

# **Desemprego Juvenil e Impactos do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego**

**Rosana Ribeiro \***  
**Adir A. Juliano ♦**

Palavras-chave: desemprego juvenil Brasil; jovens condições econômicas Brasil estatística; jovens demografia Brasil; política de mão de obra Brasil jovens

## **Resumo**

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

## **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 Encouragement 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.

---

\* Profª. do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia.

♦ Profª. do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia.

## **Introdução**

A partir da década de 80, um dos maiores problemas econômicos e sociais tem sido o crescente desemprego, que, embora mais concentrado nos países não-desenvolvidos, também afeta os países desenvolvidos. Em ambos, o desemprego atinge mais fortemente a população jovem, e, por essa razão, programas de subsídio ao emprego – uma das medidas ativas de combate ao desemprego – têm sido dirigidos prioritariamente aos jovens desempregados.

A taxa de desemprego no Brasil, já elevada na década de 80, atingiu níveis ainda maiores nos anos 90, período em que a média de crescimento do PIB não ultrapassou 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 dos anos 80, e sua decomposição por faixas etárias indica que as maiores taxas são as referentes a crianças e jovens.

Em 22 de outubro de 2003, com a entrada em vigor da Lei 10.748, foi implementado o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens – PNPE, que subvenciona empresas que contratarem jovens entre 16 e 24 anos.

Este artigo busca analisar os principais determinantes do desemprego, com ênfase no caso da desocupação juvenil, e avaliar a extensão dos possíveis impactos do PNPE sobre a taxa de desemprego juvenil.

O *paper* é dividido em 4 seções, sendo a primeira uma apresentação do diagnóstico do desemprego nos países desenvolvidos e das ações implementadas. A seguinte compreende uma análise do desemprego juvenil nessas nações. A terceira seção é uma reflexão sobre a evolução do desemprego no Brasil, com ênfase nos jovens. Na última, o programa primeiro emprego do Governo Federal é avaliado quanto ao seu impacto sobre a taxa de desemprego juvenil.

## **1. O desemprego nos países desenvolvidos: diagnóstico e ações**

Do pós-II Guerra Mundial até os anos 60, a política econômica da maioria dos países desenvolvidos foi pautada no receituário keynesiano – que estabelece que a demanda efetiva determina o nível de atividade; por conseguinte, o nível de ocupação é determinado pelo produto

e não pelos salários reais, que, nessa concepção, simplesmente se ajustam (via inflação, por exemplo). De acordo com Keynes (1985), as elevadas taxas de desemprego não decorrem de problemas no mercado de trabalho, mas de restrições macroeconômicas, já que o nível de produto determina o emprego e, portanto, o desemprego. Além disso, o autor introduz o conceito de desemprego involuntário, que é perfeitamente compatível com seu diagnóstico sobre as origens do desemprego.

Mas a crise do final da década de 60 colocou em xeque as políticas keynesianas, identificadas como geradoras de poucos novos postos de trabalho e de fortes impactos sobre a inflação. Alguns anos depois, o desemprego se torna uma das principais preocupações dos países capitalistas. Em 1975, a taxa de desemprego aberta ficou em 4,04%, nos países desenvolvidos, e subiu para 6,18% no ano de 1999, enquanto nas nações não-desenvolvidas passou de 1,79%, em 1975, para 5,35% em 1999.

Esse fenômeno levou certos economistas a elaborarem um outro diagnóstico sobre as origens do desemprego. A nova interpretação busca compatibilizar as virtudes de um mercado de trabalho regulado pelo mercado com políticas públicas, em determinadas condições (Ramos e Freitas, 1998). No caso de um choque negativo (redução) na demanda por trabalhadores pouco qualificados, por exemplo, e um choque positivo (aumento) na demanda por trabalhadores qualificados, a atuação de órgãos públicos por meio de educação e treinamento pode alterar a composição da oferta de trabalho e permitir um ajuste entre oferta e demanda. As dificuldades de ajustamento do mercado de trabalho, segundo eles, originam-se de duas fontes: a) a falta de correspondência entre o perfil da oferta e demanda de trabalho e b) a lentidão na transmissão de informações, que pode ser constatada no sistema de preços. A origem da persistência do desemprego é identificada na incompatibilidade entre o perfil da oferta e os requisitos exigidos do lado da demanda de trabalho, não se devendo, portanto, à insuficiência de postos de trabalho<sup>1</sup>.

Pautados nesse diagnóstico, muitos países adotaram estratégias que viabilizassem a construção de um Sistema Público de Emprego, compreendendo medidas passivas e ativas. Durante os anos dourados existiam basicamente instrumentos passivos, que consideram o nível de emprego como sendo dado. 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

---

<sup>1</sup> Essa interpretação pode ser melhor apreendida por meio da curva de beveridge (Ramos e Freitas, 1998).

manutenção de jovens na escola, a redução da jornada de trabalho ou programas de fomento à migração (Azeredo, 1998). 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 formação e 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.

Em meio à implementação das políticas ativas, os instrumentos passivos são repensados, pois o programa de assistência ao desempregado através de um seguro mostrou-se incapaz de oferecer proteção a pessoas na condição de desemprego de longa duração, ao desempregado proveniente do mercado informal e aos jovens que não conseguiram o primeiro emprego. Diante disso, em diversos países desenvolvidos, nos anos 80, houve extensão do seguro-desemprego em direção a uma maior cobertura, bem como a uma ampliação do tempo de duração do benefício<sup>2</sup>. O cálculo do benefício passou a considerar o número de dependentes, a idade do segurado e as possibilidades de reemprego, mas, na maioria das vezes, o critério de contribuição continuou a ser decisivo, mantendo o caráter de seguro. A permanência do desemprego levou ao aprofundamento dos instrumentos de proteção social, por meio de outros programas de caráter assistencial, como o Programa de Solidariedade, na França<sup>3</sup>. A inclusão de pessoas em busca do primeiro emprego representou um rompimento com a formulação original do programa, que deveria conceder um benefício aos indivíduos que transitassem de uma situação de emprego para o desemprego.

