crescimento lento do emprego, uma deterioração do mercado de trabalho, aumento da proporção de trabalhadores assalariados por conta própria e sem carteira e uma significativa redução nos níveis de assalariamentos.

Ao observarmos a dinâmica do emprego e/ou desemprego no Brasil, podemos notar dois aspectos: o primeiro, apresenta as condições de heterogeneidade e segmentação existentes em nosso mercado de trabalho⁴, condições essas que vêm se agravando, principalmente a partir das mudanças nas políticas econômicas implementadas desde 1990; o segundo, a existência dos chamados "grupos-problema"⁵ no mercado de trabalho.

Com relação ao primeiro aspecto, nos países desenvolvidos há uma mudança na composição ocupacional, com evidências de queda na participação relativa das ocupações industriais e o movimento inverso nas ocupações de serviços (distribuição,

⁴ Para efeito desta discussão ver, por exemplo: Lima (1980); Baltar (1994); Medeiros e Salm (1994); Reich (1994); Baltar, Dedecca e Henrique (1996); Pero (1996); Pochmann (1996, 1997 e 1998).

⁵ *"A emergência de 'grupos-problema', no mercado de trabalho não pode ser explicada por alguma 'inferioridade' física de sua oferta no mercado de trabalho, mas somente pelo fato de que suas chances de 'negociar' sua oferta, sob outros aspectos 'igual', têm piorado por fatores políticos e normativos."* (OFFE, 1989).

produção, social e pessoal)⁶, no contexto de um novo paradigma técnico-produtivo, demandante de trabalhadores mais escolarizados e qualificados. Mudança esta verificada no Brasil a partir dos anos 90, quando da opção por empreender políticas econômicas que favorecessem o livre movimento dos capitais internacionais e produzir uma reestruturação no setor produtivo nacional.

Essas políticas foram implementadas no contexto de um movimento mais geral que engloba as transformações financeiras e as mudanças na estratégia da concorrência entre as grandes corporações⁷. Este movimento levou a uma profunda alteração das regras internacionais do comércio e do investimento, de onde, as economias nacionais submeteram-se à uma nova regulação comercial do investimento, dos serviços e da propriedade intelectual. (TAVARES & BELLUZZO, 2002).⁸

Com relação ao segundo aspecto, segundo Offe (1989), tais grupos sofreriam mais intensamente alguns efeitos das transformações ocorridas no mercado de trabalho e, por essa razão, a permanência de trabalhadores pertencentes a estes grupos no mercado é mais difícil, para além da própria dificuldade de inserção. Sobretudo quando relacionado à existência de características sociais "não adquiridas" e sim "socialmente atribuídas" (ou seja, educação, renda e local de residência), com a forma como estas características articulam-se com os riscos existentes no mercado de trabalho (jornada de trabalho excessiva, peso acima do previsto ao indivíduo etc) e com certos aspectos fixos: idade, sexo, etnia.

Entendendo que os jovens⁹ tendem a compor, segundo a descrição anterior, o conceito de "grupo-problema", analisar suas características "socialmente atribuídas", de forma a identificar sua forma de participação no mercado de trabalho, através de sua posição na PEA (População Economicamente Ativa), é buscar ampliar a discussão sobre a estrutura e a evolução do mercado de trabalho brasileiro.

⁶ Essas quatro categorias ocupacionais podem ser assim classificadas, segundo Pochamann (1998): i) distribuição, como responsável principalmente pelas ocupações em comunicação, transporte e comércio; ii) produção, como o segmento moderno da sociedade pós-industrial, envolvendo as ocupações de atendimento dos insumos e serviços diretos à produção industrial; iii) social, como responsável pelas ocupações de atendimento ao consumo coletivo, envolvendo a educação, segurança e saúde; e, iv) pessoal, como responsável pelas ocupações de atendimento ao consumo individual, envolvendo lazer, alimentação e embelezamento.

⁷ Ver Dupas (2000) e Tavares e Belluzzo (2002).

