

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

**O PROGRAMA PRIMEIRO EMPREGO
E O MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL**

Bernardo Santos da Silveira
Nº de matrícula 00146121

Orientador: Gustavo Maurício Gonzaga

Junho de 2004

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

**O PROGRAMA PRIMEIRO EMPREGO
E O MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL**

Bernardo Santos da Silveira
Nº de matrícula 00146121

Orientador: Gustavo Maurício Gonzaga

Julho de 2004

“Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri, para realizá-lo, a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor”

“As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor”

Agradecimentos

A meu orientador Gustavo Gonzaga, ao professor Maurício Reis e a todos os meus familiares e amigos pelo apoio e compreensão durante a preparação do presente trabalho.

Índice de Capítulos

1 - Introdução	5
2 - Custos do Desemprego Juvenil	7
2.1 - Mercado de trabalho e violência	7
2.2 - State Dependence	9
2.3 - Rotatividade do Mercado de Trabalho	11
3 – Políticas Ativas no Mercado de Trabalho e o Programa Primeiro Emprego.....	14
3.1 - Políticas Ativas no Mercado de Trabalho	14
3.2 - Impacto Líquido e Relação Custo-benefício de PAMTs	17
3.3 - Avaliação dos Políticas	18
3.4 - Estudos de Caso Específicos.....	20
3.5 - O Programa “Primeiro Emprego”	24
4 – PAMTs no contexto do Mercado de Trabalho Brasileiro	28
4.1 - Mobilidade no Mercado de Trabalho Brasileiro	28
4.2 - Dificuldades de Inserção no Mercado de Trabalho.....	37
5 - Conclusão	39
Bibliografia:.....	40

1 - Introdução

O desemprego juvenil vem se impondo como uma questão particularmente desafiadora para um abrangente grupo de países desenvolvidos e em desenvolvimento. No Brasil, a taxa de desemprego entre pessoas de 16 a 24 anos é cerca de duas vezes maior do que a taxa geral. Numa tentativa de combater esse problema, o governo federal lançou, em outubro de 2003, o programa “Primeiro Emprego”, composto por uma série de medidas que pretendem facilitar a inserção do jovem brasileiro no mercado de trabalho.

Programas como esse foram implementados em diversos países, e a existência de uma literatura avaliando seu desempenho permite lançar perspectivas sobre as possibilidades de sucesso da tentativa brasileira de combater o desemprego juvenil. Não há, porém, consenso em torno da eficácia desse tipo de intervenção no mercado de trabalho – e, muitas vezes, estratégias semelhantes apresentam resultados distintos. Está claro, assim, que o desempenho de políticas de geração de empregos é profundamente influenciado pelas condições locais da economia, e que não há intervenção bem sucedida se as medidas a serem adotadas não levarem em consideração essas condições.

A presente monografia tem como objetivo fazer uma análise do programa “Primeiro Emprego”, baseando-se em experiências similares realizadas em outros países, e verificando se as intervenções que o governo brasileiro pretende implementar são adequadas às especificidades da economia nacional. Especial atenção será dada ao impacto potencial das políticas propostas sobre a dinâmica do mercado de trabalho.

Para isso, foram desenvolvidos cinco capítulos, sendo o primeiro a presente introdução. No segundo capítulo, investigaremos se os custos do desemprego dos jovens são especialmente altos, se comparados aos dos adultos. Serão focadas a influência do número de jovens desocupados sobre os índices de violência, a relação entre os estados presente e futuro do mercado de trabalho e a importância da mobilidade dos trabalhadores nos primeiros anos de vida profissional para a eficiência da economia. Pretendemos, assim, discutir se o desemprego juvenil deve ser um alvo preferencial de políticas governamentais.

O terceiro capítulo é dedicado à descrição dos diferentes tipos de intervenção ativa no mercado de trabalho, bem como ao balanço das experiências internacionais de promoção do

emprego juvenil. Apresentaremos também o programa “Primeiro Emprego”, tentando avaliar seu potencial de reduzir a proporção de jovens desocupados no Brasil.

No capítulo quatro, a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (PNAD), serão focados aspectos da dinâmica do mercado de trabalho nacional. Estaremos interessados na mobilidade dos trabalhadores jovens em relação aos adultos, e nas dificuldades experimentadas por jovens sem experiência profissional prévia na busca por uma ocupação. Esperamos, dessa forma, trazer à discussão os efeitos distintos que a implementação do programa “Primeiro Emprego” pode exercer sobre uma economia com as características da brasileira. Finalmente, no último capítulo, serão apresentadas nossas conclusões.

2 - Custos do Desemprego Juvenil

O desemprego dos jovens é mais perverso que o dos adultos? Será que os primeiros devem ser o alvo preferencial de políticas governamentais? Existe o consenso de que os custos sociais e privados do desemprego não se limitam à perda imediata da renda do indivíduo sem trabalho – e a literatura estuda uma série de canais através dos quais o nível de desocupados na economia pode afetar a sociedade como um todo. O presente capítulo pretende explorar alguns desses canais, de forma a determinar se o desemprego dos jovens é, potencialmente, mais prejudicial à sociedade que o dos adultos. Primeiramente, entenderemos a influência do número de jovens desocupados sobre a taxa de criminalidade. Em segundo lugar, analisaremos aspectos da relação intertemporal entre os estados do mercado de trabalho, a chamada *state dependence*. Esses são dois argumentos em favor da intervenção governamental na promoção do emprego juvenil. Finalmente, será apresentado um argumento oposto – o de que o desemprego causado pela alta mobilidade no mercado de trabalho dos jovens é desejável para o aumento da eficiência da economia.