Na União Européia, a taxa de desemprego do grupo de idade de 15 a 24 anos<sup>4</sup> era de 13,9%, quase o dobro do índice global, que se situava em 7,4% (OIT, 2003, p.104), portanto, a desocupação atinge fortemente os jovens. Dentre as medidas ativas está o programa de subsídio ao emprego, adotado por alguns países desenvolvidos e dirigido prioritariamente aos jovens

---

<sup>2</sup> Segundo dados da OCDE para alguns países selecionados, apenas na Bélgica e na Inglaterra os dispêndios com benefícios do seguro-desemprego como percentual do PNB foram reduzidos, entre 1980 e 1990, mas cresceram na Alemanha, Áustria, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Irlanda e Suécia, e se mantiveram nos EUA (Chahad, 1994).

<sup>3</sup> Esse programa é destinado a jovens à procura de emprego, mulheres solteiras com mais de um filho, divorciadas ou viúvas recentes; veteranos das Forças Armadas recentemente reformados; prisioneiros, aprendizes e desempregados de longa duração (Azeredo, 1998).

<sup>4</sup> Segundo as Nações Unidas, a juventude compreende as pessoas entre 15 e 24 anos.

desempregados. Com base nas experiências já existentes, podemos avaliar a eficácia desse programa na redução das taxas de desemprego juvenil.

## **2. Desemprego juvenil e global nas nações desenvolvidas**

Segundo O'Higgins (2001, p.16), os dados de desemprego para os países da OCDE revelam que o desemprego juvenil está correlacionado ao movimento do desemprego total, o que significa que as soluções das dificuldades enfrentadas pelos jovens não podem ser separadas do contexto geral. O desemprego juvenil, então, não tem uma lógica *per se*, mas se move de acordo com o desempenho macroeconômico e com o comportamento da taxa de desemprego global.

Uma regressão simples da taxa de desemprego juvenil em relação à taxa de desemprego dos adultos, nos países da OCDE, fornece um coeficiente de desemprego adulto de 1,8 o que significa que um aumento de 1% do desemprego adulto se associa com um aumento de quase 2% na taxa de desemprego juvenil (O'Higgins, 2001, p.13).

Não obstante a relação entre a atividade econômica e o desemprego, os jovens enfrentam com mais frequência o problema de emprego (Medina, 2001, p.102). Cabe, então, questionar por que a taxa de desemprego juvenil varia mais que a dos adultos.

No âmbito da oferta de trabalho, geralmente se considera que a probabilidade de um jovem abandonar seu trabalho é maior que a de um trabalhador adulto. Quando o contexto econômico permite, o jovem pode optar por procurar por mais tempo um emprego que considere mais adequado, pois é provável que não necessite sustentar uma família. Na economia norteamericana, Blanchflower e Freeman (1996 apud O'Higgins, 2001, p.50) constataram uma elevada taxa de rotatividade de emprego entre os jovens, o que poderia explicar o desemprego mais elevado entre eles. Embora a possibilidade de troca de empregos se reduza no curso de uma recessão, Moser (1986) aponta que, ainda assim, o percentual de jovens permanece mais elevado entre os desempregados. O'Higgins (2001) conclui que os jovens têm maior probabilidade de deixar o emprego que os adultos, mas a manutenção desse comportamento durante uma recessão, mesmo que em menor intensidade, torna-os mais afetados por uma redução na oferta de empregos.

Algumas pesquisas mostraram que a primeira reação das empresas diante de uma recessão é deixar de contratar, antes 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 serão mais fortemente afetados quando se estabelece um congelamento nas admissões.

Com a persistência do cenário recessivo, as empresas iniciam as demissões pelos trabalhadores mais jovens, sendo os seus 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 prolongando e estável de crescimento econômico (Weller, 2003).

Outros argumentos utilizados para explicar o fato do desemprego ser mais acentuado entre os jovens são o nível de seus salários, sua qualificação e o tamanho desse grupo na população. No entanto, as evidências empíricas não fornecem sustentação para nenhuma dessas hipóteses.

Quanto à remuneração, afirma-se que é mais alta que o capital humano que os jovens possuem, especialmente quando confrontados com outros desempregados adultos. Mas O'Higgins (2001), lembra que, se os estudos estabeleceram a existência de um vínculo claro entre o desemprego juvenil e a demanda total, não encontraram vínculo entre nível relativo de salário e o desemprego juvenil. De acordo com Blanchflower e Freeman (1996 apud O'Higgins, 2001, p. 56), os salários dos trabalhadores jovens dos países da OCDE nos anos 90 caíram significativamente, mas não deram lugar a uma elevação da taxa de emprego juvenil.

Outra origem apontada para o elevado desemprego juvenil é a oferta insuficiente de qualificações por parte dos jovens. Nesse caso, o Reino Unido, cujos jovens apresentam níveis de escolaridade mais baixos que a maioria dos jovens europeus, teria taxas de desemprego juvenil mais altas que, por exemplo, a França. Mas isso não ocorre.

Quanto à parcela de jovens na população ativa, registre-se que vem decrescendo, nos países desenvolvidos (Blanchflower e Freeman, 2000), sem contrapartida de redução na taxa de desemprego juvenil, que segue elevada.

A Tabela 1 aponta que, entre os países desenvolvidos, estão na Espanha e Itália as maiores taxa de desemprego entre as pessoas de 15 a 24 anos, enquanto a Alemanha tem 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.

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 empresa. Os aprendizes têm cobertura dos planos sociais, recebem uma pequena remuneração e, após um período de experiência de 3 meses, não podem mais 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.

**Tabela 1**  
**EUA e países selecionados da União Européia**  
**Desemprego total e desemprego juvenil (de 15 a 24 anos) (%)**

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.