⁸ Os autores acrescentam: *"Os processos de transformação do capitalismo anteriormente descritos são, em geral, ignorados quando se pretende designar a mudança ocorrida nas últimas décadas, mediante a expressão vazia de 'globalização'. Os seus resultados negativos têm sido assinalados pelos críticos de esquerda, que costumam acentuar as suas características mais perversas: a deslocalização da produção, a destruição de empregos e uma diminuição geral da capacidade de desenvolvimento sustentado nos países da periferia."* (p.158)

⁹ No caso brasileiro, jovens são os indivíduos que se encontram na faixa etária de 15 a 24 anos de idade (OLIVEIRA, 1996).

Estudos¹⁰ mostram como os jovens estão inseridos na estrutura de ocupações e desemprego no Brasil: i) há participação significativa deste segmento no *setor informal* da economia; ii) no mercado formal de trabalho, ainda que os jovens estejam conseguindo inserção, não se identifica uma relação positiva entre o grau de escolaridade e os rendimentos percebidos nos empregos criados (tendo-se como uma das razões alegadas a falta de experiência) - configura-se um problema relacionado ao primeiro emprego e; iii) a força de trabalho juvenil tem colaborado no sentido de minimizar os efeitos do desemprego sobre a pobreza e a desigualdade.

Ocorre então um aumento da *vulnerabilidade da inserção ocupacional dos jovens*, verificado, por um lado, pelas análises das trajetórias profissionais, com o movimento de desvalorização dos diplomas, desqualificação relativa dos certificados de cursos de formação, busca do primeiro emprego, instabilidade das ocupações e frequência de desemprego; por outro lado, pelas crescentes exigências de formação e de experiência profissional, como resultado dos novos *requisitos de contratação* pelos empregadores. (POCHMANN, 2000).

Em síntese, se há efeitos positivos do desenvolvimento das forças produtivas, no Brasil, na duas últimas décadas, sob políticas econômicas monitoradas por interesses do capital financeiro, para a ocupação e o emprego dos jovens tais efeitos têm sido negativos, confirmando o que Pochmann (2000:51) chama de "sinais de ruptura do antigo padrão de inserção ocupacional do jovem", o que contribui para fragilizar a estrutura de ocupações como um todo.

Medeiros e Salm (1994) completam:

"As condições de ingresso [no mercado de trabalho] são degradadas, o poder de barganha é nenhum. Misturados aos agora desempregados de longa duração, forma-se na base do mercado de trabalho não apenas uma super oferta de trabalhadores não qualificados e rebaixados mas de indivíduos cujas deficiências os tornam inempregáveis." (p. 63)

Resta saber até que ponto os efeitos e a fragilidade, em evidência, põem em xeque o processo de desenvolvimento brasileiro, impondo limites adicionais ao capital local, significativamente dependente do mercado interno; bem como, à formulação de políticas públicas que visem auxiliar os jovens a ingressar ou reingressar no mercado de trabalho, resistindo, ainda que de forma pontual (como veremos neste artigo), à forma atual do *processo geral de acumulação de capital*.

No Brasil, algumas iniciativas de políticas públicas buscam intervir de alguma forma no mercado de trabalho tendo o jovem como alvo. Essas iniciativas serão objeto da próxima seção.

¹⁰ Ramos *et. alli.* (1990); FIBGE (1994); Barros *et. alli.* (1996); Kerti *et. alli.* (1997); Pochamann (2000).

3. Políticas direcionadas aos jovens: características, limitações e alguns resultados

O avanço do desemprego nos anos 90, em especial o desemprego dos jovens (por sua extensão), criou demandas por políticas que reduzam as elevadas taxas de desocupação e que auxiliem o jovem a iniciar sua vida profissional.

Nos países da OCDE as políticas voltadas para o mercado de trabalho já contam com certa tradição, inclusive as políticas dirigidas aos jovens. A tabela 1 mostra o percentual de gastos (em porcentagem do PIB) de alguns países capitalistas desenvolvidos com políticas destinadas aos jovens. Segundo Ramos (1997), a focalização das ações encaminhadas ao mercado de trabalho, isto é, a escolha de alguns grupos, geralmente os mais vulneráveis (jovens, mulheres, adultos sem formação), tem sido uma tendência comum nestes países.

