

**Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**  
Centro de Documentação e Informação  
Coordenação de Biblioteca  
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



**CÂMARA DOS DEPUTADOS  
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

Márcio Luiz Weyrich

**PRIMEIRO EMPREGO:  
Uma análise comparativa dos programas federal e  
estaduais**

Brasília  
2007

**Márcio Luiz Weyrich**

**PRIMEIRO EMPREGO:  
Uma análise comparativa dos programas federal e  
estaduais**

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Cefor/ISC como parte das exigências do curso de Especialização em Orçamento Público.

Orientador: Ricardo Chaves de R. Martins

**Brasília**

**2007**

### **Autorização**

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_ .

### **Ficha catalográfica da obra:**

Weyrich, Márcio Luiz.

Primeiro emprego [manuscrito] : uma análise comparativa dos programas federal e estaduais / Márcio Luiz Weyrich. -- 2007.

49 f.

Orientador: Ricardo Chaves de R. Martins.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, e Instituto Serzedello Corrêa (ISC), do Tribunal de Contas da União, Curso de Especialização em Orçamento Público.

1. Trabalhador jovem, programa, Brasil. 2. Políticas públicas, avaliação, Brasil. 3. Emprego, programa, Brasil. 4. Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para Jovens (Brasil) (PNPE), avaliação. I. Título.

CDU 331-053.6(81)

## **Primeiro Emprego: uma análise comparativa dos programas federal e estaduais**

Monografia – Curso de Especialização em Orçamento Público da Câmara dos Deputados.

Aluno: Márcio Luiz Weyrich

Banca Examinadora:

---

Prof. Ricardo Chaves de R. Martins

Orientador

---

Prof.<sup>a</sup> Rejane Maria de Freitas Xavier

Brasília, 16 de julho de 2007

## Resumo

Este trabalho apresenta uma análise comparativa dos programas de estímulo à criação de postos de trabalhos para os jovens. No âmbito federal, foi analisado o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego – PNPE, implantado em 2003. Confrontando com o federal, foram analisados os programas estaduais do Rio Grande do Sul, São Paulo e Bahia. A partir da análise, pôde-se constatar que os programas de estímulo ao primeiro emprego para jovens apresentam aspectos restritivos em relação ao universo de jovens atendido. A maior parte deles visa beneficiar apenas o jovem menos favorecido, o que não é recomendado pela literatura especializada, uma vez que o problema do desemprego juvenil atinge aos jovens sem discriminação de classe social. Outro aspecto verificado é que a maior parte dos programas prefere visar à inserção do jovem no mercado de trabalho por meio de subsídios às empresas contratantes, não se preocupando com políticas efetivas de qualificação para o jovem. Foi constatado também que o programa do estado da Bahia é o mais abrangente no que diz respeito ao público-alvo: não há critérios severos para a qualificação dos jovens interessados, ao contrário do programa paulista, onde houve uma excessiva focalização do público-alvo. Ao final do trabalho, foram formuladas algumas considerações aos gestores e formuladores de programas de estímulo ao primeiro emprego, conforme sugeridas pela literatura especializada.

**Palavras-chave:** Programa Primeiro Emprego, avaliação de políticas públicas, PNPE, desemprego juvenil.

## **Lista de Quadros**

Quadro 1 – Órgãos responsáveis e legislação.....	35
Quadro 2 – Objetivos dos programas.....	35
Quadro 3 – Público-alvo e critérios de participação nos programas .....	37
Quadro 4 – Espécie de trabalho contratado.....	39
Quadro 5 – Benefícios dos programas.....	39
Quadro 6 – Empresas que podem participar dos programas.....	40

## Sumário

<i>Resumo</i> _____	4
<i>Lista de Quadros</i> _____	5
<i>Sumário</i> _____	6
<b>1. Introdução</b> _____	7
<b>2. Revisão da Literatura</b> _____	10
2.1 Avaliação de Programas de Governo _____	10
2.2. O problema do desemprego entre os jovens _____	14
2.3. Causas do desemprego juvenil _____	19
<b>3. Metodologia</b> _____	23
<b>4. A Pesquisa</b> _____	24
4.1. Os programas estaduais _____	26
4.2. O programa federal _____	31
4.3. Análise dos programas _____	34
4.4. Reflexões sobre as políticas de primeiro emprego _____	41
<b>5. Conclusões e recomendações</b> _____	45
<b>6. Bibliografia</b> _____	48



## 1. Introdução

As reformas de Estado implantadas por diversos países a partir da década de 90 trouxeram, como elemento essencial à efetivação da chamada “Nova Administração Pública” e como elemento complementar às novas técnicas de gestão preconizadas, a necessidade de desenvolver e implementar programas de avaliação de desempenho não só dos agentes públicos mas também das políticas públicas por eles praticadas. No caso brasileiro, o Plano Diretor da Reforma do Estado deu o passo inicial neste sentido enquanto focalizou, na reforma das instituições públicas, a eficácia da ação do servidor público, sua responsabilização por resultados e a satisfação do público-alvo sociedade.

Relativamente à avaliação das políticas públicas ou dos programas de governo que as compõem, coube à metodologia de gestão do Plano Plurianual 2000-2003 introduzir o conceito de ciclo de gestão, no qual incluem-se as atividades de planejamento, monitoramento, avaliação e revisão dos programas e do PPA.

Dentro deste contexto, a avaliação assume papel de instrumento essencial na gestão administrativa pública, auxiliando, a partir de seus resultados, a tomada de decisões sobre a formulação de novos programas e políticas, sobre o aperfeiçoamento ou o abandono daqueles que não contribuíram para a solução de um problema ou atendimento de uma demanda social, ou sobre a manutenção de esforços e a continuidade de alocação de recursos orçamentários àqueles que atingiram seus objetivos.

A análise de políticas públicas e, em um foco cada vez mais pontual, a avaliação de programas governamentais, têm buscado identificar de que maneira o planejamento da ação governamental pode ser incrementado a partir dos resultados de ações anteriormente planejadas, no ciclo de gestão contínuo que agregue conhecimentos advindos da experiência cotidiana e das ciências que a cercam, como a política, a social e até mesmo a exata. Para tanto, é necessário cada vez mais acompanhar as políticas e os programas, por onde quer que eles se estendam.

Dentro da federação, a iniciativa do desenvolvimento e da aplicação de programas governamentais dá-se, muitas vezes, primeiramente pelos estados e depois pelo governo federal. Outras vezes a União é a precursora na aplicação dos programas, fomentando ações semelhantes em níveis estadual e municipal. Esta concorrência é sempre benéfica na medida em que somam-se os benefícios oferecidos ao cidadão. Pode ocorrer, entretanto, que nem sempre as melhores ações sirvam como exemplo para a melhoria das demais ações semelhantes, pela falta de um estudo comparativo que evidencie diferenças positivas ou negativas entre elas.

O Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE), do governo federal, foi criado pela Lei 10748/2003 e reformulado pela Lei 10940/2004, que definiu valores de incentivo pago às empresas que aderirem ao programa e criou facilidades operacionais (BRASIL, 2007). A clientela são os jovens de 16 a 24 anos que nunca trabalharam e que estejam em situação de desemprego involuntário, cuja renda familiar per capita seja inferior a meio salário mínimo e que estejam na escola.

Os programas estaduais que buscam objetivos idênticos aos PNPE e que serão analisados neste trabalho, para fins de comparação, são o Programa Primeiro Emprego, do Rio Grande do Sul, criado pela Lei 11363/99, o Programa Meu Primeiro Trabalho, do estado de São Paulo, instituído pelo Decreto Estadual 44860/2000, e o Programa Primeiro Emprego, do estado da Bahia, criado pela Lei 8.578/2003.

Analisando estes quatro programas em relação às suas características de seleção, execução e abrangência, será permitido perceber os principais problemas que cada um enfrentou em sua implementação. A partir desta análise, este trabalho procurou responder aos seguintes questionamentos: Quais as principais características dos programas de estímulo ao primeiro emprego? Quais são os principais empecilhos a sua execução? Dos quatro programas analisados, qual melhor atende seus objetivos?

Para obter estas respostas, o presente trabalho teve como objetivo principal analisar criticamente os programas de estímulo ao primeiro emprego nos governos federal e estaduais. Como objetivos secundários, o trabalho visou destacar as ações e características dos programas que estejam gerando

melhores resultados para o jovem cidadão, bem como formular recomendações que permitam o aprimoramento de programas semelhantes.

Avaliar programas é testar o sucesso do planejamento. O planejamento governamental inicia-se com a definição dos objetivos do governo e com os programas que permitirão o seu alcance. A avaliação assume então grande importância para o sucesso do planejamento, na medida em que contribui com insumos de informação necessários àqueles que tomarão decisões afetas aos programas de governo.

Atualmente, a avaliação de programas sociais possui um viés amplo e se torna cada vez mais necessária. Os problemas sociais recomendam avaliações permanentes e que não se limitem apenas ao seu aspecto econômico, mas aos impactos sociais desejados das políticas, seus objetivos, sua coordenação, seus incentivos e outros (MARINHO & FAÇANHA, 2001).

Tendo em vista a necessidade de avaliarem-se programas sociais, os programas de estímulo ao primeiro emprego dos jovens inserem-se no rol daqueles que demandam a observação atenta do pesquisadores, da sociedade, do empresariado e do próprio governo, uma vez que o desemprego juvenil é um dos principais desafios enfrentados pelo Estado. O índice de desemprego entre os jovens de 16 a 24 anos é quase o dobro da taxa de desemprego em geral (BRASIL, 2007), merecendo, portanto, um acompanhamento mais acurado, o que justifica que se busquem as melhores práticas para a eficácia dos programas que visem a diminuí-lo.

A partir da realização da pesquisa, o estudo pretende contribuir com a somatória teórica da avaliação do Programa Primeiro Emprego, bem como sugerir práticas positivas que possam ser adotadas por gestores ou executores de programas congêneres.

## 2. Revisão da Literatura

### 2.1 Avaliação de Programas de Governo

O conceito de avaliação de programas de governo surge no cenário mundial logo após a Segunda Grande Guerra, em virtude da necessidade de melhoria da eficácia da aplicação dos recursos pelo Estado. Para essa finalidade, foram desenvolvidos inúmeros métodos a fim de possibilitar a análise das vantagens e dos custos de programas .

Neste trabalho, a definição tomada de avaliação de programas públicos segue a orientação da UNICEF no que diz respeito ao tema. Assim, a avaliação é o exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e a relevância de seus objetivos. O propósito da avaliação é, na visão de Costa e Castanhar (2003), “guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa.”

Segundo Silva (1999), o motivo mais imediato do interesse pela avaliação de programas de governo seria a preocupação com a efetividade, isto é, com a aferição dos resultados esperados e não-esperados alcançados pela implementação dos programas. O segundo motivo seria o de entender o processo pelo qual os programas alcançaram ou não esses resultados, analisando a dinâmica da intervenção estatal e os problemas concretos advindos da implementação. Outros motivos relevantes seriam a aprendizagem organizacional das instituições públicas sobre suas atividades, a tomada de decisão sobre a continuidade ou não dos programas e, ainda, a transparência, qualidade e *accountability* na gestão dos recursos públicos (responsabilização dos gestores por decisões e ações implementadas).