A conclusão 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 taxa de desempleo de los adolescentes es considerablemente inferior que la de los adultos, mientras que la de los adultos jóvenes situa 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 dos anos 90, à medida que cresceu a taxa de desemprego global na Alemanha, mesmo os jovens adultos apresentaram dificuldades para encontrar emprego. E apesar de permanecer abaixo da média da UE, com a deterioração do cenário macroeconômico a taxa para o conjunto de pessoas jovens atingiu 8,4%, em 2001.

Diante do elevado desemprego juvenil nos países europeus em geral, algumas ações foram implementadas, seguindo a linha da construção de um Sistema Público de Emprego. Desde 1995, existem dois grandes programas, Sócrates (educação) e Leonardo da Vinci (formação profissional), implementados em todos os 15 Estados membros da Área Econômica Européia e na Europa Oriental. Entre os objetivos incluem-se a promoção do aprendizado ao longo da vida, a cooperação entre a educação e a capacitação e a transferência da inovação, concentrando-se no uso das distintas instituições de educação (Cárdenas e Flores, 1999). Em novembro de 1997, o Conselho Europeu adotou uma série de recomendações aos Estados membros, incitando-os a se esforçarem para oferecer, a cada jovem desempregado, formação, readaptação profissional, experiência laboral ou outro meio que melhore as condições de empregabilidade.

Em 1994, a Dinamarca estabeleceu, para as pessoas com menos de 25 anos que permaneçam mais de 6 meses sem emprego, a possibilidade de eleger entre 18 meses de educação básica, 18 meses de formação no lugar de trabalho ou uma subvenção, durante 2 anos, para montar uma empresa própria. A França, no ano de 1997, criou o Plano de Emprego dos Jovens, que proporciona contratos de 5 anos (não renováveis) nos setores público, para-público e sem fins lucrativos, para conceder emprego aos jovens desempregados. Nesse caso, o Estado paga 80% do salário mínimo, cabendo o restante ao empregador. Ainda na França, mais recentemente, foi introduzido o programa denominado *TRACE*, voltado para jovens com dificuldades de serem contratados e que enfrentam graves problemas familiares, sociais e culturais. Esse programa busca traçar uma rota de integração que pode durar até 18 meses e inclui um diagnóstico de qualificação, ensino e formação, para que sejam obtidas as qualificações básicas de determinadas profissões. Apesar desses programas, de acordo com os dados da Tabela 1 a taxa de desemprego juvenil francesa permaneceu praticamente inalterada, num contexto de crescimento econômico insuficiente (1,7% de crescimento médio do PIB, entre 1989-99).

A Inglaterra, por seu lado, implementou o *New Deal*, dirigido aos jovens entre 18 e 24 anos que recebem o seguro desemprego e estão sem trabalho há mais de seis meses. O programa tem 3 etapas, sendo a primeira um período denominado *Gateway*, que se caracteriza pela



orientação profissional ao jovem e uma avaliação de sua possibilidade de obter um emprego sem subsídio. Se essa possibilidade é muito baixa ou inexistente, o jovem é encaminhado para uma segunda etapa, em que ele decide entre quatro opções: um posto de trabalho subvencionado; um trabalho de seis meses na *Environmental Task Force*; um posto de trabalho com duração de 6 meses em um empregador do setor voluntário, ou uma formação em regime de plena dedicação, para conseguir uma qualificação reconhecida. Aquele que não eleger nenhuma dessas opções perderá o direito ao seguro desemprego e aos benefícios da seguridade social. Uma terceira etapa corresponde ao monitoramento e acompanhamento dos jovens, em termos de sua empregabilidade no longo prazo.

Vários países europeus adotam, portanto, programas de subsídio ao emprego juvenil. Na visão de Ramos, a análise da efetividade desses programas deve levar em consideração dois elementos:

O primeiro é a potencial substituição de um trabalhador por outro (desligar um assalariado adulto e contratar em seu lugar um jovem, por exemplo). Nesse caso se estaria trocando seis por meia dúzia. O outro fator a ser considerado na avaliação é o peso morto, ou seja, contratações que se realizariam de qualquer forma e que agora gozam de um subsídio. (Ramos, 2003, p.20)

Para O'Higgins (2001, p.19), o efeito substituição ocorreria em escala reduzida, pois os jovens não competem por postos de trabalho com trabalhadores qualificados e experientes, e sim com trabalhadores pouco qualificados e, em alguma medida, com as mulheres de mais idade que desejam voltar ao mercado de trabalho.

Segundo informe da OIT (1998), os programas de formação para os jovens desempregados, em geral, não estão trazendo como resultado o aumento da renda e da oferta de trabalho para essas pessoas, o que se deve ao fato de que os obstáculos que cerceiam as oportunidades de emprego dos jovens não se limitam à sua pouca experiência laboral, mas também ao crescimento insuficiente da economia:

la experiencia muestra que, con objeto de mejorar sensiblemente las posibilidades de empleo para el grueso de los jóvenes desempleados, se necesitará una situación macroeconómica mejor, que aumente la demanda de trabajadores en esos países. (OIT, 1998, p. 200)

Independentemente dos pontos positivos ou negativos do programa de subsídio ao emprego, cabe considerar que as evidências apontam que o desemprego juvenil está correlacionado com o desempenho econômico; portanto, as políticas de emprego para jovens

devem levar em conta esse estado. Assim, a utilidade das diferentes medidas – subvenção ao emprego ou programas de formação – dependerá do funcionamento da economia.

A definição de políticas de emprego exige um diagnóstico da origem do desemprego, para que os instrumentos implementados sejam eficazes. Se o perfil da mão de obra é inadequado para as vagas existentes, deve-se adotar uma política com eixo na educação e/ou formação e reciclagem profissional, mas se a origem do desemprego é a ausência de vagas, então a retomada do desenvolvimento econômico é o caminho a ser seguido.