Tabela 1 – Gastos Públicos em Políticas de Emprego destinadas aos Jovens, países selecionados - 1991

<i>Países</i>	<i>Percentual do PIB gasto</i>
Alemanha	0,06
Canadá	0,02
Dinamarca	0,26
Estados Unidos	0,04
França	0,23
Irlanda	0,44
Portugal	0,38
Suécia	0,62
Espanha	0,06

Fonte: Adaptado de RAMOS (1997).

Pochmann (2000) identifica duas estratégias de geração e manutenção do primeiro emprego: plano microeconômico e plano macroeconômico. No plano microeconômico, parte-se do entendimento que a determinação do emprego juvenil baseia-se em uma relação entre produtividade marginal do trabalhador e custo marginal do trabalho, ou seja, considera-se que a produtividade dos jovens é baixa e, dessa forma, os empregos para este segmento só seriam criados com a redução do custo do trabalho. A redução dos custos do trabalho poderia ser alcançada, por exemplo, por meio da flexibilização das regras de contratação ou da qualificação e formação profissional. A idéia central é, na verdade, oferecer “compensações” ao empregador para que ele contrate jovens trabalhadores.

No plano macroeconômico, o nível de emprego juvenil tem relação com o funcionamento geral da economia e dependem do nível de investimento e do gasto público, “.... com maior expansão econômica, maior tende a ser o conjunto de ocupações abertas aos jovens.” (POCHMANN, 2000:68). Sob este enfoque, a atuação do setor público não pode ser restrita ao mercado de trabalho, deve articular diversas ações, assim:

A perspectiva de coordenação entre as políticas macroeconômicas tradicionais (fiscal, monetária, comercial, tecnológica etc.) e as políticas sociais (educação, saúde, transporte, habitação etc.) é fundamental para romper com a visão predominante sob o papel compensatório e condicionado das políticas do trabalho especialmente para jovens. (POCHMANN, 2000:69)

3.1. A Experiência Brasileira

A experiência brasileira no campo das políticas públicas para jovens data de pouco tempo. Algumas experiências, como os programas “Primeiro Emprego” (do Governo do Rio Grande do Sul, Pernambuco e da Prefeitura de Ribeirão Preto) ou “Jovem Cidadão” (Governo de São Paulo) e “Bolsa Trabalho” (da Prefeitura de São Paulo), são iniciativas recentes. O programa mais antigo, “Primeiro Emprego” do Rio Grande do Sul, iniciou suas ações em 1999. Em que pese seus formatos diferenciados, tais políticas inauguram o campo da intervenção pública no mercado de trabalho tendo o jovem como beneficiário. O quadro 1, apresenta um resumo do atual formato de alguns destes programas, particularmente aqueles que visam facilitar o ingresso dos jovens no mercado de trabalho por meio do subsídio à contratação deste grupo populacional.¹¹

¹¹Existem em Belém (PA) e Lins (SP) programas de primeiro emprego. Entretanto, embora utilizem nomes iguais aos do RS, PE e Ribeirão Preto, os programas dos dois municípios não concedem subsídios à contratação de jovens. No caso de Belém, por exemplo, o programa capacita jovens e incentiva a formação de associações ou cooperativas. Em Lins, os jovens são contratados formalmente para prestarem serviços nos órgãos públicos. Os jovens tem jornada de trabalho de 20 horas e devem reservar mais duas horas para cursos de capacitação e atividades de cultura e lazer.