A importância da avaliação de programas sociais é destacada por Cohen e Franco (1995). Para estes autores, a avaliação de projetos sociais tem um

papel central no planejamento governamental, não sendo possível que estes sejam eficazes se não forem avaliados os resultados de sua aplicação.

Em relação aos programas sociais, Cano (2004) afirma que existe uma grande distância entre sua importância e a avaliação efetiva que a sociedade faz dos resultados obtidos. Desta forma, as avaliações mais importantes são aquelas que buscam saber se os resultados esperados são realmente conseguidos, se a educação melhora, se a saúde melhora, se a violência diminui, se o emprego aumenta etc., ao mesmo tempo em que se verifica se os gastos não foram excessivos.

Na visão de Carvalho (1993), o campo mais geral de entendimento da avaliação pressupõe a noção de que políticas públicas consistem em processo contínuo de decisões, que se alteram permanentemente. Se o sistema das políticas públicas é um processo em fluxo, então, por associação, uma dada política pública não pode configurar-se como seqüência linear de etapas, estanques e sucessivas de formulação, implementação e avaliação de decisões previamente tomadas. Assim, a abordagem que melhor expressa o quadro real das políticas públicas é a que a considera como processo contínuo de decisões que, se de um lado pode contribuir para ajustar e melhor adequar as ações ao seu objeto, de outro, pode alterar substancialmente uma política pública.

Por este entendimento, a avaliação é parte constitutiva do processo da política pública. Ou seja, ele não é unicamente formulação e implementação de ações. A avaliação integra-se a esse processo como atividade permanente que acompanha todas as fases da política pública, desde a identificação do problema da política até a análise das mudanças sociais advindas da intervenção pública.

A avaliação de processo visa acompanhar e avaliar a execução dos procedimentos de implantação dos programas e políticas e diferencia-se em avaliação de eficácia e de eficiência. O objeto central dessa modalidade é avaliar a adequação dos meios e recursos utilizados perante os resultados parciais ou finais, referenciados aos objetivos e metas propostos pela política ou programa. Ressalte-se, contudo, que avaliar processo não pode se confundir com monitorar programas, uma ferramenta de gerenciamento aplicada durante sua execução.

A avaliação de impacto é aquela que focaliza os efeitos ou impactos produzidos sobre a sociedade e, portanto, para além dos beneficiários diretos da intervenção pública, avaliando-se sua efetividade social. Dois pressupostos orientam a avaliação de impacto. O primeiro reconhece propósitos de mudança social na política em análise e, neste caso, faz sentido estruturar a investigação para mensurar seus impactos. O segundo pressuposto é o que estrutura a análise com base em uma relação causal entre a política ou programa e a mudança social provocada. Pode-se constatar empiricamente mudanças, proceder à sua diferenciação, à sua quantificação, etc. Contudo, para se analisar o impacto dessas mudanças, é preciso estabelecer a relação causa-efeito entre estas e a ação pública realizada por meio da política. Em suma, não basta constatar a ocorrência da mudança; é preciso provar que foi causada pelo programa.

Para Marinho e Façanha (2001), avaliação pressupõe comparação, e os resultados costumam ser antecidos por procedimentos, normas, estratégias, inclusive e principalmente emergentes, que permitem antever novos resultados, e realizações básicas a serem levadas em conta pela avaliação, em adição aos produtos finais e aos recursos iniciais. Ser *efetivo*, antes de ser eficiente e eficaz, também significa possuir competência para desenhar e implementar boas estratégias.

A *efetividade* do programa social refere-se, assim, à implementação e ao aprimoramento de objetivos, independentemente das insuficiências de orientação e das falhas de especificação rigorosa dos objetivos iniciais declarados do programa. Organizações são efetivas quando seus critérios decisórios e suas realizações apontam para a permanência, estruturam objetivos verdadeiros e constroem regras de conduta confiáveis e dotadas de credibilidade para quem integra a organização e para seu ambiente de atuação.

Na Visão de Arretche (1998, apud FRASSON, 2001), avaliar a efetividade de um programa significa examinar a relação entre sua implementação e seus impactos, ou seja, examinar se houve impactos e se estes significaram sucesso ou fracasso na melhoria de alguma condição previamente verificada. Segundo Arretche, somente a avaliação de efetividade

possibilita que seja estabelecida a relação de causalidade entre ações do projeto e resultado final.

Para Cohen e Franco (1995), examinar o grau de alcance dos fins últimos dos projetos, constatando se houve mudanças nas condições das populações, “em que medida, e por quê”, é verificar o impacto da efetividade.

No que tange à *eficiência*, esta dimensão remete a avaliação para considerações de benefício e custo dos programas sociais. Basicamente, avaliar a eficiência de um projeto é avaliar a rentabilidade econômica, estabelecendo uma relação entre custos e resultados objetivos (REIS, 2000c, apud FRASSON, 2001). Segundo este raciocínio, um programa torna-se mais eficiente quanto menor for a relação custo/benefício para o atingimento dos objetivos estabelecidos inicialmente (COSTA E CASTANHAR, 2003). Deve-se reconhecer que organizações só estariam sendo eficientes se demonstrassem antes ser efetivas, no sentido já mencionado. De outra forma, recursos escassos poderiam estar associados a resultados passíveis de ser aprimorados.

Os programas sociais também possuem objetivos de *eficácia*, uma vez que, esperadamente, os investimentos que mobilizam devem produzir os efeitos desejados. Para Costa e Castanhar (2003), é necessário medir o grau em que o programa atinge os seus objetivos. Cohen e Franco (1995) corroboram esta visão, na medida em que afirmam que “a eficácia é o grau em que se alcançam os objetivos e metas do projeto na população beneficiária, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados”.

Percebe-se, então, que o grau de alcance dos objetivos definidos inicialmente nos projetos é a característica definidora da própria eficácia, demonstrando, pelos indicadores, até que ponto os objetivos foram atingidos (FRASSON, 2001).

Por outro lado, é importante reconhecer que a efetividade e a eficiência dos programas são ingredientes indispensáveis da eficácia, inclusive para fins de conhecimento dos resultados pretendidos. Ou seja, programas sociais só serão eficazes se forem antes efetivos e eficientes, e os objetivos pretendidos dos programas também são estruturados pela condução e objetivos efetivos dos programas. Essa constatação, se acatada, define uma agenda de atividades de escopo substancial para a avaliação.

## 2.2. O problema do desemprego entre os jovens

O desemprego dos jovens e a ampliação dos obstáculos de inserção no mercado de trabalho vêm produzindo uma grave crise social que pode ter como conseqüência o aumento da vulnerabilidade juvenil. De igual forma que o desemprego entre os jovens amplia o individualismo e a frustração, causa desesperança quanto ao futuro e desânimo em relação às dificuldades enfrentadas. A exclusão de uma ocupação no mercado de trabalho pode fazer os jovens utilizarem suas energias em atividades prejudiciais à sociedade e a sua vida em primeiro lugar, tais como o uso de drogas, a prática de ações violentas e criminosas, e até mesmo na geração de movimentos neonazistas. Essa energia poderia ser utilizada em práticas reivindicativas para a melhoria de suas condições de vida e trabalho e em atividades que tornariam a vida em sociedade melhor, como no exercício da cidadania e da solidariedade.

Neste sentido deve-se dizer que nas últimas décadas vem ocorrendo uma precária incorporação dos jovens ao mercado de trabalho e a sociedade como um todo, tanto nos países centrais quanto nos periféricos. Contudo, a situação é mais grave nos países em desenvolvimento por causa da precária rede de proteção social. Segundo a OIT (Organização Internacional do Trabalho), em 2004, o desemprego juvenil no Brasil e em oito países latino-americanos<sup>3</sup> era o dobro do desemprego total. Em relação aos países centrais, o desemprego juvenil vem se ampliando desde a metade da década de 1970. Na década de 1990, por exemplo, a taxa de desemprego juvenil dos países da OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico) permaneceu cerca de dez vezes superior à do final da década de 1960. Em 1998, dos 35 milhões de desempregados existentes nos países membros da OCDE, mais de 16 milhões eram jovens representando aproximadamente 46% do total de desempregados.

Por conseguinte, o desemprego juvenil pode também afetar o potencial produtivo da juventude e o futuro dos países, porque na ordem natural das coisas os jovens serão os adultos e profissionais do futuro. Porém, se não conseguirem um posto de trabalho de que forma vão adquirir experiência, ser independentes em relação à família e as políticas públicas e ser atores sociais preparados para as mudanças econômicas, sociais e tecnológicas?



Em alguns países, os Ministérios do Trabalho concentram suas ações na geração de postos de trabalho para os trabalhadores de maior idade, especialmente os chefes de família. Na argumentação de Dedecca (1999), citado por Mesquita (2006), até mesmo os sistemas de proteção social, mesmo quando flexibilizados, têm protegido especialmente os trabalhadores adultos. A legitimação para essa posição dos governos e de seus Ministérios do Trabalho está no fato que os adultos possuem maior responsabilidade na organização familiar, inclusive na manutenção econômica dos jovens. Em síntese, não é um equívoco dar preferência à geração de empregos para os trabalhadores mais velhos, o equívoco se encontra quando os jovens são deixados de lado nos programas de geração de postos de trabalho e ao mesmo tempo não possuem as mínimas condições para aumentar a escolaridade e a qualificação.

Na análise de Offe (1995), parte dos sindicatos tem a postura de que a luta prioritária é pela garantia de trabalho a indivíduos do sexo masculino entre 25 e 35 anos. Isso então explica porque o desemprego dos jovens (sempre podem estudar e se qualificar) não chega a gerar solidariedade, não mobilizando os sindicatos e parte dos trabalhadores com o intuito de sua diminuição. O grau de sindicalização entre os jovens é muito pequeno, o que dificulta sua luta política por mais empregos ou por postos de trabalho melhores. Deste modo, percebe-se que os jovens não possuem grupos de pressão que defendam seus interesses específicos e em sociedades, como a nossa, fundamentadas no corporativismo, isto significa uma grande desvantagem.

Oportuno se torna dizer que os jovens enfrentam atualmente barreiras, quase intransponíveis, para ingressarem e se manterem no mercado de trabalho porque ocorre o aumento do desemprego, da informalidade e da precariedade das ocupações.

Essas barreiras se manifestam ainda através do baixo crescimento econômico, da pequena geração de postos de trabalho e dos obstáculos impostos pelas empresas: exigência de experiência profissional anterior, altos requisitos de escolaridade formal e de qualificação. Existe na visão de algumas empresas uma discriminação em relação à mão-de-obra juvenil com a justificativa de que ela seria menos responsável e produtiva.

Essas justificativas são muitas vezes utilizadas com o objetivo de culpar os jovens por estarem sem emprego. É preciso salientar o fato que a grave crise econômica dos anos 1970 nos países centrais e dos anos 1980 nos países

periféricos juntamente com os efeitos negativos das políticas econômicas neoliberais adotadas a partir de então acarretaram instabilidade na inserção dos jovens no mercado de trabalho. Outras conseqüências foram a piora das condições de trabalho (com contratos de trabalho temporários e ampliação da precarização do trabalho) e aumento do desemprego juvenil. A atual situação nos países centrais “aponta para uma situação sem precedentes no cenário ocupacional do jovem, especialmente se comparada ao período da era de ouro do capitalismo (POCHMANN, 1998).