### **3. Desemprego juvenil e global no Brasil: diagnóstico e ações**

A economia brasileira apresentou excelente performance, entre o pós-II guerra e o início da década de 80, quando o PIB cresceu a uma taxa média superior a 7%, o que representou um desempenho superior ao de muitos países desenvolvidos, enquanto a taxa de desemprego aberto manteve-se em baixos patamares – em 1976, por exemplo, foi de 1,8%. 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 participação<sup>5</sup> 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 da década de 80 não mais apresentar aquela 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 as pessoas de 10 a 14 anos (queda mais intensa), e a 46,83%, para as 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

---

<sup>5</sup> População Economicamente Ativa/População em Idade Ativa

isso, a maior participação dos jovens de 20 a 24 anos (67,27%) mostra que as adversidades do cenário econômico dos anos 80 não criaram grandes obstáculos para a entrada dos jovens adultos no mercado de trabalho.

Mas o desemprego, já elevado na década de 80, atingiu níveis ainda maiores nos anos 90, quando a média anual de crescimento do PIB brasileiro não ultrapassou 2,4%: pelos resultados da Pesquisa Mensal de Emprego/IBGE, em 1999 a taxa desemprego aberto foi de 9,6%. Mesmo nos anos de recuperação econômica da década, essa taxa não se reduziu sequer aos patamares dos anos 80.

Os dados da Tabela 2 apontam uma evolução do mercado de trabalho bastante desfavorável, com a ocupação crescendo abaixo da PEA, que, por sua vez, cresce menos que a PIA, enquanto a desocupação dá um grande salto, crescendo 151% entre 1992 e 2002.

**Tabela 2**  
**Brasil: PIA, PEA, ocupados e desocupados – 1992/2002**

Discriminação	1992	2002	Variação (%)
PIA – Pop. em Idade Ativa <sup>(*)</sup>	113.224.532	140.341.105	23,95
PEA – Pop. Economicamente Ativa	74.209.813	86.055.645	15,96
Ocupados	71.076.749	78.179.622	9,99
Desocupados	3.133.064	7.876.023	151,38

Fonte: IBGE, PNADs, 1992-2002. (elaboração própria)

<sup>(\*)</sup> PIA – pessoas com 10 anos ou mais de idade.

A decomposição da taxa de desocupação por faixas etárias revelou que as maiores taxas estão entre crianças e jovens (Tabela 3). Nas faixas inferiores a 30 anos, as taxas são maiores que a taxa global, porém, para as pessoas de 16 a 19 anos, em 2002 a desocupação atingiu um patamar que é mais que o dobro do global.

**Tabela 3**  
**Brasil: Desocupação por faixas etárias (%)**

Faixas etárias	1992	2002
10 a 15 anos	8,79	14,12
16 a 19 anos	9,55	22,38
20 a 24 anos	6,21	15,15
25 a 29 anos	4,05	9,61
30 a 39 anos	2,71	6,68
40 a 49 anos	1,60	5,22
50 a 59 anos	1,35	4,13
60 anos ou mais	0,93	2,59
Total	4,22	9,15

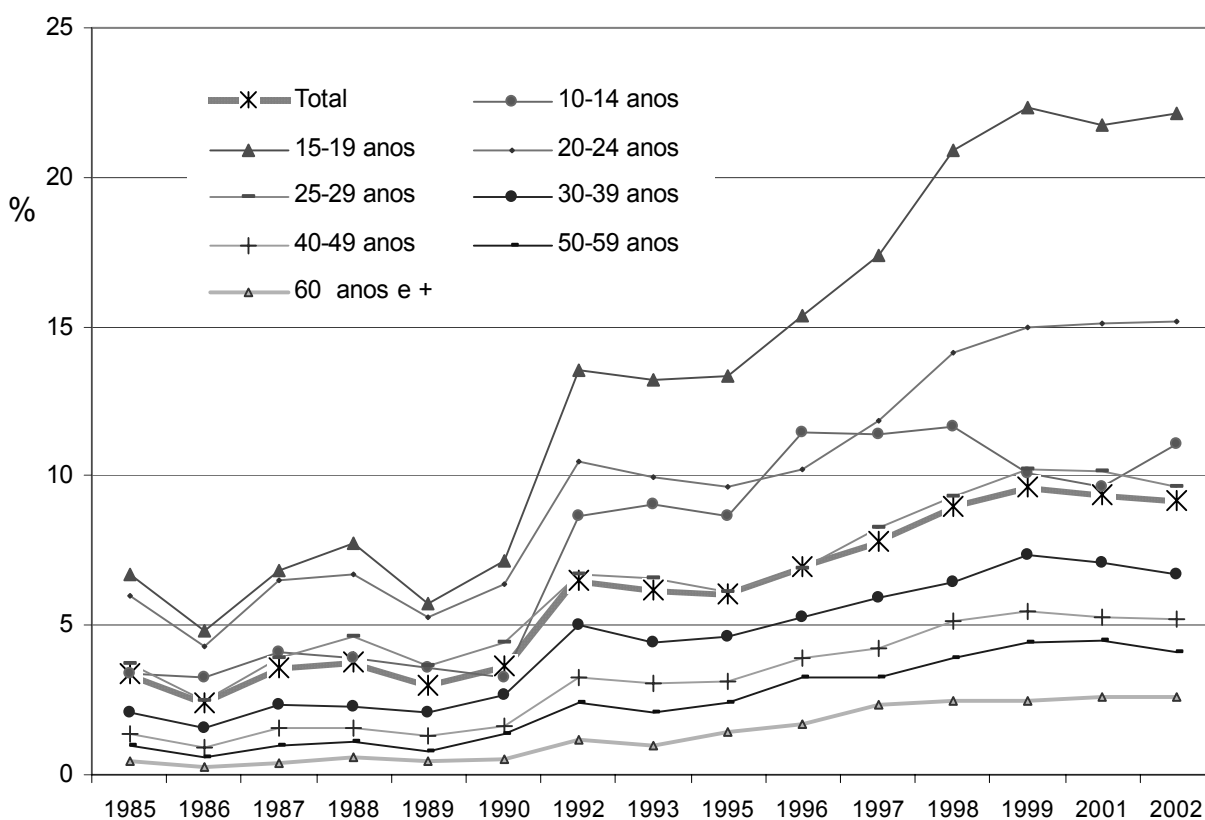
Fonte: IBGE, PNADs, 1992-2002. (elaboração própria)

A partir do Gráfico 1 verifica-se que o desemprego juvenil é mais elevado, mas evolui seguindo o mesmo movimento do desemprego total; entretanto, a partir dos anos 90 a discrepância se intensificou significativamente, sobretudo para os jovens de 15 a 19 anos.