2.1 - Mercado de trabalho e violência

Muitos economistas e formuladores de políticas públicas atribuem como conseqüência de altas taxas de desemprego – e, especialmente, quando se trata do desemprego juvenil – o aumento dos níveis de violência. Esse é um dos principais argumentos em prol de políticas focadas na geração de empregos para jovens, e ganha apelo na medida em que a criminalidade torna-se uma preocupação maior da sociedade.

A literatura que trata da economia do crime tem, em sua maior parte, o artigo de Becker (1968) como base. Nesse trabalho, a atividade do crime é considerada substituta da atividade legal, podendo os indivíduos escolher entre uma ou outra através da maximização de seu retorno líquido esperado. Nesse cálculo, são considerados ganhos materiais, probabilidade de ser preso, e perdas acarretadas por uma eventual condenação. No modelo, altos índices de desemprego podem ser interpretados como uma redução do retorno esperado das atividades legais – ou seja, um estímulo à prática do crime. Se o desemprego juvenil aumenta, portanto, é esperado que mais jovens optem por atividades criminais. Uma hipótese que agrava a situação

é a de que o acesso ao mercado de trabalho seja mais difícil para os indivíduos que já foram criminosos – isto é, haja incentivos para não sair do mundo do crime. Pode-se, assim, falar de efeitos geracionais sobre a taxa de criminalidade. Nesse caso, se há uma grande parcela de criminosos entre os jovens de hoje, é provável que o mesmo seja observado nos adultos de amanhã. Os jovens, então, devem ser um alvo prioritário de políticas que desestimulem as atividades ilegais.

É extremamente complicada a abordagem empírica desse tema, dadas as dificuldades de estimação dos retornos do crime, dos níveis de criminalidade (é grande a incidência de sub-registros) e, em consequência, da probabilidade de ser preso. Diversos trabalhos têm buscado soluções para o problema nos Estados Unidos. Freeman (1996), por exemplo, relaciona o aumento da taxa de criminalidade americana à redução das oportunidades legais de trabalho para indivíduos menos qualificados – no caso deste país, é particularmente sensível a parcela de jovens negros do sexo masculino que não concluiu o ensino secundário. O autor destaca que os jovens comumente dividem seu tempo entre atividades legais e ilegais, e que a elasticidade da oferta de jovens dispostos a se dedicar ao crime em relação ao retorno esperado deste último parece ser bastante elevada. Assim sendo, Freeman sugere o aumento dos recursos destinados a criar empregos para os jovens menos favorecidos, o que permitiria a redução das despesas com a repressão ao crime.

Estudos similares são ainda raros no Brasil. Andrade e Lisboa (2000) constroem medidas de frequência de morte por homicídio para os estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro, para cada ano entre 1981 e 1997. O indicador, condicionado à idade, sexo e ano, é usado como *proxy* do nível de criminalidade. A frequência de mortes por homicídio é, dessa forma, utilizada como variável dependente em regressões cujas variáveis explicativas são o índice de Gini, a taxa de desemprego, o salário real médio, o nível de preços, o número de domicílios chefiados por mulheres, *dummies* para os estados do Rio e de São Paulo, além da frequência de mortes por homicídio do ano anterior. Após o teste de inúmeras especificações, os autores concluem que o nível de criminalidade de diferentes idades é afetado de maneiras distintas pelas variáveis econômicas.

O salário real é importante na explicação do comportamento dos homens até 19 anos, apresentando, nas regressões, sinal negativo e significativo. Dos 20 aos 30 anos, a variável se torna praticamente nula, e a partir dos 30 anos passa a assumir valores positivos. Esse

resultado indica que salários mais baixos estimulam os jovens a participar de atividades ilegais, o que aumenta suas possibilidades de morte por homicídio. Para os adultos de uma certa idade, entretanto, o efeito é inverso. Maiores salários tornam esses indivíduos vítimas em potencial do crime, fazendo crescer a possibilidade de serem mortos por homicídio.

A taxa de desemprego apresenta coeficiente negativo e significativo para os jovens até 19 anos. A partir daí, a variável passa a ter coeficiente próximo a zero e não significativo. O coeficiente negativo estimado para os jovens até 19 anos é um resultado aparentemente contra-intuitivo. Uma possível explicação é a de que, se por um lado, o crescimento do nível de emprego aumenta o custo de oportunidade do crime, ele também eleva o retorno esperado dessa atividade – se há mais pessoas empregadas, há mais o que roubar. Esse, no entanto, deveria ser somente um efeito de segunda ordem, e sua dominância surpreende. Talvez esse seja um indício da inadequação da taxa de desemprego como indicador dos problemas enfrentados pelos jovens no mercado de trabalho. A utilização de índices de não-emprego poderia gerar resultados bem mais próximos aos esperados.

A frequência de mortes por homicídio no ano anterior é utilizada, no modelo, com o intuito de identificar o efeito geração. De fato, seu coeficiente positivo e significativo indica que as gerações que apresentam uma elevada taxa de homicídio num ano tendem a manter o mesmo comportamento nos anos subseqüentes. Dessa maneira, condições que propiciem altos níveis de violência entre os jovens continuam a afetar a sociedade durante décadas, e têm um efeito muito mais perverso do que o revelado no curto prazo. Esse é um poderoso argumento em favor do desenvolvimento e da implementação de políticas públicas voltadas para os jovens no Brasil.