Na teoria de Friedman et al. (1983), o salário mínimo é um meio de aumentar o desemprego juvenil, já que uma parte dos jovens foi mediocrementemente educada e possui pouca especialização; então seu trabalho não valeria para o empregador um salário mínimo. Na análise desse autor, se fosse estipulado para os jovens um salário mínimo inferior ao dos adultos, seria possível que o desemprego juvenil diminuísse e que esse grupo social tivesse meios de ampliar a sua qualificação profissional, o que tornaria mais fácil a conquista de um emprego melhor no futuro.

Como há de se verificar, o desemprego juvenil é uma espécie de desemprego estrutural, pois não diminui mesmo em períodos de recuperação econômica, além de ser um dos aspectos mais importantes da atual crise do emprego (Sanchis, 1997). Em períodos de aumento do desemprego total associado ao baixo crescimento econômico e à pequena geração de postos de trabalho, o desemprego juvenil tende a aumentar mais do que a média. Na análise de Tokman (2003), os jovens são os mais prescindíveis sempre que se realizam ajustes econômicos e os menos necessários em períodos de recuperação econômica. Nas situações de crescimento da economia e da produção há, quase sempre, expansão do nível de emprego, porém sendo mais favorável, pelo menos em princípio, a contratação de trabalhadores adultos do que a de jovens. Por tais razões, o desemprego juvenil tende a ser superior ao registrado entre os adultos.

Em virtude dessas considerações cumpre observar que o desemprego no início da vida ativa de um indivíduo pode afetar profundamente seu potencial produtivo, e, portanto, suas possibilidades de emprego e renda futuras (POCHMANN, 1998). Quando o desemprego juvenil é de longa duração pode prejudicar a conquista de um novo emprego, acarretar aumento da pobreza e da exclusão social, além de causar diminuição da auto-estima dos jovens, fazendo que em alguns casos eles deixem de procurar emprego ativamente,

transformando-se em desempregados ocultos por desalento ou mesmo em inativos.

É necessário ressaltar que boa parte dos jovens desempregados acaba se culpando por não possuir um posto de trabalho, especialmente à medida que atribuem a ausência de um emprego à falta de qualificação. De acordo com Kober (2003), divulga-se fortemente pela mídia, pelas ONGs, pelos governos e pelas empresas a ligação linear entre qualificação e emprego. Neste sentido, quanto mais escolarizado e mais qualificado o trabalhador, maior seria a chance de estar empregado. Como destaca a autora, deste modo estar-se-iam ocultando as relações econômicas, sociais e políticas que determinam a inserção ou exclusão dos indivíduos em um emprego no mercado de trabalho. Ademais, transforma o desemprego em um problema de ordem individual, que pode ser resolvido pela ampliação da qualificação.

No período atual, mesmo os jovens e outros grupos sociais muito qualificados, até com curso superior, não têm postos de trabalho garantidos, demonstrando que o problema não é a qualificação, mas a ausência de empregos, bem como a influência da situação econômica e da dinâmica do mercado de trabalho. Na opinião de Kober (2003), o aumento das taxas de escolaridade não leva à criação de empregos. Estes dependem mais de um modelo político-econômico voltado para isto. A qualificação e a educação são condições necessárias para a inserção no mercado de trabalho, mas estão distantes de ser suficientes.

Mesquita (2006), lembra ainda que há, entre os jovens, a vergonha por estarem desempregados, pois existe uma pressão social e familiar para que estejam trabalhando. Sobretudo em situações em que o segmento juvenil amplia o tempo de estudo e não consegue um emprego, dependendo por mais tempo da família, além do fato de dependerem das políticas públicas. Deste modo, o desemprego juvenil é um indicativo da gravidade da crise social atual. Refletindo com base em Castel (1998), o desemprego dos jovens é um meio de arruinar a coesão social.

De acordo com Weller (2003), citado por Mesquita (2006), o desemprego juvenil tem um ponto positivo, já que é uma espécie de incentivo para que o jovem continue estudando e não tente ingressar prematuramente no mercado de trabalho. Mas, nos casos de famílias de baixa renda de países periféricos, como o Brasil, pouco importa se o desemprego juvenil aumentou, pois elas necessitam

colocar seus filhos na estrutura produtiva para que possam ter alguma renda e assim auxiliar no orçamento familiar. Os jovens trabalhadores estão mais concentrados naquelas famílias em que os rendimentos são mais baixos. Em razão disso, não basta apenas melhorar as leis e as políticas de emprego existentes ou criar novas leis e políticas. É necessário propiciar melhores condições de vida para a população pobre através da distribuição da renda de forma mais igualitária, para que os jovens não sejam forçados precocemente a ingressar no mercado de trabalho.

Conforme Pochmann (1998), o desemprego juvenil se destaca como uma das características da transformação do mercado de trabalho brasileiro durante a década de 1990 e início do século XXI. Não se pode perder de vista que na última década, ocorreu o aumento dos anos de estudo e da qualificação profissional dos jovens brasileiros. Por exemplo, para a faixa etária entre 15 e 17 anos a taxa de escolarização aumentou de 61,9% em 1993 para 82,4% em 2003, segundo dados da PNAD. Ao passo que, o desemprego desse grupo etário não diminuiu, mas expandiu de 38,1% em 1993 para 51,8% no ano 2003, segundo a PED (Pesquisa de Emprego e Desemprego) do Dieese/Seade. O aumento dos anos de estudo deveria ser determinante para a conquista de um emprego pelos jovens. Mas por causa da reestruturação das empresas, do baixo crescimento econômico e da diminuição dos investimentos públicos e privados não houve melhoria da situação ocupacional desse grupo etário, fazendo que o desemprego dos jovens se expandisse e chegasse a patamares nunca antes verificados. Portanto, o aumento da escolaridade não garante uma vaga no mercado de trabalho, pois é necessário um aumento de oportunidades de emprego à população juvenil.

Um fator a ser destacado é que a idade, o nível sócio-econômico e o gênero têm influência na maneira que se manifesta e ocorre o desemprego e a inserção dos jovens no mundo do trabalho. O desemprego tem sido mais forte para a mão-de-obra juvenil do sexo feminino. Enquanto a maior taxa de participação dos jovens no mercado de trabalho brasileiro está na faixa etária entre 18 e 24 anos e o maior desemprego está entre os indivíduos de 15 a 17 anos de idade, segundo dados da PED do Dieese/Seade. No sentido de compreender, essas informações é necessário destacar que boa parte do primeiro grupo já teve algum contato com o mercado de trabalho, ou seja, já possui alguma experiência profissional. Ao passo que os jovens entre 15 e 17 anos ainda estão, na maioria das vezes, à procura do primeiro emprego e enfrentam a falta de experiência

profissional anterior e a proximidade do alistamento militar para os jovens do sexo masculino como obstáculos para a conquista de um posto de trabalho.

Com o intuito de tentar minimizar o desemprego juvenil e seus efeitos, foram criadas políticas públicas desde a década de 70 nos países europeus. Uma alternativa ao desemprego juvenil muito praticada no caso europeu é o retardamento do ingresso dos jovens ao mercado de trabalho, por meio de políticas de garantia de renda, do aumento da escolarização e do treinamento profissional. Essa ação é importante, pois diminui a pressão dos jovens sobre o mercado de trabalho. Contudo, sua eficiência depende de, ao final do processo, existirem empregos adequados a esses jovens.

Neste trabalho, classifica-se como desempregados os jovens que estão à procura de emprego com disponibilidade para trabalhar e sem exercer atividade produtiva. Contudo, esta classificação se expande tanto para os jovens que já tiveram alguma experiência profissional quanto para aqueles que estão à procura de seu primeiro emprego. Existem duas classificações que levam em conta o desemprego dos jovens sem experiência profissional: uma de Pochmann (2000), o desemprego de inserção (constitui o primeiro contato do jovem com o mercado de trabalho depois da passagem pelo sistema educacional). A segunda é de Santos (2000), o desemprego não cessante (refere-se às pessoas que nunca trabalharam e que, por isso, estão a procura do seu primeiro emprego).

### **2.3. Causas do desemprego juvenil**

A reestruturação produtiva, a adoção das novas tecnologias e formas de gestão da força de trabalho vem causando efeitos sobre o trabalho juvenil, visto que as empresas estão menos dependentes de mão-de-obra e demandantes de maior capacitação profissional para que possam contratar um trabalhador. Deste modo, há uma responsabilidade central do sistema produtivo na produção e ampliação do desemprego dos jovens.

Na visão de Tokman (2003), ocorreu na última década uma tríplice transformação na estrutura do emprego, pois este se tornou informal, precário

e concentrado no setor terciário de maneira crescente. Portanto, as mudanças na esfera do mercado de trabalho tornaram ainda mais complicada a situação juvenil tendo como conseqüências o aumento da inatividade, do desemprego e das barreiras para a inserção ocupacional. O mercado de trabalho encontrado pelos jovens atuais não é semelhante ao existente na época de seus pais, já que é mais precário, competitivo, exigente e excludente. Na interpretação de Sanchis (1997), o desemprego dos jovens é um duplo problema: daqueles que não conseguiram o primeiro emprego e dos indivíduos que passam por diversos postos de trabalho, sem conseguir se estabilizar no mercado de trabalho.

De acordo com Camarato et al (2002), existem quatro hipóteses referentes às causas das altas taxas de desemprego entre os jovens brasileiros. São elas: a baixa demanda agregada; o salário dos jovens; a quantidade de jovens que pressionam o mercado de trabalho e a falta de qualificação desse segmento etário. Na visão de Mesquita (2006), um exame destas hipóteses revela que nem todas se comprovam. A primeira observação recai sobre a menor demanda por produtos e serviços, que tem relação com o baixo crescimento econômico e uma pequena geração de postos de trabalho, que acabam tendo efeito sobre os jovens. O baixo crescimento econômico tem influência sobre a destruição e a criação de postos de trabalho. Desta forma, fica patente que o crescimento econômico sustentado é uma condição necessária, porém não suficiente a fim de criar novos postos de trabalho e diminuir o desemprego, inclusive para o segmento juvenil.

Em relação ao salário dos jovens a hipótese é falsa e não se justifica, pois o trabalho juvenil em relação à de outros grupos sociais tem preço mais baixo. Quase sempre acompanhados de péssimas condições de trabalho. Os jovens trabalhadores possuem pouca consciência política, desconhecendo muitas vezes seus direitos, havendo, assim, maior facilidade para a exploração capitalista. Portanto, segundo Dal Rosso et al. (1986), os jovens “são o segmento mais frágil da força de trabalho, por estarem seus membros fisicamente e psicologicamente em formação e por não desfrutarem de experiências de lutas”.