Entre os jovens adolescentes desocupados predominam aqueles que estão em busca do primeiro emprego (54%), já para os desocupados na faixa de 20 a 24 anos prevalecem os que já exerceram alguma ocupação (70%), mas a parcela de jovens em busca do primeiro emprego entre os desempregados dessa faixa etária (30%) é significativa (Tabela 4).

Em torno de 93% dos jovens desocupados (no período do inquérito) que tiveram algum trabalho durante o ano do inquérito, exerceram esse(s) trabalho(s) na condição de empregados, sendo que apenas 38% deles em situação regularizada pela legislação trabalhista; no caso daquelas pessoas entre 16 e 24 anos desocupados e sem trabalho no ano do inquérito, mas com trabalho nos anos anteriores os percentuais são semelhantes (95% e 35%, respectivamente).

**Gráfico 1**  
**Brasil: Taxa de desemprego aberto global e por faixas etárias –1985-2002**



Fontes: LABORSTA, 2004; IBGE, PNAD, 2002. (elaboração própria)

**Tabela 4**  
**Brasil: Jovens desocupados segundo a situação de ocupação anterior**  
**2002 (%)**

Desocupados	Faixas etárias	
	16 a 19 anos	20 a 24 anos
Trabalhou no ano do inquérito	34,37	45,77
Trabalhou em anos anteriores	11,17	24,23
Nunca trabalhou	54,46	30,00
Total	100,00	100,00

Fonte: IBGE, PNAD, 2002. (elaboração própria)

Em estudo recente sobre o desemprego juvenil, Flori (2003) apontou 2 “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 1 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 número 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 entre 14 e 24 anos.

A decomposição da taxa de entrada, por sua vez, entre os jovens em busca do primeiro emprego e aqueles que tiveram empregos anteriores, revela uma taxa mais elevada entre os que já trabalharam. Para ela, 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 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.

A autora estabelece uma correspondência entre a taxa de entrada e a taxa de rotatividade que se revela problemática. Segundo Ramos e Carneiro, a rotatividade é definida

[...] 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)

A taxa de entrada utilizada como *proxy* da taxa de rotatividade contém limitações. Conhecer apenas o número de pessoas desocupadas que se declaram desempregadas há 1 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 demitido por que sua tarefa foi finalizada, sendo contratado outro assalariado para outra atividade. Nesse exemplo, o fim do vínculo não foi produto da substituição de um empregado por outro para ocupar o mesmo posto de trabalho. Flori (2003) atribui à elevada rotatividade dos jovens a origem do desemprego juvenil; contudo, dadas as limitações da definição da taxa de entrada, essa conclusão é no mínimo precipitada.

**Tabela 5**  
**Brasil: Distribuição dos desocupados<sup>(\*)</sup>**  
**segundo o número de desligamentos de trabalhos anteriores**  
**por faixas etárias – 2002 (%)**

Faixas etárias	Número de desligamentos no ano			
	Um	Dois	Três ou mais	Total
10 a 15 anos	92,21	5,66	2,13	100,00
16 a 24 anos	89,90	7,56	2,55	100,00
25 a 29 anos	90,48	6,39	3,13	100,00
30 a 39 anos	89,66	6,42	3,91	100,00
40 a 49 anos	91,27	4,28	4,45	100,00
50 a 59 anos	92,40	3,69	3,91	100,00
60 anos ou mais	93,14	1,98	4,88	100,00
Total	90,34	6,40	3,26	100,00

Fonte: IBGE, PNAD, 2002. (elaboração própria)

(\*) Somente os desocupados que trabalharam no ano do inquérito.

De acordo com a Tabela 5, a proporção de pessoas entre 16 e 24 anos desocupadas, mas que trabalharam no ano do inquérito e que deixaram 2 ocupações (7,56%) é um pouco superior à de indivíduos nas faixas etárias de 25 a 29 anos (6,39%) e de 30 e 39 anos (6,42%), mas no caso do desligamento de 3 ou mais ocupações a proporção para os jovens é um pouco menor, em relação às pessoas das faixas posteriores. O diferencial nos percentuais entre os jovens e as pessoas nas faixas etárias logo a seguir não revelam uma saída das ocupações expressivamente mais acentuada entre os primeiros.

Diante da explosão do desemprego nos anos 90, as autoridades governamentais foram pressionadas a elaborar e implantarem instrumentos com o intuito de reduzir a elevada taxa de desemprego aberta. O Sistema Público de Emprego (SPE) brasileiro, foi montado na década de 90 como uma cópia de programas, ações e instrumentos implementados 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)<sup>6</sup>, Plano Nacional de Qualificação Profissional (PLANFOR)<sup>7</sup>, PROEMPREGO<sup>8</sup> e o Sistema Nacional de Emprego (SINE)<sup>9</sup> sem articulação entre si ou com o Programa de Seguro Desemprego<sup>10</sup>. As entidades privadas de formação profissional, como o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), financiadas por meio de contribuição incidente sobre a folha de pagamento dos empresários, não atuam de forma integrada ao programa público de emprego.

Especificamente em relação ao desemprego juvenil, alguns governos estaduais e municipais do Brasil também implantaram programas em consonância com a experiência europeia. Dentre os que subsidiam a contratação de jovens estão o “Meu Primeiro Emprego”, do

---

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> O PLANFOR foi implementado em 23/10/96, pelo CODEFAT, com o objetivo de ampliar a oferta de educação profissional.