Quadro 1 – Resumo dos programas direcionados aos jovens visando a obtenção do primeiro emprego

Nome do Programa	Faixa etária	Duração	Exigências para jovens	Tipo de vínculo	Obrigações do Empregador	Obrigações do governo	benefício	Quantos jovens podem ser contratados
Meu Primeiro Emprego Gov. do Rio Grande do Sul Lei n.º 11.363/99	16 a 24 anos	12 meses, com jornada de 8 horas	Experiência formal de no máximo 6 meses (exceto menor aprendiz) + matrícula e frequência na escola	regular, de acordo com as normas legais	ônus legais + encargos	estímulo financeiro durante 6 meses (referente ao piso da categoria ou, no mínimo, um salário mínimo)	piso fixado em convenção ou acordo de trabalho ou, no mínimo, um salário mínimo	até 30% do quadro da empresa, as empresas que contarem com até 10 empregados podem contratar um jovem
Jovem Cidadão – Meu Primeiro Trabalho Gov. de São Paulo Decreto 44.860/00	16 a 21 anos	6 meses com jornada de 4h, 5 ou 6 horas 5 dias por semana	Matriculado e frequentando curso de ensino médio em instituições públicas, não estar trabalhando e nunca ter trabalhado com carteira assinada	estágio sem vínculo empregatício e sem estabilidade	o restante da bolsa + vale transporte	R\$ 65,00 (bolsa) + seguro	R\$ 130,00 por 4 horas R\$ 162,5 por 5 horas R\$ 195,00 por 6 horas (bolsa mínima) + vale transporte + seguro de vida e acidentes pessoais	empresas com até 40 empregados podem contratar até 2 estagiários, entre 41 e 80 até 4 estagiários; mais de 80 (5% de jovens). Empresas sem fins lucrativos podem contratar até 20% do seu quadro
Ponto de Partida: Meu Primeiro Trabalho Prefeitura municipal de Juiz de Fora 9.938/00	16 a 21 anos	mínimo de 1 semestre e máximo 2 semestres	jovens do ensino médio matriculados na rede pública de ensino	estágio sem vínculo empregatício	a bolsa R\$ 150,00	isenção de IPTU ou ISS correspondente a 50% do montante de bolsas pagas aos estagiários (R\$75,00 para cada um)	R\$ 150,00 (seis horas de trabalho) + seguro + vale transporte	empresas de 5 a 20 funcionários, podem contratar até 2 jovens; entre 21 e 60 empregados, podem contratar 4; de 81 a 200 pode contratar até 8% do total de funcionários
Meu Primeiro Emprego Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto Lei 9.213/01 Decreto 165 de 29/06/01	16 a 24 anos	12 meses a jornada poderá ser de 4 ou 8 horas	Estudante ou deve se comprometer a voltar a estudar caso não tenha terminado o ensino médio e não ter trabalhado mais de 6 meses com carteira assinada	regular, de acordo com as normas legais	assinar a carteira + cumprir contrato de trabalho	um salário mínimo, jornada de 8 horas diárias (por no máximo 12 meses)	No mínimo um salário mínimo	30% do quadro, 2 jovens em empresas de até 5 empregados
Primeiro Emprego Governo de Pernambuco Lei 11.892/00, alterado pela Lei 12.181/02	16 a 24 anos	12 meses	Jovens sem experiência formal anterior e comprovadamente matriculados em algum curso regular (tem até 6 meses para regularizar sua situação), exceto se já tiver concluído o ensino médio	regular, de acordo com as normas legais	assinar a carteira + cumprir contrato de trabalho	Auxílio financeiro de, no máximo, R\$300,00 durante 6 meses	piso fixado em convenção ou acordo de trabalho ou, no mínimo, um salário mínimo	as empresas poderão contratar até 20% de seu quadro. Até 5 funcionários podem contratar 2 jovens e de 6 a 14 empregados poderão contratar 3 jovens. As grandes empresas poderão contratar até 5% do quadro

Fonte: Coordenação dos Programas.

Elaboração: Própria.