Cumprir observar que a hipótese referente à quantidade de jovens que pressionam o mercado de trabalho se confirma e é resultado da carência de

renda de vários segmentos sociais. Como no Brasil parte considerável das famílias possui poucos recursos financeiros e existem restritos mecanismos governamentais de garantia de renda, uma grande quantidade de jovens é obrigada a pressionar prematuramente o mercado de trabalho.

A argumentação de que uma das causas do desemprego juvenil é a baixa qualificação não se verifica, sobretudo porque houve uma ampliação da escolaridade e têm-se atualmente os jovens mais qualificados de nossa história. Em um contexto de grande desemprego, os empregadores aproveitam para aumentar as exigências tanto de qualificação, escolaridade e experiência profissional, o que torna mais difícil a conquista do primeiro emprego ou de um novo posto de trabalho pelos jovens.

De igual forma, existe na bibliografia outras hipóteses sobre as causas do desemprego dos jovens. Na argumentação de Tokman (2003), os dois principais motivos para o alto desemprego juvenil são às altas exigências e expectativas dos jovens em relação ao emprego esperado e a rigidez do mercado de trabalho, incluindo os custos de contratação e demissão como barreiras para a contratação dos trabalhadores jovens.

No contexto atual de grande desemprego, de exclusão social juvenil e de inseguranças no mundo do trabalho, as exigências e expectativas dos jovens em relação ao emprego passam a ser pequenas. Quase sempre os jovens acabam aceitando as vagas oferecidas pelo mercado, notadamente o segmento de menor renda, devido a necessidade dos recursos conseguidos com o emprego para a manutenção na escola e no auxílio ao orçamento doméstico. Desta maneira, não se pode culpar as exigências e expectativas dos jovens como umas das causas do desemprego juvenil, pois nas condições atuais, não possuem elementos de escolha, sendo obrigados a se sujeitar às determinações e exigências do mercado de trabalho. Quando não existe auxílio estatal, os jovens desempregados aceitam mais facilmente qualquer vaga de emprego, até mesmo as que prejudicam a saúde ou a formação escolar.

Por outro lado, no Brasil, muito se fala que a legislação trabalhista protege de forma exagerada o trabalhador jovem e isso teria efeitos na incorporação desse segmento ao mercado de trabalho. Ainda na opinião de Mesquita (2006), o problema não é esse, uma vez que o custo do trabalho no país é pequeno, pois possuímos um enorme mercado informal e todos os

trabalhadores necessitam ter acesso à rede de proteção social garantida por meio da legislação trabalhista. Desta forma, alterar a legislação do trabalho juvenil e criar contratos especiais de trabalho (com eliminação de indenizações, de direitos e de contribuições sociais) exclusivamente ampliaria a precariedade e levaria a maior exploração da força de trabalho jovem com benefícios apenas para os capitalistas.

De acordo com Flori (2003), a principal causa do desemprego juvenil é a alta rotatividade no mercado de trabalho, visto que os jovens entram e saem de um emprego em um curto período de tempo. A rotatividade pode ser expandida devido ao fato de que os jovens, por não terem que sustentar outras pessoas, podem passar mais tempo procurando o emprego ideal, com melhores condições de salários e de trabalho. Na visão da autora, a dificuldade do segmento juvenil está em permanecer no emprego por um período de tempo mais longo, e não em encontrar o emprego, seja ele o primeiro ou não.

Zylberstajn (2003), reconhece a rotatividade dos jovens no mercado de trabalho como algo positivo, já que, no processo de 'rodar' pelos diversos empregos, acabam 'experimentando' as empresas e são 'experimentados' por elas, até encontrar uma vaga com a qual ele se identifique e crie um vínculo empregatício mais duradouro.

Porém, é necessário destacar que a rotatividade é uma tática empresarial para diminuir os custos com a força de trabalho e ampliar os instrumentos de precarização. Deste modo, reduzir a rotatividade da força de trabalho juvenil é uma ação que vai além da atuação juvenil, dependendo de instrumentos estatais de regulamentação e fiscalização dos contratos de trabalho. A rotatividade pode influenciar na constituição de altas taxas de desemprego juvenil, contudo não pode ser considerada a principal causa para isto, especialmente na conjuntura atual de baixo crescimento econômico e pequena geração de postos de trabalho.



### 3. Metodologia

Lakatos e Marconi (1991) conceituam metodologia como uma explicação minuciosa, detalhada, rigorosa e exata de todas as ações desenvolvidas no método. Método, por sua vez, é definido como um caminho pelo qual se chega a determinado resultado. Desta forma, é possível compreender a metodologia de um trabalho de pesquisa como a explicitação do conjunto de procedimentos usados para se atingir os objetivos previamente formulados. O objetivo maior deste trabalho foi o de analisar, crítica e comparativamente, o programa federal de primeiro emprego e os programas estaduais congêneres de São Paulo, Rio Grande do Sul e Bahia.

Para classificar a pesquisa realizada neste trabalho, foi utilizada a taxionomia de Vergara (1998), quanto aos aspectos de finalidade e meio.

Quanto aos fins, a pesquisa caracterizou-se como exploratória, vista que buscou aumentar o conhecimento em determinada área, trazendo luz a um problema previamente definido. O aumento do conhecimento sobre as características dos programas analisados foi adquirido por meio da pesquisa.

Quanto aos meios de investigação, a pesquisa caracterizou-se como bibliográfica e documental, de natureza quantitativa, mas com a tentativa de análise qualitativa, visto que busca identificar melhores práticas.

A etapa bibliográfica visou à identificação de informações presentes na literatura brasileira que versassem sobre avaliação de programas governamentais e avaliação de programas sociais, bem como à análise de avaliações prévias dos programas objeto de estudo desta pesquisa. A etapa documental compilou a cadeia normativa que regulamenta os programas de fomento ao primeiro emprego nos níveis federal e estadual. Em ambas as etapas as informações foram buscadas em fontes disponíveis em relatórios impressos, livros, revistas ou nas bases de dados, acessáveis através da internet, dos órgãos públicos envolvidos.

## 4. A Pesquisa

Segundo Mesquita (2006), as políticas de emprego para jovens realizadas no Brasil a partir da década de 1990 são classificadas em 3 tipos: políticas de qualificação profissional, políticas de inserção ao mercado de trabalho e políticas de retardamento do ingresso ao mercado de trabalho.

As que visam a qualificação profissional objetivam preparar os jovens para disputar uma vaga no mercado de trabalho. Na visão dos formuladores dessas políticas, o problema principal enfrentado pelos jovens não é a ausência de postos de trabalho, mas de qualificação. As vagas abertas pelas empresas não seriam preenchidas pela massa de jovens desempregados devido a sua desqualificação. Outro objetivo destas políticas é tornar igualitária a competição entre ricos e pobres pelas vagas do mercado de trabalho. Exemplos desse tipo de política são: o Planfor (Plano Nacional de Formação Profissional), o Programa Nacional de Qualificação (PNQ), o Capacitação Solidária realizado durante o governo FHC e os Programas estaduais e municipais de qualificação.

As políticas de inserção no mercado de trabalho buscam criar mecanismos que facilitem a passagem dos jovens da inatividade para o mundo do trabalho, por meio de estágios ou pelo estabelecimento de subsídios financeiros para as empresas contratantes. Na percepção dos formuladores dessas políticas, o desemprego juvenil se resolveria por intermédio da inserção do jovem no mercado de trabalho. Tais políticas têm também o objetivo de diminuir a violência e a vulnerabilidade juvenis. São exemplos dessas políticas o Programa Jovem Cidadão - Meu Primeiro Trabalho, realizado pelo governo do Estado de São Paulo, o Programa Primeiro Emprego do Rio Grande do Sul, o Programa Primeiro Emprego da Bahia e o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego, PNPE, do governo federal. O PNPE pode ser também classificado como uma política de qualificação profissional e de inserção ao mercado de trabalho.

As políticas de retardamento do ingresso no mercado de trabalho são ações que tentam diminuir o desemprego dos jovens e a pressão desse segmento social sobre o mercado de trabalho através de medidas que visam

retardar a inserção ao mundo do trabalho. Essas medidas se destacam por ampliar o tempo de permanência dos jovens na escola, bem como sua qualificação profissional, além do incentivo a cidadania pelo exercício de trabalhos sociais. Contudo, isso somente é possível pelo recebimento de uma bolsa de estudos pelos jovens, que enquanto estão vinculados à política não podem procurar emprego, desta maneira podem ter renda e auxiliar no orçamento familiar. Evitaria deste modo, que os jovens atendidos aceitassem quaisquer empregos, sobretudo os precários, que em muitos casos prejudicam a ida a escola.

As ações das políticas de retardamento são importantes, porém só são eficientes, se ao final desse processo existirem empregos adequados para os grupos atendidos. No Brasil, como as políticas desse tipo são poucas e a desigualdade verificada no país é enorme, somente os jovens de famílias de alta renda acabam ampliando o tempo de inatividade e de escolaridade. Entretanto, essas políticas de alguma forma tentaram fazer que a inatividade dos jovens e a possibilidade de manter a trajetória escolar elevada não seja privilégio apenas das classes sociais mais abastadas. Portanto, “para o jovem oriundo das famílias pobres o acesso à renda por meio do trabalho é condição para a manutenção de vínculos com a rede escolar” (POCHMANN, 2002). Precisa-se sublinhar que o ingresso precoce ao mercado de trabalho e o abandono da escola restringem as possibilidades de preparação para uma melhor inserção no mercado de trabalho.

Um problema que pode ser enfrentado pela política de retardamento é o abandono de uma pequena parcela dos jovens, que não aceitam retardar o ingresso no mercado de trabalho. Na visão desse grupo, retardar a inserção no mundo do trabalho apenas prejudicaria a conquista de um emprego no futuro, além de uma parte desses jovens não aceitarem receber uma renda sem a realização de um trabalho.

## **4.1. Os programas estaduais**

### **4.1.1. Rio Grande do Sul**

O Programa Primeiro Emprego do Rio Grande do Sul foi criado pela Lei 11.363, de 30 de julho de 1999 é considerado o pioneiro entre as iniciativas sistemáticas de fomento à criação de oportunidades para os jovens através do incentivo às empresas. Seu objetivo era promover a inserção dos jovens no mercado de trabalho e sua escolarização, bem como estimular o desenvolvimento das cooperativas de trabalho e das micro, pequenas e médias empresas, fortalecendo a participação da sociedade no processo de formulação de políticas e ações de geração de trabalho e renda. Também estão incluídas nos objetivos de desenvolvimento do programa as propriedades rurais do estado gaúcho.

Estavam habilitados ao programa os jovens com idade entre 16 e 24 anos e que não tenham tido nenhuma relação formal prévia de emprego. Os jovens deverão comprovar, dentro de 6 meses após sua inscrição no programa, a matrícula e a frequência à escola. As exigências de comprovar matrícula e frequência a escola, bem como a de não possuir relação empregatícia prévia, eram dispensadas caso do jovem interessado seja portador de deficiência ou de altas habilidades, bem como os vinculados a programas de inserção social coordenados ou supervisionados pelo Poder Judiciário, FEBEM ou outras entidades habilitadas, e aos egressos do sistema penal. Percebe-se que este programa ampliou sobremaneira os benefícios nele previstos para os jovens menos favorecidos, a tal ponto de não haver limites quantitativos para as empresas na contratação destes jovens, sendo essas contratações facultadas, inclusive e excepcionalmente, para as empresas de grande porte.