<sup>8</sup> 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, infraestrutura turística, infra-estrutura voltada para a melhoria da competitividade do País e revitalização de sub-setores 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 do Programa 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 multisetoriais 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).

<sup>9</sup> 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 (CACCIAMALI et al, 1998)

<sup>10</sup> No Brasil, a Constituição de 1946 consagrou o direito a 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-desemprego especial, e, devido à disponibilidade de recursos, promoveu-se a abertura de critérios, com vistas a permitir maior abrangência do benefício, que estabeleceu como condição de acesso a comprovação da carteira assinada nos últimos 6 meses. Esse programa-especial foi sendo prorrogado e, em 1994, a Lei 8.900 tornou-o permanente, com os benefícios sendo pagos entre 3 e 5 parcelas.

Rio Grande do Sul<sup>11</sup>, o “Jovem Cidadão-Meu Primeiro Trabalho”, do São Paulo<sup>12</sup> e o “Primeiro Emprego”, em Pernambuco<sup>13</sup>. Após 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**

O PNPE atenderá os jovens em situação de desemprego que não tenham tido vínculo de emprego formal anterior, com idade de dezesseis a vinte e quatro anos, integrantes de famílias nucleares com renda *per capita* de até meio salário mínimo, que estejam freqüentando regularmente estabelecimento de ensino fundamental ou médio, e cadastrados nas unidades do SINE. A Lei priorizou como público alvo os jovens inscritos até 30 de junho de 2003, data anterior à sua promulgação e mesmo anterior a qualquer divulgação do Programa, provavelmente em função das limitações orçamentárias e de aparelhamento adequado por parte do Ministério.

O PNPE será coordenado, executado e supervisionado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, com o apoio das Comissões Estaduais, Distritais e Municipais de Emprego, e contará com um Conselho Consultivo, ao qual caberá fixar as diretrizes e critérios para a sua implementação, bem como promover o seu acompanhamento e avaliação.

As pessoas físicas e jurídicas que aderirem ao programa terão acesso à subvenção econômica no valor de:

I - até seis parcelas de R\$ 200,00 (duzentos reais) por emprego gerado, para empregador com renda ou faturamento inferior ou igual a R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais), no ano-calendário anterior;

---

<sup>11</sup> O programa foi instituído por meio da Lei 11.363 de 30 de julho de 1999. Ele volta-se para os jovens com idade entre 16 e 24 anos, e que não tenham tido nenhuma relação formal de emprego e freqüenta a escola. O poder executivo repassa à empresa participante programa, o valor mensal equivalente ao piso salarial de ingresso da categoria profissional do jovem, fixado em convenção ou acordo coletivo de trabalho ou decisão normativa, até o limite máximo de R\$ 250,00 por jovem contratado, durante os primeiros 6 meses do contrato de trabalho.

<sup>12</sup> O programa foi instituído por meio do Decreto Lei estadual 44.860/00. Trata-se de um estágio, sem vínculo empregatício, com duração de 6 meses e jornada de 4 horas diárias, 5 dias por semana. A remuneração, de R\$ 130,00 (bolsa mínima), é somada ao fornecimento de vale-transporte e de um seguro de vida e de acidentes pessoais. Em relação aos gastos, o Governo do Estado arca com R\$ 65,00, o seguro, a pré-seleção dos estagiários e o gerenciamento do Programa, enquanto a empresa concedente do estágio fica responsável pelo o restante da bolsa e pelo vale-transporte.

<sup>13</sup> O Programa foi criado por meio da Lei nº 11.892 de 11 de dezembro de 2000. O público alvo são os jovens com idade entre 16 e 24 anos que possam obter a sua primeira experiência profissional e pertencentes a famílias de baixa renda. O Programa confere um estímulo à contratação do jovem, sob a forma de bônus fiscal, a ser deduzido do ICMS devido pela empresa, num período de 12 (doze) meses consecutivos.



II - até seis parcelas de R\$ 100,00 (cem reais), por emprego gerado, para o empregador com renda ou faturamento superior a R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais) no ano-calendário anterior.

Os empregadores deverão 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. Diferentemente do caso gaúcho, não está sendo exigida do empregador a manutenção do número de postos de trabalho no período de 3 meses que antecede a adesão. O programa não acarreta a criação de novos postos de trabalho e possibilita a substituição de um trabalhador adulto por um trabalhador jovem de menor remuneração. Esses riscos existem, principalmente quando os postos de trabalhos não requerem mão-de-obra muita qualificada. E uma vez que, nos anos 90, 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.

As pessoas físicas ou jurídicas participantes do PNPE poderão contratar 1 jovem, no caso de contarem com até 4 empregados, ou até 20% do quadro de pessoal, nos demais casos.

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 programa é mais um exemplo (como o Bolsa-Escola) de opção pela focalização, tal como sugere o receituário do Banco Mundial. Vários economistas argumentam que a intervenção do Estado no plano social se limitaria às famílias pobres, enquanto as demais deveriam satisfazer suas necessidades por meio do mercado. Quantos jovens estariam aptos ao programa?

Na tentativa de avaliar sua possível contribuição para reduzir o desemprego juvenil, foram utilizados os dados da PNAD de 2002 (última divulgada até o momento) para estimar o número de jovens desocupados residentes em áreas urbanas que, em setembro desse ano, cumpriam os requisitos que viriam a ser delimitados pela Lei 10.748 e, portanto, estariam aptos a se beneficiar do Programa – se o PNPE já houvesse sido implementado naquele período. Observa-se, na Tabela 6, que eram 5.345.359 os jovens residentes em zona urbana, que nunca tiveram emprego formal, não possuíam o ensino médio completo e eram integrantes de famílias nucleares com

renda *per capita* de até meio salário mínimo<sup>14</sup>. Contudo, se limitarmos ainda mais esse grupo, selecionando apenas os que procuraram trabalho na semana de referência da PNAD, o número se reduz para 1.288.360, o que representa em torno de 24% do número total de jovens urbanos desocupados naquela semana (5.268.220). Portanto, 76% dos jovens urbanos desempregados teriam estado completamente à margem do PNPE.