2.2 - State Dependence

Um dos fatores que podem tornar os problemas no mercado de trabalho juvenil mais prejudiciais à sociedade do que aqueles enfrentados pelos adultos é a existência de *state dependence*, isto é, uma relação entre as experiências atuais e futuras dos trabalhadores.

A maioria dos estudos a respeito desse tema se concentra nos efeitos que o desemprego hoje pode ter sobre as perspectivas de emprego amanhã, seja através da desmotivação do desempregado, seja através do comprometimento de suas habilidades, ou mesmo através da

sinalização de baixa produtividade aos futuros empregadores. A literatura identifica duas formas básicas de *state dependence*, como apresentado em Ryan (2001). Primeiramente, à medida que se estende o período de desemprego, pode haver uma influencia imediata deste sobre a possibilidade do trabalhador se tornar ocupado. Torna-se, assim, cada vez mais difícil deixar a condição de desempregado, caracterizando a chamada *current dependence*. Um segundo tipo de *state dependence* se manifesta quando a ocorrência de desemprego num momento da vida de um trabalhador aumenta a probabilidade de que ele venha a estar desempregado de novo em momentos posteriores, ou reduz suas perspectivas de renda. Esse efeito, que funciona como uma “cicatriz do desemprego”, é denominado *lagged dependence*.

A avaliação empírica desses fenômenos é complicada pela dificuldade de separação entre efeitos de *state dependence* e características pessoais dos trabalhadores que dificultem sua colocação no mercado de trabalho. Um indivíduo pode estar desempregado hoje e daqui a dois anos, por exemplo, não devido à existência de *lagged dependence*, mas por razões outras que o tornam pouco produtivo – e logo, pouco atrativo para os empregadores em geral. A evidência encontrada é ambígua, variando de país para país. A Europa parece sofrer mais de *state dependence* que os Estados Unidos, o que, talvez, possa ser explicado simplesmente pelo maior dinamismo do mercado de trabalho americano. Não há conclusão sobre as diferenças de incidência entre jovens e adultos, nem sobre a extensão temporal dos efeitos de *state dependence*.

Gregg (2001), a partir de um amplo painel que acompanha por 33 anos o desempenho no mercado de trabalho de todos os ingleses nascidos numa mesma semana de 1958, tenta verificar a existência de *lagged dependence* naquele país. O painel permite a utilização de especificações minuciosas, onde são controladas características pessoais dos trabalhadores como renda familiar na infância, medidas extra-escolares de habilidade e problemas com a polícia. Num exercício alternativo, o autor faz uso da taxa de desemprego por região em 1974 - quando os indivíduos estudados tinham 16 anos - como variável instrumental para a experiência de desemprego na juventude. Seu objetivo, aqui, é eliminar qualquer influência que as características pessoais dos trabalhadores estudados possam exercer sobre os resultados da estimação da “cicatriz do desemprego”. É alegado que as condições locais do mercado de trabalho no início da vida profissional de um indivíduo só podem influenciar suas possibilidades futuras de estar desempregado através de mecanismos de *lagged dependence*.

Apesar de as evidências em torno da existência de “cicatrizes do desemprego” se restringirem aos resultados do primeiro exercício, o autor conclui que desestimular a permanência no desemprego por períodos substanciais entre os mais jovens pode reduzir a probabilidade de que estes, futuramente, venham a estar desocupados.

Há, assim, uma tendência a se admitir a relação entre as situações presente e futura de um indivíduo no mercado de trabalho. Gerações que, em sua juventude, apresentaram altos níveis de desemprego tendem a manter-se pouco ocupadas mesmo no longo prazo. Se isso for verdade, o desemprego de um determinado momento tem, ao longo do tempo, um impacto mais negativo sobre os jovens do que sobre os adultos – os primeiros, provavelmente, têm mais tempo de vida ativa do que os últimos. Esse é, portanto, um argumento em favor de políticas de geração de empregos juvenis.

2.3 - Rotatividade do Mercado de Trabalho

Níveis altos de desemprego não significam, necessariamente, que os trabalhadores não consigam se ocupar. Como veremos mais detalhadamente no capítulo 3 desta monografia, a explicação pode estar na alta mobilidade do mercado de trabalho – isto é, movimentos freqüentes de saída e entrada no emprego. Discute-se até que ponto a alta rotatividade do mercado de trabalho juvenil é problemática. Há argumentos de que, pelo contrário, ela seria saudável para a economia. Os primeiros anos da vida profissional seriam um período de autoconhecimento, no qual o jovem procuraria descobrir que tipo de ocupação seria o mais adequado ao seu perfil. Esse aprendizado se daria por meio de um processo de tentativa e erro, onde o trabalhador experimentaria diversos empregos, até que se estabilizasse em um deles. A procura individual por melhores ocupações acabaria por beneficiar a sociedade como um todo.