No intuito de ampliar as ações do programa e integrar esforços de parceiros governamentais ou não, os municípios foram convidados a participar mediante o desenvolvimento de atividades complementares, no âmbito de suas competências, onde cada prefeitura poderia efetivar as inscrições dos jovens e cadastrar as empresas interessadas em oferecer vagas.

As inscrições dos jovens eram encaminhadas às empresas cadastradas obedecida sua ordem cronológica. Caso contratasse o jovem, a empresa

receberia o valor equivalente ao piso salarial da sua categoria profissional, até o limite de R\$ 250,00 (que, à época, representava quase dois salários mínimos), durante os primeiros seis meses de contrato, para uma jornada normal de trabalho, podendo haver a contratação de apenas meia jornada, sujeita à correspondente divisão dos recursos repassados. Se não houvesse piso estabelecido em convenção ou acordo coletivo de trabalho ou decisão normativa, o valor repassado era o equivalente a um salário mínimo por jovem contratado. Todos os direitos aplicáveis à categoria profissional na qual o jovem fora contratado eram a ele assegurados.

As empresas poderiam contratar até 20% de sua força de trabalho entre jovens do programa, sendo que as que contassem com até 4 empregados já poderiam contratar um jovem.

A prioridade na contratação era dada aos jovens oriundos de famílias pobres e que estivessem cursando o 1º grau, sendo que 10% de todas as vagas foram destinadas a jovens portadores de deficiência.

As empresas habilitadas ao programa deveriam apresentar um plano de expansão que comprovasse a redução ou não de postos de trabalho nos três meses que antecederam sua habilitação, e comprometer-se a manter os novos postos de trabalho criados para os jovens pelo período mínimo de 12 meses, podendo, entretanto, substituir o jovem neste período, caso o mesmo não atenda suas exigências, nos termos da legislação e da regulamentação do programa. Caso a empresa descumpra estas exigências, estaria inabilitada para novas contratações pelo programa, bem como deveria devolver os valores recebidos.

A distribuição dos recursos para o programa, repassadas pelo Tesouro do Estado e oriundas de convênios, seriam destinadas em sua maioria para os jovens inscritos com formação de até o 1º grau. No primeiro ano do programa, foram destinados 12 milhões de reais somente do Tesouro Estadual.

#### 4.1.2. São Paulo

Criado no ano de 2000 pelo Decreto 44.860, o Programa Jovem Cidadão: Meu Primeiro Trabalho visa proporcionar aos estudantes da rede pública estadual de ensino médio a primeira oportunidade de experiência

profissional no mercado de trabalho, preparando-os para o exercício da cidadania. Seu público-alvo são os estudantes de 16 a 21 anos, matriculados no ensino médio (antigo segundo grau) ou profissionalizante do sistema público de ensino estadual da Região Metropolitana de São Paulo. O programa consiste na realização de aprendizado e prática profissional por meio de estágio, bem como na participação dos estudantes em empreendimentos ou projetos de interesse social. Aos jovens admitidos é concedida uma bolsa-estágio no valor de R\$ 130,00, por uma jornada de 20 horas semanais. As ofertas de estágio são criadas à medida em que as empresas interessadas cadastram-se no programa, oferecendo as vagas. O governo arca com o valor de R\$ 65,00 por bolsa, além do seguro de vida e acidentes pessoais do jovem, devendo a empresa custear o restante da bolsa mais os custos do transporte, se houver. O estágio vale por seis meses, podendo ser prorrogado por igual período. Não há limites para a contratação dos estagiários.

O programa beneficia somente jovens até 21 anos, significando que uma parcela expressiva dos jovens maduros, em plena necessidade de, muitas vezes, sustentar uma família recém-formada, foi preterida. É importante lembrar que a ONU considera a faixa etária juvenil aquela compreendida entre os 15 e os 24 anos de idade, quando então o indivíduo está pronto para ingressar no mercado de trabalho. Da mesma forma, no Brasil, o Estatuto da Criança e do Adolescente classifica como jovens os indivíduos entre 18 e 24 anos.

Os alunos inscritos no programa são classificados de acordo com alguns critérios. Terão preferência os alunos que:

- não tenham vínculo empregatício com empresas ou sociedades civis;
- estejam em série mais avançada do ensino médio ou profissionalizante;
- tenham a maior idade;
- tenham condições familiares mais vulneráveis: família chefiada pelo próprio candidato(a); menor grau de escolaridade do chefe da família; maior número de pessoas desempregadas na família.

Preferencialmente, os alunos classificados deverão ocupar as vagas oferecidas por empresas localizadas nas proximidades de suas respectivas escolas, e em funções que atendam suas opções.

Percebe-se, pela análise das informações sobre o programa paulista, que o público-alvo são os jovens matriculados na rede pública de ensino, cursando o segundo grau. Estes requisitos focalizam sobremaneira o público alvo, uma vez que retiram do programa os jovens do ensino fundamental e os que estejam cursando o nível superior, bem como os que estejam cursando a rede privada de ensino. Retiram também os jovens que não estejam freqüentando a escola, de forma que, para alcançar o primeiro emprego, o jovem é forçado à escolarização. Muitas vezes, a focalização é defendida a partir do argumento de que os recursos são escassos e o público-alvo é numeroso (MESQUISTA, 2006).

Do total das vagas disponíveis, até 10% serão reservadas aos estudantes que participem ou tenham participado de programas sociais ou educacionais voltados para a prevenção ou recuperação de jovens em situação de risco social e individual.

A jornada de atividades do estágio é de quatro horas diárias, podendo ter a duração 6 horas mediante a elevação do valor da bolsa-estágio, a ser pago pelo empregador, desde que não comprometa a freqüência escolar. O programa determina que o período da jornada deverá ser cumprido entre 6 horas da manhã e 22 da noite, por cinco dias na semana.

O bolsista será excluído do programa caso se ausente por três dias no mês ou até seis vezes no semestre, injustificadamente, ou quando se ausentar das atividades escolares injustificadamente, ou ainda quando deixar de observar as normas do programa. Também poderá ser desligado a critério do empregador, devendo este enviar notificação justificada à Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho, sob pena do ressarcimento dos valores pagos pelo Estado.

A empresa concedente do estágio não poderá reduzir o número de postos de trabalho formais de forma injustificada durante o período em que estiver inserida no programa, nem tampouco descumprir o Termo de Compromisso fixado na concessão do estágio, sob pena de sua exclusão.

#### 4.1.3. Bahia

No estado da Bahia, o Programa Primeiro Emprego foi instituído pela Lei 8.578, de 20 de fevereiro de 2003, no mesmo ano em que foi lançado o programa federal. Os objetivos do programa baiano eram estimular a geração de novos postos de trabalho para emprego de jovens entre 18 e 25 anos, por empresas estaduais e inscritas na condição de contribuintes normais do ICMS há mais de um ano.

As empresas candidatas deveriam ter obtido, nos doze meses imediatamente anteriores ao requerimento de habilitação, receita de vendas de até R\$ 12 milhões e não possuírem débitos correspondentes a créditos tributários definitivamente constituídos na esfera administrativa, salvo se estivessem com a exigibilidade suspensa.

O incentivo para a contratação dos jovens consistiria na dedução do ICMS a recolher, no valor de R\$ 200,00 por novo posto de trabalho gerado, desde que não excedesse a 6% do saldo devedor mensal do ICMS a recolher, resultantes das obrigações próprias ou a antecipar. Esta nova modalidade de incentivo tem a característica de fomentar a criação de emprego por meio da renúncia de receitas. O Estado, em vez de transferir recursos, deixa de arrecadá-los. Se as empresas fossem localizadas na região do semi-árido, o valor da dedução seria de R\$ 250,00 por cada novo posto gerado, podendo o somatório relativo a tais estabelecimentos atingir até 8% do saldo devedor mensal do ICMS a recolher. A empresa contribuinte poderia usufruir do incentivo por até 12 meses, por cada posto de trabalho gerado.

Para os jovens contratados não se fazem muitas exigências: basta que estejam na faixa compreendida entre 18 e 25 (dois a mais do que o inicial previsto no programa federal e um além do máximo daquele programa) e que não tenham tido outro emprego formal. Não se exige escolaridade nem comprovação de renda familiar.

Novos postos de trabalho eram considerados os resultantes de contratações adicionais à quantidade de postos existentes no primeiro dia do trimestre imediatamente anterior ao do requerimento de habilitação da empresa. Não eram considerados novos postos os resultantes de



remanejamento de pessoal entre estabelecimentos da mesma empresa ou entre coligadas ou controladas.

Caso o contribuinte fosse excluído do programa, seria exigido o ressarcimento ao Tesouro Estadual dos valores que indevidamente deduziu, bem como seria aplicada multa no valor de 100% do ICMS deduzido. Os jovens empregados, por sua vez, poderiam ser substituídos por outros que atendessem às mesmas condições.

A lei baiana do primeiro emprego teve o cuidado de não permitir o acúmulo de seus benefícios com outros na esfera fiscal. Na verdade, a lei parece que teve um interesse maior em cuidar da relação entre o Estado e a empresa contribuinte do que com o jovem contratado.

#### **4.2. O programa federal**

O Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego – PNPE – foi lançado em outubro de 2003, através da Lei 10.748, de 22 de outubro de 2003. em 2004, a Lei 10.940 alterou muitos de seus artigos. Os objetivos do programa objetivos eram a criação de postos de trabalho para os jovens ou a preparação destes para o mercado de trabalho, bem como a qualificação, a inclusão social e a escolarização. Para isso a lei ressalta a necessidade da participação da sociedade civil no processo de formulação e execução de políticas de geração de trabalho e renda.

Para a realização do PNPE, o Ministério do Trabalho e Emprego poderia realizar convênios ou outros instrumentos de cooperação técnica com os Estados da Federação, o Distrito Federal e os Municípios, com organizações sem fins lucrativos e com organismos internacionais.

O PNPE é coordenado, executado e supervisionado pelo MTE e conta com um Conselho Consultivo, ao qual caberá debater e sugerir medidas para seu aperfeiçoamento. O PNPE será mantido com recursos financeiros do MTE e do FAT. Nas ações desenvolvidas no âmbito do PNPE em que sejam utilizados os recursos do FAT, haverá acompanhamento do Conselho Deliberativo do fundo.

Para ser beneficiado pelo programa, o jovem deve obedecer aos seguintes requisitos: não ter experiência profissional anterior no mercado formal de trabalho; ter idade entre 16 e 24 anos; ser integrante de família que possui renda *per capita* de até meio salário mínimo, incluídas nesta média outras subvenções congêneres; estar freqüentando regularmente o ensino fundamental ou médio, ou estar freqüentando cursos de educação de jovens e adultos, ou ainda já ter concluído o ensino médio. O cadastramento do jovem será efetuado nos postos do SINE ou nas entidades conveniadas. No momento de serem encaminhados para as empresas terão preferência os jovens que se cadastraram primeiro no SINE, observado que 70% das vagas deverão ser preenchidas pelos indivíduos que não tenham concluído o ensino fundamental ou médio. As contratações também deverão levar em consideração as habilidades específicas exigidas pelas empresas, bem como a proximidade entre a residência do jovem e o posto de trabalho oferecido. Os contratos não abrangeriam o trabalho doméstico nem o contrato de experiência, podendo ser celebrados por tempo determinado, desde que não inferior a 12 meses.