**Tabela 6**  
**Brasil: População total, jovens (16 a 24 anos) e jovens aptos ao PNPE – 2002**

Especificações:	Número de pessoas
População total	171.667.536
Jovens	30.036.969
De famílias nucleares	29.624.413
Sem emprego formal anterior	21.865.646
Sem emp. formal e ensino médio incompleto	17.081.264
Sem emp. formal, ens. médio inc, e renda familiar <i>per capita</i> até ½ sm, de zona urbana	5.345.359
Sem emp. formal, ens. médio inc, renda fam. <i>pc</i> até ½ sm, de zona urb. desocupado <sup>15</sup>	1.288.360

Fonte: IBGE, PNAD, 2002. (elaboração própria)

Como a imprensa noticiou que o objetivo do programa, em 2004, é atender 80 mil jovens (Jornal Nacional, 08/03/2004), se considerarmos o pagamento de 6 parcelas do menor valor

<sup>14</sup> O total de jovens aptos a se beneficiarem do PNPE foi estimado a partir dos requisitos impostos pela Lei 10.748: idade de 16 a 24 anos (considerados na data de referência da PNAD), de família nuclear, com escolaridade inferior ao ensino médio completo, 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 possuam 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, no caso dos dois últimos, compor uma família nuclear em separado; b) vínculo de trabalho formal anterior: foram excluídos todos os jovens que haviam tido, até o período de 5 anos anteriores à data de referência da PNAD 2002, 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 sub-declaradas ou mesmo não declaradas, para os cálculos de órgãos oficiais. Além disso, a estimativa abarca os jovens de áreas urbanas, mais caracteristicamente atendidos pelo SINE, desconsiderando os residentes na área rural.

definido (R\$ 100) para cada jovem, o gasto remonta a R\$ 8 milhões. Supondo o mesmo número de jovens sendo atendido em 2002, isso teria reduzido o total de jovens urbanos desocupados em setembro/2002 para 5.188.220 e a taxa de desemprego entre pessoas de 16 a 24 anos da zona urbana teria caído apenas 1 ponto percentual, de 32% para 31%. Ou seja: trata-se de um tipo de programa de elevado custo e baixo impacto. Além disso, nos primeiros 4 meses do programa as empresas disponibilizaram tão somente 2 mil postos de trabalho, dos quais minguaos 441 postos foram preenchidos. Em 2004, de acordo com reportagem de Salomon (21/03/04), até 18 de março o SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal) registrava o pagamento de apenas 1 parcela de R\$ 200 do incentivo anual. Registre-se que alguns empresários reclamam que o SINE demora de 20 a 30 dias para encaminhar os jovens selecionados, o que acarreta atraso na contratação.

Para que apenas os jovens urbanos aptos e desocupados fossem contemplados em 2002, considerando o valor mínimo de subvenção, os gastos representariam 6 parcelas de R\$ 128,8 milhões, totalizando R\$ 773 milhões. Mas se, naquele mesmo ano, todos os jovens urbanos aptos (sem o critério da busca de trabalho) se sentissem estimulados a se inscrever no SINE, o montante de recursos necessários para atendê-los atingiria R\$ 3,2 bilhões, ultrapassando significativamente, em 2004, os R\$ 189,1 milhões destinados ao programa no Orçamento da União (Salomon, 21/03/04).

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 alternativa consistente de combate ao flagelo seria tornar a transição entre a escola e o mundo do trabalho menos onerosa socialmente. Adequar os currículos às necessidades das firmas, a obrigação de estágios remunerados ainda no segundo grau, órgãos públicos que ajudassem os jovens na hora de procurar emprego são, no longo prazo, ações que permitiriam equacionar, de forma mais sustentável, o problema. (Ramos, 2004, p. 1)

Os jovens adolescentes apresentaram a taxa de desemprego mais elevada (22%), em 2002; ao mesmo tempo, 42% não tinham sequer o ensino fundamental (menos de 8 anos de estudo) e

---

<sup>15</sup> 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, ele é capaz de assegurar que ocorreu procura de trabalho, mas não garante que o indivíduo estava desocupado durante todo o período.

35% nem mesmo freqüentavam escola. Entre os jovens adultos, segunda taxa de desemprego mais elevada (15%), também se observou baixo o grau de escolaridade (38% sem o ensino fundamental) e uma grande parcela que não freqüentava 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 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, por sua pouca experiência laboral ou por seu maior peso entre os demitidos por iniciativa do empregador<sup>16</sup>.

## **Notas Conclusivas**

A crise do final da década de 60 colocou em xeque as políticas keynesianas, que foram identificadas como políticas que geravam poucos novos postos de trabalho e fortes impactos sobre a inflação. Além disso, o fenômeno do desemprego nos anos posteriores atingiu os países desenvolvidos e mais fortemente as nações em via de desenvolvimento. A decomposição da taxa de desemprego aberto por faixas etárias indica que as maiores taxas estão entre crianças e jovens em vários países, inclusive no Brasil.