Tais argumentos foram formalizados por Jovanovic (1979), que apresenta um modelo onde cada trabalhador tem uma relação distinta com cada ocupação – relação essa denominada *matching*, e à qual se associa, aleatoriamente, um nível particular de produtividade. No processo de busca por emprego, nem o trabalhador nem os empregadores sabem de antemão qual será a produtividade do primeiro relativa às vagas disponíveis. A partir do momento em que um indivíduo é contratado, e seu desempenho pode ser observado por ambas as partes, começa-se a estimar o potencial do trabalhador na vaga em questão – isto é, a qualidade do

matching. As estimativas não são úteis para avaliar as perspectivas de produtividade de um indivíduo em outras ocupações que não aquela onde seu desempenho é observado. Assim, é de conhecimento geral que um trabalhador, ao trocar de emprego, pode vir a se tornar mais ou menos produtivo do que anteriormente. Os salários são estipulados em função da produtividade revelada, de forma que cada indivíduo busca uma ocupação que possa exercer relativamente bem. A decisão de troca de emprego é sempre do trabalhador, que baseia-se na comparação entre os valores presentes de seu rendimento caso ele permaneça em sua vaga e caso ele se submeta a um processo seletivo no mercado de trabalho, que pode levá-lo a um *matching* melhor ou pior. Conseqüentemente, *matchings* associados a altos níveis de produtividade tendem a se manter, enquanto os outros tendem a ser desfeitos.

Utilizando uma base de dados que se estende de 1957 a 1972, Topel e Ward (1992) estudam a relação entre rotatividade no mercado de trabalho e dinâmica salarial nos Estados Unidos. Entre os jovens da amostra, é alta a mobilidade, e são freqüentes os episódios de desemprego. Em média, 25% do tempo potencial de trabalho de um indivíduo em seus primeiros dez anos de vida profissional são gastos sem ocupação.¹ No mesmo período, 75% dos episódios de emprego que se encerram com menos de um ano de duração são sucedidos por uma transição para o desemprego ou a inatividade. Por outro lado, os autores estimam que, em média, ao longo dos dez primeiros anos de sua vida profissional, o salário de um trabalhador sofra um aumento de 95%, 38p.p. (40%) dos quais se dão devido a transições para melhores empregos. Descontando-se os aumentos que teriam sido observados caso não houvesse mudanças de ocupação, atribui-se, à alta rotatividade do mercado de trabalho juvenil, cerca um terço dos ganhos salariais experimentados nos primeiros dez anos de vida profissional.

No mesmo artigo, desenvolve-se e estima-se um modelo de rotatividade do mercado de trabalho, no qual decisões referentes à mobilidade são tomadas, pelos trabalhadores, a partir da comparação das rendas associadas à permanência no emprego e à transferência para vagas oferecidas por outros empregadores. As variáveis relevantes na escolha do trabalhador são o salário e a duração de sua ocupação no momento, bem como seus anos de experiência

¹ Nos Estados Unidos, são habituais os “empregos de verão”, que, certamente, elevam a média de tempo fora da ocupação dos jovens. As estatísticas apresentadas para esse país, portanto, não são diretamente comparáveis com as brasileiras.

profissional. A estimação do modelo revela que a duração do emprego e os anos de experiência profissional relacionam-se de forma negativa – porém indireta – com a probabilidade de saída do emprego. Trabalhadores mais experientes e com capital humano específico acumulado recebem salários relativamente maiores, o que aumenta seu custo de oportunidade de trocar de emprego. Mantidos constantes os salários, no entanto, as relações se inverteriam, uma vez que trabalhadores experientes também são valorizados por outros empregadores, e mudanças de emprego oferecem possibilidades de ascensão salarial relativamente rápida a trabalhadores que estejam há muito tempo na mesma firma. Nesse caso, portanto, espera-se que, a trabalhadores com mais experiência e há mais tempo em seus empregos, sejam oferecidos maiores salários em outras ocupações. Ignorando-se o efeito dos salários, assim, esses trabalhadores teriam maiores incentivos à mobilidade.

A literatura reúne, dessa forma, evidências de que a alta rotatividade do mercado de trabalho juvenil reflete a procura individual por melhores ocupações, e contribui para a maior eficiência alocativa da economia. Nesse sentido, é inegável que qualquer intervenção estatal no mercado de trabalho que reduza a mobilidade dos jovens e, de alguma forma, os impeça de trocar de emprego, pode ter impactos negativos sobre o bem estar da sociedade – sendo, portanto, desaconselhável.

Como foi visto, grandes proporções de jovens desocupados estão associadas a elevados índices de violência – aumentando imensamente os custos sociais do desemprego nessa faixa etária. Os mecanismos de *state dependence*, cuja atuação sobre os indivíduos que vão permanecer durante muitos anos no mercado de trabalho mostrou-se especialmente indesejável, reforçam a necessidade de políticas de promoção do emprego juvenil. Entretanto, caso o desemprego dos jovens seja explicado majoritariamente pela alta mobilidade dos trabalhadores, intervenções no mercado de trabalho podem acabar por dificultar a busca dos indivíduos por melhores ocupações. É necessário, portanto, que políticas de combate ao desemprego levem em consideração as particularidades da economia em que serão implementadas. No próximo capítulo, discutiremos os efeitos potenciais de diferentes tipos de intervenção no mercado de trabalho, e apresentaremos o programa brasileiro de promoção de empregos para os jovens.

3 – Políticas Ativas no Mercado de Trabalho e o Programa Primeiro Emprego

Este capítulo apresenta os diferentes tipos de intervenção direta no mercado de trabalho, assim como a avaliação empírica de seus efeitos. Será dada particular atenção à concessão de subsídios à contratação de trabalhadores, uma vez que esse é o principal mecanismo através do qual o governo brasileiro pretende gerar postos de trabalho no país. Serão discutidas, então, as experiências de combate ao desemprego juvenil na Inglaterra e nos Estados Unidos, e, finalmente, nos voltaremos com mais detalhes para o programa “Primeiro Emprego”.