A partir da publicação da Lei 10.940, a inscrição do empregador passa a ser feita também via Internet, nas unidades dos Correios e nos órgãos ou entidades conveniadas. Podem se inscrever como empregador as pessoas físicas e jurídicas que firmem compromissos de gerar novos empregos segundo os critérios da lei do PNPE. Os empregadores devem ainda comprovar a regularidade do recolhimento de tributos e contribuições devidas ao FGTS, ao INSS, a Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda e à Dívida Ativa da União.

Os empregadores cujo quadro de pessoal conte com até quatro empregados poderão contratar apenas um jovem pelo programa. Até dois jovens nas empresas de cinco a dez empregados. Até 20% do quadro de pessoal nas empresas com mais de 10 empregados.

Os incentivos dados pelo Governo Federal às empresas que contratarem os jovens eram diferentes na versão original do programa. Os valores da subvenção variavam conforme o faturamento anual da empresa. Para as empresas cuja renda ou faturamento não excedesse a R\$ 1.200.000,00 (micro e pequenas empresas), era concedida subvenção de até seis parcelas de R\$ 200, enquanto que as empresas de faturamento superior

àquele limite (empresas de médio e grande porte) receberiam subvenção de até seis parcelas de R\$ 100. A nova redação dada pela Lei 10.940 excluiu os limites de faturamento, dando acesso à subvenção de seis parcelas bimestrais de R\$ 250 por emprego gerado, independentemente do tamanho da empresa. Caso o jovem fosse contratado para realizar atividades em tempo parcial, o valor das parcelas de subvenção seria proporcional à respectiva jornada.

Para evitar que a empresa demitisse funcionários ativos em função da contratação dos jovens, a Lei 10.748 proibia a diminuição do número médio de empregados contabilizados no mês anterior à assinatura do termo de adesão ao programa. Entretanto, esta medida acabou por afastar os empresários do PNPE, uma vez que engessava o quadro de funcionários e não levava em consideração a rotatividade normal do setor, o que ocasionou uma baixa adesão inicial das empresas ao programa, colocando em dúvida sua eficiência e gerando diversas críticas ao governo. Com a edição da Lei 10.940, este problema foi sanado, na medida em que as novas regras do programa permitiram a rotatividade no quadro de funcionários até o limite da taxa normal para o setor e para a região, conforme informações do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED.

Havendo rescisão do contrato de trabalho do jovem antes de um ano de vigência, o empregador poderia manter o posto, substituindo o jovem dispensado por outro que atendesse os objetivos do programa, recebendo então as parcelas remanescentes, se houvesse. A substituição deveria ocorrer em, no máximo, 30 dias. Extinguindo o posto pelo empregador, as parcelas eventualmente já recebidas deveriam ser restituídas, corrigidas pela SELIC. Qualquer descumprimento aos termos da Lei sujeitava o empregador a não poder participar do programa por 24 meses, além da devolução das subvenções recebidas.

Aos empregadores era obrigatório manter à disposição da fiscalização os comprovantes de matrícula e frequência mensal dos jovens, ou a cópia do certificado de conclusão do ensino médio. Na hipótese de o empregado abandonar a escola, seria desligado automaticamente do PNPE, dando à empresa a possibilidade de contratar outro jovem. O programa também não

permite que sejam contratados jovens parentes até o segundo grau de empregadores, sócios das empresas ou dirigentes da entidade contratante.

A Lei previa também a promoção e a integração de ações congêneres entre os programas federal, estaduais e municipais, quando existentes, bem como possibilitava convênios do MTE com os Estados, o DF, os Municípios, organizações sem fins lucrativos e organismos internacionais.

### **4.3. Análise dos programas**

O PNPE foi criado atendendo a duas intenções do governo federal. A primeira delas diz respeito ao comprometimento de Lula com a juventude, na medida em que, durante sua campanha, prometeu criar medidas de estímulo à criação de empregos aos jovens e de diminuição da exclusão social da classe menos favorecida dos brasileiros entre 16 e 24 anos. A segunda motivação veio do compromisso feito pelo governo junto à ONU, durante a Assembléia Geral de 2003, quando os 173 países membros da Organização Internacional do Trabalho, em Genebra, na chamada Rodada do Milênio, comprometeram-se a apresentar planos de ação sobre empregos para os jovens. O PNPE veio então como uma tentativa de responder ao debate público acerca do tema e à pressão social que exigia melhores condições ocupacionais para os jovens brasileiros. Na elaboração do PNPE o governo federal recebeu o acompanhamento do Banco Mundial (BIRD), da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e da UNESCO. Utilizou-se inclusive a experiência desses organismos internacionais em políticas semelhantes em outros países. Segundo Mesquita (2006), o PNPE é uma versão melhorada do Programa Primeiro Emprego gaúcho.

Os quadros a seguir evidenciam as principais características dos quatro programas apresentados neste trabalho, onde, após cada quadro, serão discutidas as diferenças e semelhanças mais importantes entre eles.

Quadro 1 – Órgãos responsáveis e legislação

<b>Programa</b>	<b>Responsável</b>	<b>Legislação</b>
<b>Programa Primeiro Emprego</b>	Governo do Estado do Rio Grande do Sul/Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei 11.363, de 30 de julho de 1999;</li> <li>• Decreto 39.696, de 31 de agosto de 1999;</li> <li>• Decreto 39.821, de 17 de dezembro de 1999.</li> </ul>
<b>Programa Jovem Cidadão: Meu Primeiro Trabalho</b>	Governo do Estado de São Paulo/Secretaria de Estado de Relações de Trabalho	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto 44.860, de 27 de abril de 2000;</li> <li>• Decreto 45.761, de 19 de abril de 2001.</li> </ul>
<b>Programa Primeiro Emprego</b>	Governo do Estado da Bahia/Secretaria do Trabalho e Ação Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei 8.578, de 20 de fevereiro de 2003;</li> <li>• Decreto 8.485, de 07 de abril de 2003.</li> </ul>
<b>Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego</b>	Governo Federal/ Ministério do Trabalho e Emprego	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei 10.748, de 22 de outubro de 2003;</li> <li>• Lei 10.940, de 27 de agosto de 2004.</li> </ul>

Fonte: Documentos oficiais dos programas

Quadro 2 – Objetivos dos programas

<b>Programa</b>	<b>Objetivos</b>
<b>Programa Primeiro Emprego/RS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover a inserção dos jovens ao mercado de trabalho e sua escolarização;</li> <li>• Estimular o desenvolvimento das cooperativas, das micro, pequenas e médias empresas e das propriedades rurais no Estado do Rio Grande do Sul;</li> <li>• Fortalecer a participação da sociedade na formulação de políticas de geração de trabalho e renda.</li> </ul>
<b>Programa Jovem Cidadão: Meu Primeiro Trabalho/SP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proporcionar ao jovem sua primeira oportunidade de experiência profissional, através do estágio.</li> </ul>
<b>Programa Primeiro Emprego/BA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estimular a geração de novos postos de trabalho para emprego dos jovens.</li> </ul>
<b>Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego/BR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover a criação de postos de trabalho para os jovens ou prepará-los para o mercado de trabalho e ocupações alternativas geradoras de renda;</li> <li>• Promover a qualificação do jovem para o mercado de trabalho e inclusão social;</li> <li>• Promoção da escolarização dos jovens e do</li> </ul>

	fortalecimento da participação da sociedade na formulação de políticas públicas de geração de trabalho e renda.
--	---

Fonte: Documentos oficiais dos programas

Observando-se conjuntamente os objetivos dos quatro programas, percebe-se a semelhança dos propósitos do programa do Rio Grande do Sul e do PNPE, onde se salienta a questão da responsabilidade da sociedade na formulação das políticas públicas. Ambos os programas, juntamente com o programa da Bahia, geram empregos formais, diferentemente do programa paulista. Conforme argumenta Mesquista (2006), o estágio nem sempre é considerado pelas empresas como forma de experiência profissional anterior, o que acaba por desvalorizar o esforço feito pelo jovem enquanto estagiário. Além do mais, o emprego formal é mais vantajoso para o jovem, na medida em que lhe são garantidos os direitos trabalhistas e previdenciários. Ainda que o emprego formal possa ser visto como obstáculo pelos empregadores, em função dos encargos a ele devidos, a intenção dos programas analisados deveria ser a inserção do jovem no mercado de trabalho, devendo o governo atentar para essa finalidade.

Entre os quatro programas da tabela, somente o PNPE visa à qualificação do jovem. As demais iniciativas objetivam apenas sua inserção à estrutura produtiva. O processo de qualificação no PNPE é realizado principalmente por ONG's ligadas ao programa pelos Consórcios Sociais da Juventude. Durante o período de qualificação, os jovens recebem uma bolsa de R\$ 150, por até quatro meses. Estes consórcios foram uma alternativa utilizada pelo governo para incrementar as ações de qualificação dos jovens. Criados em 2003 e instalados em diversos estados e no DF, os Consórcios Sociais da Juventude representam uma parceria entre o MTE, ONG's, instituições do poder público, do setor industrial e de organismos de financiamento. Os objetivos dos Consórcios Sociais da Juventude são qualificar a população juvenil por intermédio de oficinas de capacitação profissional e cursos de cidadania e empreendedorismo. Esta capacitação nem sempre está voltado ao mercado de trabalho tradicional, mas pode servir como indutora de trabalhos

autônomos para os jovens, que ocupam-se de atividades alternativas de geração de renda.

Quadro 3 – Público-alvo e critérios de participação nos programas

<b>Programa</b>	<b>Público-alvo</b>	<b>Critérios de participação</b>
<b>Programa Primeiro Emprego/RS</b>	Jovens de 16 a 24 anos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não ter relação formal anterior de emprego;</li> <li>• Comprovar matrícula e frequência em cursos fundamental, médio ou superior;</li> <li>• Há tratamento prioritário para os portadores de deficiência e de altas habilidades, egressos do sistema penal, aos vinculados a programas de inserção social e àqueles oriundos de famílias em situação de pobreza e que estejam cursando o ensino fundamental.</li> </ul>
<b>Programa Jovem Cidadão: Meu Primeiro Trabalho/SP</b>	Jovens de 16 a 21 anos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estar matriculado e com frequência efetiva no ensino médio ou profissionalizante nas instituições de ensino público estadual;</li> <li>• Não ter vínculo empregatício;</li> <li>• Há preferência para os que estejam cursando as séries mais avançadas de seus cursos e tenham maior idade, bem como aos de condições familiares mais vulneráveis;</li> <li>• 10% das vagas são reservadas aos jovens que participem ou tenham participado de projetos sociais de recuperação de jovens.</li> </ul>
<b>Programa Primeiro Emprego/BA</b>	Jovens de 18 a 25 anos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não ter relação formal anterior de emprego;</li> <li>• Deve ser encaminhado pelo SINE;</li> <li>• Postos de trabalho gerados no semi-árido terão o valor do benefício acrescido de 25%.</li> </ul>
<b>Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego/BR</b>	Jovens de 16 a 24 anos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não ter relação formal anterior de emprego;</li> <li>• Ser membro de famílias com renda mensal <i>per capita</i> de até ½ salário mínimo;</li> <li>• Estar matriculado e freqüentando estabelecimento de ensino fundamental ou médio, ou cursos de</li> </ul>

		<p>educação de jovens e adultos, ou que tenham concluído o ensino médio.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 70% dos empregos criados serão preenchidos por jovens que ainda não tenham concluído o ensino fundamental ou médio.</li> </ul>
--	--	--

Fonte: Documentos oficiais dos programas

Percebe-se que o programa paulista optou por selecionar os jovens de 16 a 21, tendo em vista os critérios para a participação. Os jovens nesta faixa de idade estão, na sua maioria, freqüentando o curso médio, o que justifica a focalização deste grupo.