A política econômica inspirada no receituário de Keynes, bem como seu diagnóstico sobre a origem do desemprego pautado na defesa da insuficiência de vagas no mercado de trabalho, são inteiramente recusados. A nova interpretação busca compatibilizar as virtudes de um mercado de trabalho regulado pelo mercado com políticas públicas, em determinadas condições. No caso de um choque negativo (redução) na demanda por um trabalhador pouco qualificado, por exemplo, e um choque positivo (aumento) na demanda por um trabalhador

---

<sup>16</sup> De acordo com os dados da RAIS-MTE referentes a 2002, os jovens de 15 a 24 anos representavam 20% dos empregados e 30% dos desligados por iniciativa do empregador.

qualificado, uma atuação de órgãos públicos por meio de educação e treinamento pode alterar a composição da oferta de trabalho e permitir um ajuste entre oferta e demanda. As dificuldades de ajustamento no mercado de trabalho originam-se de duas fontes: a) falta de correspondência entre o perfil da oferta e demanda de trabalho e b) na lentidão que pode ser constatada, no sistema de preços, na transmissão de informações. A origem da persistência do desemprego é identificada pela incompatibilidade entre o perfil da oferta e os requisitos exigidos do lado da demanda de trabalho, não se deve, portanto, a uma insuficiência de postos de trabalho. Baseados nesse diagnóstico, os vários países adotaram estratégias que viabilizaram a construção de um Sistema Público de Emprego compreendendo medidas passivas e ativas.

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 jovens 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 consolidada os desempregados pouco experientes são contratados em quantidade mais relevante. 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 sua vez, priorizam-se os trabalhadores com menor capital humano específico, entre os quais o número de jovens também se destaca.

Dentre as medidas ativas de combate à desocupação está o programa de subsídio ao emprego, voltado especialmente para os jovens e adotado inicialmente em alguns países europeus, em seguida por algumas nações em via de desenvolvimento.

As evidências no caso dos países europeus apontam que o desemprego juvenil está correlacionado ao desempenho econômico, portanto, as políticas de emprego para jovens devem levar em conta esse estado. A utilidade das diferentes medidas, como subvenção ao emprego e os programas de formação, dependerá do funcionamento da economia.

Se a origem das alarmantes taxas de desemprego em diversas nações é a criação insuficiente de postos de trabalho, que se deve ao péssimo desempenho dos indicadores

macroeconômico após os anos 80, a implementação de programas, sem alterações nesses indicadores, provavelmente não terá impacto sobre a taxa de desemprego juvenil.

No caso brasileiro, o executivo federal deslanchou recentemente um programa de subvenção ao primeiro emprego focalizado nos jovens de famílias com renda *per capita* até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo, mas, dado o enorme contingente de jovens urbanos desocupados e aptos ao programa (1.288.360, em setembro de 2002, tendo aumentado desde então) e seu elevado custo, o programa deverá ter um baixo impacto no desemprego juvenil. O PNPE não garante necessariamente a geração de novos postos de trabalho, o que seria decisivo para a redução desse desemprego.

Uma análise muito difundida na década de 90, no Brasil, apontava que o crescimento econômico causa 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 que, portanto, o crescimento econômico no País gerava empregos informais e precários.

Entretanto, a alteração da política de âncora cambial e sua substituição por um sistema de metas de inflação mudou as relações entre crescimento e emprego. Ainda nas regiões metropolitanas, em 2000, ano em que o PIB cresceu 4,36%, o emprego dos assalariados com carteira aumentou 3,78%, e para as ocupações informais a variação foi de 2,48%, como mostra Ramos (2003), afirmando 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 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 emprego formal-produto. (Ramos, 2003, p.13-14)

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. De acordo com os argumentos anteriores, esse grupo etário é fortemente afetado na recessão e pouco beneficiado nos estágios iniciais da recuperação, portanto, somente o

crescimento econômico sustentado pode estabelecer amplas oportunidades de inserção para os jovens.

## Referências Bibliográficas

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

BALTAR, P. Mercado de Trabalho na Região Metropolitana de São Paulo dos Anos 90: modificações na estrutura ocupacional. In: XIII Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais, XIII, 2002, Ouro Preto. **Anais do XIII Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais**. Ouro Preto: CD-Rom, 4 a 8 de novembro de 2002. 23 p.

BLANCHFLOWER, D. G & FREEMAN, R.B. The declining economic status of young workers in OECD countries. In: BLANCHFLOWER, D. G & FREEMAN, R.B (Orgs). **Youth Employment and Joblessness in Advanced Countries**. Chicago: NBER and University of Chicago Press, 2000.

CACCIAMALI, M.C, SILVA, G.B & MATOS, F. Sistema Nacional de Emprego: desempenho interestadual. In: OLIVEIRA, M.A. **Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas: UNICAMP, IE, 1998. p. 169-192.

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.

CÁRDENAS, A & FLORES, C. **Políticas de empleo e institucionalidad laboral en la Unión Europea y el Mercosur**. Chile: OIT, 1999. 55 p.

CHAHADD, J.P.Z. **O panorama do seguro-desemprego no cenário internacional no início dos anos noventa**. Rio de Janeiro: Centro de Políticas Públicas, Texto para discussão, n. 24, 1994. 42 p.

CHESNAIS, F. A. **Mundialização do Capital**. São Paulo: Xamã, 1996. 335 p.

FLORI, P.M. Desemprego de jovens no Brasil. Encontro Nacional de Economia, XXI, 2003, Porto Seguro. **Anais XXI Encontro Nacional de Economia**. Porto Seguro: CD-Rom, 9 a 12 de dezembro 2003. 18 p

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

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

KEYNES, J.M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1985. 333 p.



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

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

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Relação Anual de Informações Sociais – RAIS**. Brasília: CD-ROM, 2002.

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, dezembro 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.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Tendências mundiales del empleo**. Genebra: OIT, 2003. 108 p.

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

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

RAMOS, C.A. & FREITAS, P.S. **Sistema Público de Emprego: objetivos, eficiência e eficácia** (Notas sobre os países da OCDE e o Brasil). Brasília: IPEA, Texto para discussão n. 568, 1998. 39 p.

RAMOS, C. A **Políticas de geração de emprego e renda justificativas teóricas, contexto histórico e experiência brasileira**. Brasília: Universidade de Brasília, Texto para discussão n. 277, 2003. 28 p.

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

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

SALOMON, M. “Só Renilson, 21, ganhou ‘Primeiro Emprego’”. **Jornal Folha de São Paulo**, São Paulo, 21 mar. 2004, p. B1.

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