Como os programas são novos, os formatos ainda estão sendo testados. O programa do Rio Grande do Sul já mudou, por exemplo, o tamanho das empresas que podem receber subsídio para contratação de jovens e também a exigência de que o jovem não tivesse qualquer experiência formal. No início havia restrição para a participação no programa de acordo com o tamanho do quadro de funcionários da empresa, essa limitação já não existe. O programa, inicialmente, se dirigia para jovens que não tivessem qualquer experiência, depois os jovens com alguma experiência também puderam participar. Essa última alteração mencionada no programa do governo do estado do Rio Grande do Sul pode ter relação com os dados¹² da Pesquisa de Emprego e Desemprego realizada pelo DIEESE na região metropolitana de Porto Alegre que apontou que apenas 30% dos jovens desempregados não possuíam qualquer experiência formal de trabalho. Neste sentido, ao limitar o acesso ao programa a jovens sem nenhuma experiência, parcela expressiva da juventude desempregada (70%, conforme dados do DIEESE) ficava impedida de participar.

Já o programa de Pernambuco “migrou” para um formato semelhante ao do Rio Grande do Sul. O programa de Pernambuco, ao ser criado, oferecia estímulo para a contratação dos jovens na forma de bônus fiscal. Mais recentemente (em abril de 2002) o bônus foi substituído por um valor monetário mensal para cada jovem contratado.

Podem ser identificados dois formatos básicos no que diz respeito ao tipo de incentivo oferecido pelos governos. O primeiro deles é o incentivo financeiro, ou seja, o governo repassa mensalmente determinado valor (geralmente um salário mínimo) diretamente para as empresas, o prazo do repasse varia entre 6 e 12 meses no máximo. O segundo formato é do incentivo por meio de renúncia fiscal. Os programas do segundo formato enfrentam diversos problemas para conseguir adesão das empresas. De acordo com informações obtidas junto à coordenação do programa de Pernambuco, o bônus fiscal concedido tornou o processo mais burocrático e lento pois a Fazenda Estadual não contava com infraestrutura moderna para operacionalizar o programa. Outro problema, no caso de Pernambuco, é que o programa ficou restrito às empresas recolhedoras de ICMS e que contassem com mais de 20 funcionários. Neste caso, o programa, na sua origem, já excluía as pequenas e micro empresas e o setor de serviços os quais, conforme dados apresentados na tabela 2, são o segmento mais representativo na oferta de vagas para jovens participantes dos programas de primeiro emprego.

Os programas também se diferenciam em relação ao tipo de vínculo do jovem com a vaga criada. Neste caso, têm-se duas subdivisões: oferta de emprego formal e de estágio. O Governo do Rio Grande do Sul foi o pioneiro no formato de criação de postos de trabalho formais. O Governo de São Paulo é um exemplo da oferta de estágios (sem vínculo empregatício) para os jovens.

Todos os programas, conforme pode ser visto no quadro 1, foram criados após 1999, sendo, portanto, experiências muito recentes, o que impede uma avaliação mais precisa dos efeitos de tais políticas sobre a população jovem. Na tabela 1, apresenta-se o resumo de alguns resultados apresentados pelos programas.

¹² Os dados são de 1999.

Tabela 2 – Resultados apresentados pelos programas “Primeiro Emprego”

Nome do programa	Total de jovens inscritos	Total de jovens contratados	Setor mais importante	Por tamanho	Data dos dados
Meu Primeiro Emprego Governo do Rio Grande do Sul	-	18.802	Comércio (58.07%)	0 a 5 funcionários (80.7%)	Julho de 2002
Jovem Cidadão: Meu Primeiro Trabalho - Governo de São Paulo	321.503	28.956*	Serviços (46,2%)**	Mais de 100 funcionários (34,9%)**	Outubro de 2002
Ponto de Partida: Meu Primeiro Trabalho Prefeitura de Juiz de Fora	-	30	-	-	Julho de 2002
Meu Primeiro Emprego Prefeitura de Ribeirão Preto	Cerca de 11 mil jovens	334	Comércio (42.47%) Serviços (41,6%)	0 a 5 funcionários (75,2%)	Setembro de 2001 até março de 2002
Primeiro Emprego Governo de Pernambuco	Cerca de 40 mil jovens	500	-	-	Novembro de 2002

Fonte: Coordenação dos Programas.

Elaboração: Própria.

* Foram abertas 21.472 vagas.