3.1 - Políticas Ativas no Mercado de Trabalho

Na presente seção, serão apresentados os diferentes tipos de intervenção governamental direta no mercado de trabalho, assim como seus possíveis efeitos sobre a economia. Políticas Ativas no Mercado de Trabalho (PAMT) têm como objetivo o aperfeiçoamento da oferta, o aumento da demanda ou simplesmente a melhoria das condições de funcionamento do mercado de trabalho. Elas podem, mas não necessariamente, estar focalizadas em setores específicos da força de trabalho.

Como descritas por Dar e Tzannatos (1999), PAMTs assumem normalmente as seguintes formas:

- Criação direta de empregos no setor público.
- Agências de assistência na procura por emprego.
- Treinamento ou re-treinamento de trabalhadores.
- Promoção de auto-emprego.
- Subsídio direto para a contratação / manutenção de trabalhadores.

A seguir, cada uma delas é descrita brevemente.

a) Criação de empregos no setor público

Tem como objetivo a criação de ocupações temporárias e de baixa remuneração, visando empregar os setores em maior dificuldade da força de trabalho. Usada, principalmente, como geradora de renda, é um instrumento de proteção social de populações carentes. Pode servir, no entanto, como uma experiência importante de seus participantes no mercado de trabalho. Possibilita ainda um aumento na oferta de serviços públicos e infraestrutura e a redução dos gastos do governo com seguro-desemprego. Os empregos gerados, porém, podem ser de baixa produtividade. Eventualmente, o fato de ter participado de um programa como este estigmatiza o trabalhador como pouco produtivo.

b) Agências de assistência na procura por emprego

Tentam otimizar a procura por emprego e facilitar o contato entre trabalhadores desempregados e firmas em processo de contratação. Para tal, são utilizados cadastros, entrevistas, organização de “clubes de emprego”, entre outros. Pode reduzir a duração do desemprego a baixos custos, e ajuda no conhecimento do perfil dos desempregados, possibilitando o uso mais eficiente de outras políticas.

c) Treinamento e re-treinamento

Proporciona a capacitação de parcelas da força de trabalho, facilitando seu desempenho no mercado. Pode ser focalizada em jovens, desempregados de longo prazo, trabalhadores cujas habilidades estejam defasadas em relação às exigências do mercado, etc. O treinamento pode se dar somente em sala de aula ou também em empresas. Se bem sucedido, observa-se um aumento na produtividade individual dos participantes. É, entretanto, uma política extremamente dispendiosa.

d) Promoção de empreendimentos

Oferece, a trabalhadores desempregados, ajuda financeira e assistência técnica para a criação de micro e pequenas empresas. Promove o empreendedorismo, mas pode prejudicar a competitividade de empresas que não recebam suporte.

e) Subsídio para a contratação de trabalhadores

Oferece às firmas incentivos financeiros para a contratação de trabalhadores. Na maioria das vezes, é uma política focalizada em grupos específicos da força de trabalho – em especial desempregados de longo prazo ou jovens. Espera-se que as firmas respondam aos subsídios através do aumento da demanda por trabalhadores beneficiados pelo programa, o que pode se traduzir em um maior número de trabalhadores contratados ou na elevação de seus rendimentos, dependendo de características da demanda e da oferta de trabalho. Os subsídios podem ser permanentes ou temporários, mas, em todo caso, há a expectativa de que, terminado seu período de concessão, os trabalhadores sejam contratados ao custo integral. Pode-se, assim, gerar aumentos permanentes no nível de emprego. Entretanto, caso seja focalizado apenas em parcelas muito desfavorecidas da força de trabalho, esse tipo de política pode acabar por estigmatizar seu público alvo, dificultando, ao invés de ajudar, seu desempenho no mercado de trabalho.

Os incentivos podem ser destinados aos empregados no lugar dos empregadores, e a escolha entre um e outro não altera o impacto da política num ambiente em que os salários sejam suficientemente flexíveis. Entretanto, caso se observe rigidez salarial, o subsídio aos empregadores será mais efetivo no sentido de aumentar o nível de emprego, ao passo que direcionar os recursos para os empregados terá um efeito maior sobre suas rendas.

Numa política de subsídio ao empregador, como é o caso do “Primeiro Emprego”, a resposta dos níveis de emprego e renda do público alvo se dará de acordo com as elasticidades da oferta e da demanda por trabalho referentes a este grupo. Quanto maior a elasticidade da oferta de trabalho, menor será a variação dos salários, e maior o impacto sobre o emprego. Elasticidades da demanda por trabalho mais altas implicam em aumentos mais elevados de ambas as variáveis.

3.2 - Impacto Líquido e Relação Custo-benefício de PAMTs

Políticas como as descritas acima podem ter impactos negativos sobre o mercado de trabalho, gerando distorções. A contratação de trabalhadores participantes de um programa, por exemplo, pode resultar na demissão de não participantes, anulando a intervenção sobre a média da força de trabalho. Os trabalhadores novos simplesmente ocupam as vagas dos antigos, no que é conhecido como “efeito substituição” de uma política. Um segundo resultado perverso de uma PAMT ocorre quando uma firma contrata participantes de um programa e aumenta sua produção, mas as firmas que não contrataram trabalhadores participantes perdem espaço no mercado e diminuem suas atividades – o que pode resultar em demissões. Mais uma vez, trabalhadores diretamente atingidos pela política podem ser beneficiados às expensas de outros. Esse é o chamado “efeito deslocamento” de uma política. É evidente, portanto, a necessidade de avaliação dos impactos de PAMTs sobre o equilíbrio geral da economia.