O programa da Bahia tem o público-alvo bastante abrangente, não impondo maiores requisitos à inserção dos jovens que não tenham tido ainda sua primeira experiência profissional formal. Entretanto, exclui do programa os jovens menores de 18 anos, o que não contribui, efetivamente, para a diminuição do desemprego juvenil como um todo, visto que os jovens de 16 a 18 anos constituem uma parcela significativa deste grupo. Por outro lado, estende o benefício aos jovens que já completaram 25 anos, considerados adultos pela ONU.

O programa do Rio Grande do Sul mostra-se também bastante abrangente, dando oportunidade a quaisquer jovens que estejam estudando e que nunca tenham trabalhado formalmente, independentemente de seu nível social, mesmo com a prioridade garantida aos menos favorecidos.

Os critérios para participação do PNPE são nitidamente de inclusão social, uma vez que delimita a faixa que quer beneficiar: aquela cuja renda familiar per capita seja limitada a ½ salário mínimo. Ainda assim, o programa federal e o gaúcho têm mecanismos para atender a maior diversidade juvenil, sobretudo os jovens com algum tipo de necessidade especial, egresso do sistema penal e outros. Este mecanismo é relevante, pois democratiza as políticas, estendendo-as tanto à parcela dos jovens menos favorecidos quanto aos que não sejam necessariamente pobres.



Quadro 4 – Espécie de trabalho contratado

<b>Programa</b>	<b>Espécie de trabalho</b>
<b>Programa Primeiro Emprego/RS</b>	Emprego formal. Trabalho com jornada regulamentar prevista em lei. Garantia dos direitos trabalhistas e previdenciários.
<b>Programa Jovem Cidadão: Meu Primeiro Trabalho/SP</b>	Estágio de 4 a 6 horas diárias, 5 dias por semana.
<b>Programa Primeiro Emprego/BA</b>	Emprego formal. Trabalho com jornada regulamentar prevista em lei. Garantia dos direitos trabalhistas e previdenciários.
<b>Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego/BR</b>	Emprego formal. Trabalho com jornada regulamentar prevista em lei. Garantia dos direitos trabalhistas e previdenciários.

Fonte: Documentos oficiais dos programas

Em relação ao tipo de trabalho, apenas o programa paulista oferece vagas para estágio. Nos demais programas o emprego é formal, com todos os direitos trabalhistas garantidos. Isto reforça os objetivos dos programas, que é o de garantir acesso ao primeiro emprego, de maneira efetiva. Mister se faz lembrar que, conforme já discutido, a maioria das empresas não considera o estágio como experiência profissional.

Quadro 5 – Benefícios dos programas

<b>Programa</b>	<b>Benefícios pago</b>
<b>Programa Primeiro Emprego/RS</b>	O governo paga à empresa o piso salarial da categoria, até o limite de R\$ 250, durante os 6 primeiros meses do contrato. Os 6 meses restantes são pagos ao jovem pela própria empresa.
<b>Programa Jovem Cidadão: Meu Primeiro Trabalho/SP</b>	O jovem recebe da empresa uma bolsa-estágio de, no mínimo, R\$ 130, além de seguro de vida e de acidentes pessoais, por 6 meses, prorrogáveis por mais 6. O governo paga à empresa até R\$ 65. A empresa também arca com os custos do vale-transporte.
<b>Programa</b>	A empresa paga o salário do jovem por até 12 meses, no

<b>Primeiro Emprego/BA</b>	valor de R\$ 200. A empresa terá dedução do ICMS a recolher no mesmo valor, limitado a 6% do saldo devedor a recolher. Para os postos gerados no semi-árido, a dedução poderá ser de R\$ 250, limitado a 8% do saldo.
<b>Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego/BR</b>	O governo paga à empresa contratante seis parcelas bimestrais de R\$ 250, para os contratos de jornada completa de, no mínimo, 12 meses.

Fonte: Documentos oficiais dos programas

O programa do Rio Grande do Sul apresenta as subvenções mais atrativas às empresas. O valor do salário mínimo, à época de sua implantação, era de R\$ 136, o que significa que o governo repassava ao contratante, pelo período de 6 meses, quase 184% de seu valor.

A vantagem do programa de São Paulo é o seguro de vida e de acidentes pessoais garantidos pelo governo, benefícios não previstos nos demais programas.

O programa das Bahia parece apresentar-se como perigoso para a empresa, visto que o pagamento indireto pela contratação dos jovens não era seguro, pois se limitava a 6% ou 8% do saldo mensal de ICMS a recolher. Caso a dedução ultrapassasse este limite, a diferença entre ela e o salário do jovem deveria ser paga pela própria empresa.

No programa federal houve uma mudança na forma como os incentivos eram repassados às empresas. Na vigência da Lei 10.784, os empregadores recebiam até 6 parcelas de R\$ 200 se fossem micro ou pequena empresas, e até 6 parcelas de R\$ 100 nos demais casos. A Lei 10.940 veio corrigir esta limitação, por meio do pagamento de até 6 parcelas bimestrais de R\$ 250 por emprego gerado, independentemente do faturamento da empresa.

Quadro 6 – Empresas que podem participar dos programas

<b>Programa</b>	<b>Quem pode participar como empregador</b>
<b>Programa Primeiro</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• As cooperativas de trabalho;</li> <li>• As micro, pequenas e médias empresas;</li> <li>• Os proprietários de áreas rurais no RS, de até 20</li> </ul>

<b>Emprego/RS</b>	módulos fiscais; <ul style="list-style-type: none"> <li>• As grandes empresas, para contratos específicos.</li> </ul>
<b>Programa Jovem Cidadão: Meu Primeiro Trabalho/SP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Qualquer pessoa jurídica de direito privado.</li> </ul>
<b>Programa Primeiro Emprego/BA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empresas cuja receita de vendas nos 12 meses anteriores ao requerimento de habilitação tenha sido de até R\$ 12 milhões, inscritas como contribuinte normal no Cadastro de Contribuintes do ICMS da Bahia.</li> </ul>
<b>Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego/BR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Qualquer pessoa jurídica ou física a ela equiparada, que comprove a regularidade do recolhimento de tributos e de contribuições devidas ao FGTS, ao INSS, à Secretaria da Receita Federal e à Dívida Ativa da União.</li> </ul>

Fonte: Documentos oficiais dos programas

É desnecessário afirmar que, quanto maior for a receptividade dada às empresas, maior será a adesão destas aos programas de geração de emprego aos jovens.

Percebe-se, pela análise da tabela acima, que o programa de maior abertura à participação das empresas é o do estado de São Paulo. Neste programa não há limites de faturamento nem se exige, pelo menos no texto legal, comprovação de regularidade fiscal.

O Rio Grande do Sul inova na medida em que abre a possibilidade de contratações de jovens na área rural, por proprietários de áreas rurais de até 20 módulos fiscais, incentivando a juventude agrária a formalizar um contrato de trabalho sem ter de mudar do campo para a cidade.

#### **4.4. Reflexões sobre as políticas de primeiro emprego**

Para refletir sobre as políticas públicas de primeiro emprego é necessário destacar que essas políticas tentam realizar uma intervenção social no que se refere ao desemprego dos jovens e em algumas das manifestações da exclusão social. Nesta trabalho não foram realizadas

entrevistas com os jovens atendidos, o que acaba trazendo uma perda de experiências, de críticas e elogios ao programa realizados pelo público-alvo. Entretanto, realiza-se uma reflexão a partir dos dados acerca dos programas, da sua legislação, das informações sobre o programa e das alterações ocorridas em seus anos de vigência. Na análise dessas políticas busca-se demonstrar um desenho institucional dos programas, suas características tanto em relação as modalidades de ação quanto a aplicação dos recursos e dos jovens atendidos.

A motivação de programas desta natureza está no crescimento do desemprego juvenil no início nos anos 1980 e, de forma mais acentuada, na década de 1990, bem como na expansão da exclusão social. Logo, o objetivo específico dos programas é a melhoria da empregabilidade juvenil e da qualificação dos jovens para o trabalho, enquanto que seu objetivo global é a inclusão social dos jovens.

Contudo, não devemos esperar que tais programas isolados e desarticulados de outras políticas governamentais possam gerar milhares de empregos. As políticas de emprego para jovens precisam ser parte de uma estratégia geral, um projeto nacional de criação de empregos. Por isso, o desemprego juvenil não pode ser analisado e nem sofrer intervenções separadas dos outros problemas sociais e do mercado de trabalho.

Na visão de Corrochano (2003), as políticas de emprego para jovens realizadas por governos municipais e estaduais não conseguiram, em muitos casos, cumprir seus objetivos, porque essas instâncias não possuem recursos financeiros e político-institucionais para construir programas na escala necessária. Deste modo, seria de fundamental importância uma política de emprego para jovens de nível nacional realizada pela esfera federal, possuidora de maiores recursos e estruturas técnicas e de pessoal. Uma alternativa é o fato de quando políticas municipais e estaduais existirem possam se unir ao programa federal, para que atendam a mais jovens e façam os recursos serem mais bem utilizados. Não foi o que se observou na prática brasileira.

O PNPE é uma política de emprego de âmbito nacional, mas focalizada nos segmentos juvenis de menor renda e escolaridade. Desta forma, apenas uma parcela dos jovens brasileiros é beneficiada. Na visão dos formuladores

do PNPE e do MTE, o restante da população jovem conseguiriam uma vaga de emprego, desde que se esforçasse ou que recorresse aos diversos mecanismos de mercado, por exemplo, para se qualificar bastariam pagar pelos cursos oferecidos pelas diversas empresas de qualificação ou ensino profissionalizante. Segundo Mesquita (2006), uma vez que não são apenas os jovens de baixa renda e pouca escolaridade que enfrentam dificuldades para ingressar e permanecer no mercado de trabalho, é necessário que as ações estatais sejam também voltadas para todos os jovens. Tais ações devem ser diferenciadas, pois um jovem com curso superior não precisará passar por processos de qualificação, como a informática, por exemplo.