** Situação em 23 de outubro de 2002.

As políticas listadas acima estão, de acordo com a divisão proposta por Pochmann, no plano microeconômico. Os programas do governo do Estado de São Paulo e Juiz de Fora, visam reduzir o custo de contratação do trabalhador por meio de contratos flexíveis (estágios, sem pagamento dos encargos sociais) subsidiados (o governo paga parte da remuneração do jovem que, mesmo assim, é menor do que o salário mínimo atual). Os programas de Ribeirão Preto, Rio Grande do Sul e Pernambuco também se direcionam para a redução dos custos de contratação da força de trabalho. Entretanto, no caso dos três últimos programas, os jovens são formalmente registrados e não recebem salário inferior ao mínimo nacional.

Os subsídios à criação de empregos seja para os jovens, para as mulheres, adultos com baixa qualificação, etc. não são políticas que contam com consenso. Para Ramos (1997:22), “esses tipos de medida (...) são extremamente polêmicos. Em que medida se está gerando emprego e em que medida se está, simplesmente, induzindo-se uma substituição? Em que medida se está subsidiando uma ação que se realizaria de qualquer maneira?” No caso de do programa de São Paulo, por exemplo, as empresas com mais de 200 trabalhadores, ou seja, as grandes empresas, foram as que mais contrataram, cabe saber se empresas de grande porte necessitariam de subsídios para a geração de vagas.

Os resultados apresentados pelos diversos programas ainda são tímidos diante do grave desemprego enfrentado pelos jovens. De acordo com os dados obtidos (tabela 2), o número de inscrições nos programas são infinitamente superiores ao número de jovens contratados, o que demonstra a dimensão do problema. A título de exemplo, em São Paulo apenas 9% dos inscritos conseguiram uma vaga no programa, em Ribeirão Preto o percentual é menor: 3%. Se forem considerados, ainda, o contingente de jovens desempregados em relação ao montante de vagas geradas, verificar-se-á a enorme distância existente entre ambos. Em conversa com gestores de alguns dos programas listados acima é comum ouvir que o principal problema para execução das ações tem sido a captação de vagas. O que assinala que a falta de abertura de vagas para jovens coincide com as condições mais gerais da economia e, mesmo com subsídio, a geração de novos empregos parece não seduzir o empresariado.

Entretanto, em que pese o reduzido número de vagas diante da demanda, o programa do Rio Grande do Sul apresentou resultados interessantes. Segundo os dados apresentados em avaliação realizada pelo Observatório do Trabalho (2002) do Rio Grande do Sul, o programa implementado naquele estado foi responsável pela contratação direta de 18.802 (ver tabela 2) jovens e pela manutenção de 116.511 empregos, pois as empresas participantes do programa ficaram impedidas, de acordo com a Lei que criou o “Primeiro Emprego”, de reduzir o número de vagas por 12 meses.

A referida avaliação também investigou a trajetória dos egressos do programa e constatou que 74,4% dos jovens conseguiram emprego após saírem do programa. Se forem considerados apenas os jovens que cumpriram os 12 meses do programa este mesmo percentual é mais elevado: 84,6% dos jovens.

Neste sentido, o impacto do programa extrapola o público-alvo inicial e também contribui para o ingresso e permanência do jovem no mercado de trabalho, sendo resultados bastante significativos.

Os resultados positivos apresentados pelo programa gaúcho esbarram, novamente, na possibilidade de ampliação do programa por meio da captação de novas vagas. A Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) realizada pelo DIEESE apontou, em 1999, a existência de cerca de 214 mil jovens desempregados na região metropolitana de Porto Alegre. O programa conseguiu atender, de 1999 até 2002, apenas 8,8% do total de jovens desempregados em 1999.¹³

Isso parece indicar que tais experiências, embora importantes, não conseguem dar uma resposta satisfatória ao problema do desemprego juvenil dada sua magnitude. Interessa saber se a estratégia de intervenção apenas sob a ótica microeconômica vai conseguir amenizar os desequilíbrios existentes no mercado de trabalho seja no que diz respeito aos jovens, seja para os demais segmentos da força de trabalho.¹⁴ A experiência com programas direcionados para os jovens parece indicar que não. A intervenção, neste caso, produziu efeitos pontuais.