Deve ser verificada também a existência de “peso morto” em um programa – isto é, resultados aparentemente positivos, que, entretanto, não diferem daqueles que teriam sido observados caso política alguma tivesse sido implementada. Se os trabalhadores beneficiados por uma PAMT fossem ser contratados mesmo na ausência do programa, não há ganhos efetivos na intervenção, mesmo na análise de equilíbrio parcial.

Assim, o impacto líquido de um programa em termos de criação de empregos será determinado pela seguinte fórmula:

$$ILE = IBE - PM - ES - ED$$

Onde ILE é o impacto líquido sobre o emprego, IBE é o impacto bruto sobre o emprego – ou o número bruto de vagas criadas pelo programa, PM é o peso morto da política, ES o efeito substituição e ED o efeito deslocamento.

A implementação bem sucedida de Políticas Ativas depende de inúmeros fatores, que abrangem da conjuntura macroeconômica até peculiaridades sócio-culturais. Se o nível da demanda agregada é baixo, é provável que as PAMTs atuem mais como distribuidoras das vagas já existentes do que como geradoras de emprego. Observar-se-ia, neste caso, a preponderância dos efeitos deslocamento e substituição.

Uma preocupação fundamental em torno de qualquer PAMT deve ser a relação custo-benefício. De fato, mesmo que um programa apresente um efeito líquido positivo sobre o nível de emprego, seus custos podem ser demasiado altos. É necessário avaliar uma política levando em consideração todos os seus possíveis efeitos sobre os diferentes setores da sociedade. Assim, o cálculo dos benefícios deve incluir os ganhos referentes a diminuições da taxa de violência e a reduções dos efeitos nocivos dos mecanismos de *state dependence*. Da mesma forma, devem ser contabilizados nos custos da política, não somente o esforço fiscal necessário para seu financiamento, como também a redução do gasto estatal em outras áreas e as distorções associadas ao aumento de impostos.

3.3 - Avaliação dos Políticas

Muita polêmica gira em torno das PAMTs – seus detratores argumentando que este é um instrumento ineficiente e caro, um desperdício de recursos públicos. Está clara, assim, a importância de exames cuidadosos dos programas de interferência no mercado de trabalho. O objetivo desta seção é discutir o que tem sido empiricamente constatado a respeito do impacto de políticas de geração de empregos.

Apesar de comuns nos Estados Unidos, avaliações de PAMTs são relativamente raras na Europa e, principalmente, nos países em transição ou em desenvolvimento. Estudos como esses são de difícil condução, o que explica, em parte, sua escassez. Experimentos científicos exigem a criação de um grupo de controle para isolar os efeitos das políticas dos de outras variáveis atuantes sobre o mercado de trabalho. Uma solução é o uso de métodos econométricos que simulem um grupo de controle, nos chamados estudos quase-experimentais. Heckman, Lalonde e Smith (2000) apresentam um sumário das técnicas de abordagem empírica de PAMTs.

Com o objetivo de compilar o que se tem aprendido a respeito do impacto das PAMTs, Dar e Tzannatos (op. cit.) reúnem as lições tiradas de quase 100 avaliações de programas. São utilizados trabalhos de agências governamentais e internacionais, bem como de pesquisadores do meio acadêmico. Evidencia-se, no entanto, a ausência de estudos relativos a países em transição ou em desenvolvimento. Tentando preencher esta lacuna, Betcherman, Olivas e Dar

(2004) aproveitam 72 das avaliações sumarizadas por Dar e Tzannatos, e adicionam novas 87 – num total de 109 trabalhos para países desenvolvidos, e 50 para países em transição ou em desenvolvimento. É importante notar que, a ambos os artigos, interessam PAMTs de uma maneira geral, e não somente aquelas voltadas para os jovens. Especial atenção é dada às análises de custo-benefício, que, infelizmente, não fazem parte da maioria das avaliações utilizadas.

Grosso modo, ambas as compilações concluem que, na maioria dos casos, PAMTs não têm conseguido melhorar as condições de seus participantes no mercado de trabalho. A criação de agências de ajuda na procura por emprego aparenta ser a política mais eficiente do ponto de vista social, devido a seus baixos custos e a seus resultados normalmente positivos. Programas de treinamento, especificamente aqueles focalizados nos jovens, têm tido um mau desempenho. Exceções à regra são os projetos levados a cabo por países sul-americanos, como Uruguai, Chile e Argentina. Estes oferecem aos participantes serviços em complemento ao treinamento, como educação básica e auxílio na procura por emprego. A criação de vagas temporárias no serviço público se revela, normalmente, uma ferramenta interessante de seguridade social e combate imediato à pobreza. Entretanto, não se costumam constatar impactos permanentes de políticas como essas sobre as perspectivas de emprego de seus participantes. Já os incentivos a empreendimentos de pequeno porte parecem atingir de forma positiva somente a parcela mais educada e experiente dos trabalhadores, pouco atuando no combate ao desemprego juvenil.

Finalmente, no tocante aos subsídios diretos à contratação de trabalhadores, as avaliações tendem a ser negativas. A maioria dos programas estudados não apresentou efeitos de longo prazo sobre o rendimento ou a probabilidade de estar empregado de seus participantes. Foi intensamente registrado o efeito substituição, bem como a ocorrência de peso morto. Nos países em transição ou em desenvolvimento, em especial, o desempenho dos subsídios foi baixo. Nos países desenvolvidos, porém, os programas se mostraram alternativas interessantes ao pagamento de seguro desemprego, como será visto adiante, em mais detalhes, para os casos da Inglaterra e dos Estados Unidos. A combinação dos subsídios com outros tipos de política aparenta ser mais eficiente.