Ao refletir sobre uma política pública é necessário salientar que nela são definidas as ações para solucionar um problema. No caso dos programas de primeiro emprego, o problema reside no desemprego dos jovens. As alternativas para resolver esse problema social são a geração de postos de trabalho para jovens, por intermédio de subsídios aos empregadores, e a ampliação da capacitação juvenil. Contudo, como ressalta Rua (1998), a formulação abrange interesses materiais, sendo raramente orientada por critérios de cidadania ou técnicos. A decisão de contratar é quase sempre política. No PNPE, se percebe isso com os seus objetivos, que apesar de serem claros, passaram por diversas alterações durante o período de vigência. Falta também uma preocupação do PNPE com os jovens após passarem pelo programa.

Na visão de Zylberstajn (2003), o subsídio para a contratação de jovens custa muito caro ao governo e não reduz o desemprego juvenil, chegando até mesmo a deslocar o desemprego destes para outros grupos, pois parte das empresas substituem os trabalhadores que normalmente contratariam por jovens, para ganhar o subsídio governamental.

Bombach (2004), citado por Mesquita (2006) compartilha da mesma opinião ao mencionar que a concessão de subsídios ao setor privado para contratar segmentos da força de trabalho sem um conjunto de estratégias que procurem incentivar o crescimento econômico poderá somente levar as empresas a se aproveitarem dessa mão-de-obra marginal, colocando-a em postos de trabalho de alta rotatividade e precariedade para, em seguida, trocá-la por uma nova safra de jovens. Para a autora o Estado, ao conceder auxílios

financeiros aos empregadores, acaba legitimando a marginalização dos jovens no mercado de trabalho: empregos com alta rotatividade, com alto índice de precarização e baixos salários.

Ao mesmo tempo é preciso lembrar que os incentivos monetários representam quase sempre uma parcela dos gastos que uma empresa teria ao contratar um jovem pagando um salário mínimo e recolhendo as contribuições legais. Os impostos e contribuições sobre a folha de pagamento correspondem a aproximadamente 100% do salário pago. Assim, um empregador que paga ao jovem R\$ 300 mensais, tem um custo de R\$ 600, o que totaliza R\$ 7.200 durante os 12 meses em que o jovem está contratado por intermédio do PNPE. Como o subsídio é de R\$ 1500, cobre apenas 26,3% do gasto da empresa. Portanto, para ocorrer a geração de postos de trabalho pelo PNPE depende-se tanto da dinâmica econômica como da boa vontade do empregador.

## 5. Conclusões e recomendações

O desemprego é um dos mais graves problemas enfrentados pelas sociedades contemporâneas. Contudo, ele não atinge todos os países e grupos sociais de forma homogênea. Nos países periféricos, devido à fragilidade da proteção social ao desempregado, o desemprego manifesta-se de maneira mais acentuada. Em relação aos grupos sociais, alguns estão mais propensos a ficar desempregados, como os jovens.

Deve-se ressaltar que os jovens passam por transformações biológicas, psicológicas e sociais. Essas transformações possibilitariam que eles pudessem chegar à fase adulta, em que teriam maiores responsabilidades, exerceriam uma profissão e constituiriam uma nova família. Porém, nas últimas décadas se tornou mais difícil a inserção na fase adulta e a integração social dos jovens por meio do ingresso e da permanência no mundo do trabalho. Sobretudo por causa do aumento do desemprego juvenil e das barreiras à aquisição de uma ocupação impostas pelo mercado de trabalho. Além, é claro, dos efeitos das transformações nas estruturas econômica e produtiva.

No caso brasileiro, os jovens foram um dos grupos mais atingidos pelas mudanças no mundo do trabalho e na estrutura produtiva a partir da década de 1990. A juventude brasileira vem fazendo a sua parte, ampliando o tempo na escola e as suas qualificações profissionais. Apesar disso, sua situação ocupacional não está melhorando. Esta situação parece sugerir que a simples qualificação não garante emprego e que o principal problema encontrado pelos jovens no mercado de trabalho é a falta de postos de trabalho para todos que buscam uma ocupação.

O desemprego juvenil é o maior entre as diversas classes etárias, o que acarreta graves problemas sociais, como a maior dependência dos jovens em relação à família e as políticas públicas, além da forte incerteza de como será o futuro de nossa juventude.

Desde a década de 1990, foram criadas políticas públicas para tentar diminuir o desemprego juvenil. Essas políticas são realizadas tanto por ONGs quanto pelo Estado. Contudo, as políticas realizadas por esses atores sociais

se baseiam, quase sempre, nos segmentos juvenis de menor renda e atendem a um pequeno número de indivíduos. Mas ainda assim estas iniciativas têm seus méritos, evitando o aumento do desemprego e da exclusão social.

A principal recomendação deste trabalho é que as políticas de estímulo ao primeiro emprego continuem sendo implementadas em nível federal, uma vez que a União tem mais condições para arcar com os custos de uma política ampla e que contemple todos os segmentos de jovens. Este seria um ponto a ser reformulado no PNPE, que tem uma lógica voltada exclusivamente aos jovens de menor renda. Sugere-se também maior integração entre programas federal e estaduais, visando sobretudo à complementação de ações estratégicas federais com ações pontuais em nível estadual e municipal, o que não vem ocorrendo na atualidade.

Como sugestão final, é importante que formuladores de políticas de estímulo ao primeiro emprego tenham consciência que a rotatividade dos jovens nos empregos é bastante alta, o que acaba por justificar os grandes índices de desemprego verificado nas pesquisas. Políticas de estímulo à permanência no emprego seriam interessantes se aplicadas no contexto brasileiro.

Finalmente, faz-se mister esclarecer que este trabalho de pesquisa pretendeu analisar também as dimensões de eficiência, eficácia e efetividade dos programas de primeiro emprego federal e estaduais. A definição de indicadores são parte essencial neste processo. Existem diversos critérios que podem ser utilizados como medidas indiretas para avaliar o desempenho de projetos, calculadas a partir da identificação e quantificação de medidas mais diretas. Porém, a utilização de indicadores precisos para avaliar o grau de eficiência, eficácia e efetividade de programas sociais é uma questão que gera polêmica. Se, de um lado, a literatura dá ênfase à criação de um sistema de indicadores de avaliação, ao mesmo tempo enfatiza a dificuldade de fazê-lo devido a questões como mais voltadas à análise qualitativa, envolvendo percepção, interesses, princípios e valores (TENÓRIO, 1999, apud FRASSON, 2001).

Esta dificuldade de avaliar indicadores somente sob o aspecto quantitativo, desprezando os elementos qualitativos, que só podem ser



evidenciados a partir da pesquisa de campo, a partir do contado e da interação entre pesquisador e pesquisados, também foi encontrada neste trabalho, cujas justificativas temporais e geográficas sobressaem-se de *per si*, na tentativa de elaborar um conjunto de indicadores que pudesse aferir as dimensões acima relacionadas. Com maior ênfase pela falta de dados relativos à aplicação dos programas nos sítios ou órgãos de divulgação das respectivas Secretarias do Trabalho e Emprego, no caso de programas estaduais, e mesmo no caso do Ministério do Trabalho e Emprego. Alguns dados podem ser levantados nos sítios de organismos como o IBGE ou o DIEESE, porém de forma descontinuada, o que inviabilizou um levantamento temporal do acréscimo ou decréscimo do desemprego entre jovens de 18 a 24 anos. Esta tarefa poderia ser encarada como um novo desafio e estimular novas pesquisas na área, principalmente para cursos de pós-graduação que venham a trilhar a seara da avaliação dos programas de primeiro emprego no Brasil.

## 6. Bibliografia

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portal do Trabalho e Emprego - Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego – PNPE - Apresentação. Disponível em [www.mte.gov.br/pnpe/apresentacao.asp](http://www.mte.gov.br/pnpe/apresentacao.asp), último acesso em 12 de março de 2007.

CANO, Ignácio. **Introdução à Avaliação de Programas Sociais**. 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV Editores, 2004.

CARVALHO, Sonia Nahas de. Avaliação de Programas Sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. *In São Paulo em Perspectiva*. nº 17, 2003, pp. 185-197.

COHEN, Ernesto & FRANCO, Rolando. **Avaliação de Projetos Sociais**, Petrópolis: Editora Vozes, 1995)

COSTA, Frederico L. & CASTANHAR, José C. **Avaliação de Programas Públicos: desafios conceituais e metodológicos**. Rio de Janeiro, Revista de Administração Pública, nº37, set./out., 2003.

CAMARATO, Ana Amélia, et al. Os jovens brasileiros no mercado de trabalho. *In Mercado de trabalho*. São Paulo: IPEA, 2002.

CASTEL, Robert. **As Metamorfoses da Questão Social**. Petrópolis: Vozes, 1998.

DAL-ROSSO, Sadi. et al. **As condições de emprego do menor trabalhador**. São Paulo: Thesaurus, 1986.

FLORI, Priscilla Matias. **Desemprego de jovens: estudo sobre a dinâmica do mercado de trabalho juvenil brasileiro**. 2003. 93 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia e Administração, USP, São Paulo. 2003.

FRASSON, Ieda. **Critérios de eficiência, eficácia e efetividade adotados pelos avaliadores de instituições não-governamentais financiadoras de projetos sociais**. 2001. 150 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

FRIEDMAN, Milton. et al. **Liberdade de escolher**. Rio de Janeiro: Record, 1983.

KOBER, Cláudia Mattos. **Qualificação Profissional: uma tarefa de Sisfo**. Campinas: Autores Associados, 2004

LAKATOS, Eva Maria, MARCONI, Maria de Andrade. **Metodologia científica**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

MARINHO, Alexandre & FAÇANHA, Luís Otávio. **Programas Sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação**. Texto para discussão nº 787. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

MESQUITA, Marcos Roberto. **O desemprego dos jovens e as políticas públicas no Brasil pós 1990**. 2006. 259 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo. 2006

OFFE, Claus. **O capitalismo desorganizado**. São Paulo: Brasiliense, 1998.

POCHMANN, Márcio. **Inserção ocupacional e o emprego dos jovens**. São Paulo. ABET, 1998.

RUA, Maria da Graça. **As políticas públicas e a juventude dos anos 90**. CNPD: Brasília, 1998.

SANCHIS, Enric. **Da escola ao desemprego**. Rio de Janeiro: Agir, 1997.

SANTOS, João Bosco Feitosa dos. **O avesso da maldição do Gênesis. A saga de quem não tem trabalho.** São Paulo: Annablume, 2000.

SILVA, Pedro L. B. (coord.) **Modelo de Avaliação de Programas Sociais Prioritários: relatório final**, in Programa de Apoio à Gestão Social no Brasil. Campinas, NEPP-UNICAMP, 1999.

TOKMAN, Victor. Desemprego juvenil no Cone Sul: causas, consequências políticas. *In Desemprego Juvenil no Cone Sul: uma análise de década.* São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung, 2003.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** São Paulo: Atlas, 1998.

ZYLBERSTAJN, Hélio. Primeiro emprego e primeiro namoro. **Folha de São Paulo.** São Paulo: A3, 29/03/2003.