Conclusão

As experiências nacionais no campo das políticas direcionadas aos jovens são bastante recentes. Alguns governos estaduais e municipais, diante do elevado e crescente desemprego vivenciado pelos jovens nos últimos anos, elaboraram políticas que visam auxiliar a juventude a ingressar ou retornar ao mercado de trabalho. As estratégias utilizadas pelos governos são diversas, mas uma modalidade específica têm crescido em diversos estados e municípios¹⁵: os subsídios para contratação de jovens pelo setor privado.

Os formatos dos programas direcionados aos jovens ainda estão sendo testados, alguns estados e municípios tiveram que promover modificações na lei que instituiu os programas visando adaptá-los aos problemas enfrentados durante a implementação.

¹³ Considerando-se apenas os jovens desempregados residentes na região metropolitana pois não existem dados do restante do estado. É bom lembrar que o programa tem abrangência estadual.

¹⁴ Até porque as dificuldades enfrentadas pelos trabalhadores em busca de empregos, melhores salários e proteção social não serão solucionadas a partir da intervenção no próprio mercado de trabalho por meio de política de mercado de trabalho, ou seja, políticas que interfiram apenas na dinâmica interna do setor. São exemplos de tais políticas: qualificação profissional, microcrédito, etc.

¹⁵ O governo federal, por meio do Ministério do Trabalho, está elaborando um programa nos moldes do programa gaúcho cuja abrangência será nacional.

Como os programas são muito recentes e ainda sofreram modificações durante o processo de implementação, avaliações mais profundas são inviáveis. Entretanto, com base nos resultados apresentados pelos próprios programas, algumas observações podem ser levantadas e podem servir como contribuição para o debate sobre a utilização de tais políticas.

O objetivo central de todos os programas analisados é a redução do custo de contratação dos jovens por parte do empregador, medida que não conta com consenso de diversos pesquisadores.

Os resultados apresentados pelos diversos programas também são ainda acanhados diante do grave desemprego enfrentado pelo segmento mais jovem da força de trabalho. Relaciona-se alguns desses resultados: a) o número de inscritos nos programas é muito superior ao número de jovens contratados; b) baixa captação de vagas; c) número de vagas insuficientes diante do número de jovens desempregados.

Podem, também, ser elencados alguns resultados positivos, tendo como exemplo o programa implementado no Rio Grande do Sul: a) a manutenção de mais de 100 mil empregos; e b) a maior facilidade dos jovens para conseguir um emprego após a participação no programa.

Mesmo com resultados positivos, a estratégia de inserção dos jovens por meio de programas de “primeiro emprego” esbarra, principalmente, na possibilidade de ampliação do programa por meio da captação de novas vagas, isto é, esbarra na impossibilidade de massificação do programa para atender o desemprego massivo da população jovem.

Longe de esgotar o assunto, objetivou-se contribuir para o debate sobre o desemprego juvenil por meio do levantamento de iniciativas públicas que visam facilitar o ingresso de jovens no mercado de trabalho, procurando levantar características, limitações e resultados apresentados por alguns destes programas.

Bibliografia

ALVES, G. Trabalho e mundialização do capital. São Paulo: Práxis, 1999.

_____. O novo (e precário) mundo do trabalho - Reestruturação produtiva e crise do sindicalismo. São Paulo: Boitempo Editorial, 2000.

ANTUNES, R. Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho. São Paulo: Boitempo Editorial, 2000.

ARRIGHI, G. A ilusão do desenvolvimento. Petrópolis: Vozes, 1997.

BALTAR, P.E.A. "Emprego e renda na crise contemporânea do Brasil". In: O mundo do trabalho - crise e mudança no final do século. São Paulo: Scritta, 1994.