O artigo de Heckman, Lalonde e Smith (op. cit.) lista razões para explicar os baixos retornos privados e sociais geralmente associados a PAMTs. Em primeiro lugar, o gasto *per*

capita dos programas costuma ser pequeno, se comparado à magnitude dos problemas que eles se propõem a solucionar. Dessa maneira, para que fossem observados ganhos mais significativos, as taxas de retorno das políticas teriam que ser muito altas. Ademais, PAMTs costumam se voltar para os setores em maior dificuldade no mercado de trabalho, que são marcados pelos baixos níveis de educação e habilidade. Se existe uma complementaridade entre os retornos de políticas e a habilidade de seu público alvo, o desempenho dos programas é provavelmente baixo.

3.4 - Estudos de Caso Específicos

Diversas PAMTs têm sido implementadas, em outros países, no intuito de melhorar as condições locais de trabalho dos jovens. Uma série delas merece atenção especial deste trabalho devido a suas semelhanças com o “Primeiro Emprego”, e à existência de uma literatura examinando o seu desempenho. Abaixo, seguem a descrição e a resenha das avaliações feitas sobre programas na Inglaterra, nos Estados Unidos. De maneira geral, ambos foram considerados bem sucedidos – o que contrasta, em parte, com a visão pessimista da seção anterior. Espera-se, a partir desses estudos de caso, aperfeiçoar as perspectivas sobre o programa em processo de implementação no Brasil.

a) O Programa Inglês

O governo inglês iniciou, em janeiro de 1998, o programa *New Deal for the Young Unemployed* (NDYU), na tentativa de diminuir os índices de desemprego juvenil no país. Trata-se de um programa em três estágios, cujo público alvo são os jovens de 18 a 24 anos, enfatizando desempregados há pelo menos dois anos, pais ou mães solteiros e portadores de deficiências. Numa primeira etapa, denominada *Gateway*, os jovens beneficiados por mais de seis meses pelo sistema de seguro desemprego são obrigados a se submeter a mecanismos de ajuda na procura por emprego. Caso, ao cabo de quatro meses, o participante continue desempregado, são-lhe oferecidas três alternativas:

- treinamento e educação em tempo integral durante até 12 meses, sem perda do seguro desemprego,
- trabalho no serviço voluntário durante 6 meses, com salário mais elevado do que o seguro desemprego.
- subsídio a um eventual contratante durante até 6 meses, no valor de 240 libras mensais, mais uma única transferência de 750 libras.

Se, após o término da política escolhida, o participante não tiver obtido sucesso na procura por um emprego, ele é encaminhado a uma terceira etapa do programa, chamada *Follow-through*, muito semelhante ao *Gateway*.

Chama a atenção, no NDYU, o subsídio à contratação dos participantes, uma vez que este é o principal mecanismo através do qual o “Primeiro Emprego” pretende gerar vagas para os jovens brasileiros. Não é a primeira vez que a Inglaterra faz uso dessa ferramenta. Projetos anteriores, como o *Jobstart Allowance*, o *Jobmatch* e o *Workstart* distribuíam subsídios parecidos. É interessante, portanto, e levando em conta que o programa inglês foi implementado há muito mais tempo que o nacional, tomar contato com as avaliações feitas a seu respeito. Dentre estas, destacam-se os trabalhos de Van Reenen (2001) e, principalmente, Blundell, Costa Dias, Meghir e Van Reenen (2002), que utiliza o método de diferenças em diferenças para estimar os efeitos líquidos do NDYU sobre seu público alvo. Nesse último trabalho, são realizados dois exercícios, cada um definindo um grupo de controle distinto.

Primeiramente, como o programa foi implementado em certas áreas com três meses de antecedência, é possível comparar as variações na probabilidade de obter um emprego dos jovens desses locais com as variações experimentadas por jovens de outras regiões no período. Em segundo lugar, e durante toda a extensão do programa, é possível comparar as variações na probabilidade de obtenção de emprego dos jovens beneficiados pelos incentivos com as dos adultos entre 25 e trinta anos com duração de desemprego semelhante. Supõe-se, assim, que jovens de 18 a 24 anos e adultos de 25 a 30 anos tenham características semelhantes e respondam a choques de forma parecida.

O trabalho apresenta resultados relativamente otimistas. A comparação do desempenho dos jovens do sexo masculino que habitavam áreas onde o programa foi implementado com

antecedência com a de jovens do sexo masculino de outras áreas e com a mesma duração de desemprego mostra que o NDYU aumentou em cerca de cinco pontos percentuais a probabilidade de obtenção de emprego de seus participantes durante os quatro meses subseqüentes à implementação das políticas. Ao menos um ponto percentual da elevação é atribuído ao *Gateway*, ou seja, ao mecanismo de ajuda na procura por emprego, ressaltando a importância do uso dessa ferramenta combinado a outras PAMTs. Esse balanço positivo, no entanto, deve ser encarado com certa desconfiança. De fato, na época em que o artigo foi escrito, não estavam disponíveis dados sobre o desempenho dos participantes após o término do programa. Não se sabe, pois, em que medida os efeitos das políticas – inclusive do subsídio ao emprego – são permanentes. Além disso, não foram verificadas de maneira rigorosa a existência e a magnitude de efeitos de equilíbrio geral (como o efeito substituição) das intervenções.