BALTAR, P.E. de Andrade, DEDECCA, C.S. e HENRIQUE, W. "Mercado de trabalho e exclusão social no Brasil". In: OLIVEIRA, C. E. B., MATTOSO, J. E. L. (orgs.) Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado? São Paulo: Scritta, 1ªe., 1996.

BARROS, P.B., CAMARGO, J.M. e MENDONÇA, R. A estrutura do desemprego no Brasil. IPEA: Série Seminários/Seminários sobre Estudos do Trabalho, nº 14, 1996.

CHESNAIS, F. "A globalização e o curso do capitalismo de fim-de-século". Revista Economia e Sociedade, Campinas: IE/Unicamp, n.º 5, 1995

DIEESE, Situação do Trabalho no Brasil. São Paulo, DIEESE, 2002.

DUPAS, G. Economia global e exclusão social - pobreza, emprego, Estado e o futuro do capitalismo. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

FIBGE. Economia informal urbana: município do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: FIBGE, 1994.

FIORI, J.L. e MEDEIROS, C. (org.). Polarização mundial e crescimento. Petrópolis: Vozes, 2001.

GIMENEZ, D. M. "Políticas de inserção dos jovens no mercado de trabalho: uma reflexão sobre as políticas públicas e a experiência brasileira recente." Salvador, Anais do Encontro Nacional da ABET, 2001.

KERTI, B.M., WATANABE, M.I. e BRANDÃO, S.M.C. "Escolaridade e inserção ocupacional". Rio de Janeiro, Anais do V Encontro Nacional da ABET, 1997.

LIMA, R. "Mercado de trabalho: o capital humano e a teoria da segmentação". Revista Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, n.º 10 (1), 1980.

MARX, K. Contribuição à crítica da economia política. São Paulo: Livraria Martins Fontes Editora, 1ª ed., 1977.

_____. O Capital, Livro 1, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

MEDEIROS, C.A. e SALM, C. "O mercado de trabalho em debate". Revista Novos Estudos. CEBRAP, n.º 39, 1994.

OFFE, C. Capitalismo desorganizado. São Paulo: Brasiliense, 1989.

OLIVEIRA, J. C. Tendências populacionais no Brasil e pressão sobre o mercado de trabalho futuro. Rio de Janeiro: FIBGE, 1996.

PELIANO, C.J. Acumulação de trabalho e mobilidade de capital. Brasília: Editora Universidade de Brasília/UnB, 1990.

PERO, V. A formação profissional diante das mudanças no mercado de trabalho no início dos anos 90. Rio de Janeiro: SENAI/DN/CIET, 1996.

POCHMANN, M. "O problema recente do emprego no capitalismo contemporâneo". In: Anais do XXIV Encontro Nacional de Economia, 1996.

_____. "O movimento de desestruturação do mercado de trabalho brasileiro nos anos 90: uma análise regional". Revista Economia e Sociedade. Campinas: CESIT/IE/Unicamp, n.º 9, 1997.

_____. Reconversão econômica e as tendências recentes das ocupações profissionais no Brasil. Campinas: Unicamp/IE/CESIT, 1998. (versão preliminar)

_____. A batalha pelo primeiro emprego. São Paulo: Publisher do Brasil, 2000.

_____. O emprego na globalização - a nova divisão do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.

QUADROS, W. O desemprego juvenil no Brasil dos anos noventa. Campinas, Cadernos do CESIT n.º 31, 2001.

RAMOS, L., RIOS-NETO, E. e WAJNMAN, S. "Perfis etários, posição na ocupação e desigualdade de rendimentos no Brasil". Revista Nova Economia. Belo Horizonte: UFMG/FACE/DCE, 1990.

RAMOS, C. A. Notas sobre políticas de emprego. Brasília, Texto para Discussão n.º 471, IPEA, 1997.

TAVARES, M.C. e BELLUZZO, L.G. de M. "Desenvolvimento no Brasil - relembando um velho tema". In: BIELSCHOWSKY, R. e MUSSI, C. (org.) Políticas para a retomada do crescimento: reflexões de economistas brasileiros. Brasília: IPEA/CEPAL, 2002.