b) A Experiência nos Estados Unidos

Os primeiros programas de subsídio ao trabalho nos Estados Unidos datam da década de sessenta, mas, até 1978, não havia políticas desse tipo focalizadas em grupos específicos da força de trabalho. Nesse ano, foi implementado o *Targeted Jobs Tax Credit* (TJTC), que perdurou até 1994 e oferecia incentivos aos empregadores que contratassem jovens de 18 a 24 anos com baixa renda familiar, veteranos de guerra, deficientes, entre outros. Inicialmente, o programa subsidiava 50% de salários até U\$6000 no primeiro ano de emprego, e 25% no segundo ano. Em 1986, o governo eliminou os incentivos ao segundo ano da contratação e reduziu a cobertura do primeiro ano para 40% dos salários até U\$6000. Já em 1989, restringiu-se o público alvo do programa aos jovens de 18 a 22 anos com baixa renda familiar. O teto do subsídio nunca foi corrigido, apesar da inflação observada, e perdeu 75% de seu valor real até 1989.

Mesmo levando-se em conta essa deterioração, o programa pode ser considerado generoso. Espantam, portanto, as estimativas de que, na segunda metade da década de 1980, somente 9% dos trabalhadores ocupados que compunham o público alvo do TJTC foram contratados utilizando o subsídio a que tinham direito (Katz, 1996). Explica-se esse baixo aproveitamento pela burocracia envolvida no processo de requisição dos incentivos, bem

como pela relutância dos trabalhadores pertencentes ao público alvo do programa em se apresentar como tal, temendo que a ajuda governamental funcionasse como um atestado de baixa produtividade – o chamado efeito estigma.

O TJTC é avaliado por Katz (op. cit), que se aproveita da alteração dos critérios de candidatura ao recebimento dos subsídios, ocorrida em 1989. A partir desse ano, não havia mais recursos disponíveis para os jovens com baixa renda familiar de 23 a 24 anos, e a comparação do desempenho desse grupo no mercado de trabalho antes e depois da mudança permite a estimação do impacto do programa sobre o nível de emprego de seus participantes. Com a intenção de eliminar do exercício a influencia de outros fatores que afetem o mercado de trabalho, o autor compara também o desempenho dos jovens de 23 a 24 anos de baixa renda familiar com o dos jovens de mesma idade e renda mais alta. Ainda assim, há a possibilidade de que fatores que atuem diferentemente sobre pessoas de renda familiar baixa e alta comprometam os resultados da estimação. Para contornar esse problema, observa-se, entre jovens de 18 a 22 e 25 a 29 anos, que não foram afetados pelas mudanças na legislação, a relação entre os desempenhos dos dois grupos de renda no mercado de trabalho. Controlando ainda para características individuais como escolaridade, raça, estado civil, e região, é estimada uma queda de 7,7% (ou 3,4 pontos percentuais) na taxa de emprego do grupo de jovens que deixou de receber os benefícios em 1989.

O TJTC, a exemplo do NDYU inglês, parece ter tido um impacto não desprezível sobre o nível de ocupação de seus participantes, demonstrando que políticas de subsídio ao emprego, especialmente se combinadas a outros tipos de PAMTs, podem ter um efeito positivo sobre o desempenho de grupos específicos no mercado de trabalho. Vale lembrar, porém, que a adesão ao programa foi baixa – talvez, devido ao receio, por parte de seu público alvo, de que os subsídios funcionassem como um estigma no mercado de trabalho. Se os incentivos fossem concedidos mediante a contratação de uma parcela menos específica da população jovem, poderia não haver uma associação tão forte entre ajuda governamental e baixa produtividade do trabalhador beneficiado. Além disso, não foi, ainda, possível estimar-se o efeito de nenhum dos dois programas no longo prazo.

3.5 - O Programa “Primeiro Emprego”

Traçado o panorama das experiências com PAMTs no exterior, podemos nos voltar para o programa brasileiro – principal objeto de estudo da presente monografia. Como veremos, as avaliações de políticas apresentadas nas duas últimas seções proporcionam lições interessantes, e permitem analisar o potencial das intervenções nacionais no mercado de trabalho juvenil.

Em outubro de 2003, foi aprovado no Brasil o programa “Primeiro Emprego”, com o objetivo de promover a criação de oportunidades de trabalho para os jovens em todo o país. Trata-se de um esforço do governo para não só diminuir os índices de desemprego juvenil, como também aumentar a produtividade e a remuneração desse setor da força de trabalho nacional. Em maio de 2004, diante de um número pouco expressivo de contratações envolvendo o programa, foram modificadas algumas de suas regras.

Originalmente, o público alvo do projeto eram os jovens de 16 a 24 anos que não tivessem concluído o ensino médio, e que deveriam comprometer-se a não deixar a escola ou a retomar seus estudos. Havia a idéia de privilegiar os indivíduos sem experiência profissional prévia e que possuíssem renda familiar *per capita* de até meio salário mínimo, assim como os grupos mais discriminados no mercado de trabalho – mulheres, negros, portadores de necessidades especiais e indivíduos em conflito com a lei.

O programa era composto por uma série bastante abrangente de medidas. Na verdade, cada um dos cinco tipos de PAMTs descritos por Dar e Tzannatos é posto em prática. No entanto, o sustentáculo do programa eram os subsídios à contratação de trabalhadores jovens. O governo se comprometia a conceder, por meio de transferências bimestrais ao longo de 12 meses, o equivalente a R\$200 para empregadores com rendimento de até R\$1,2 milhão, ou R\$100 para empregadores com rendimento mais alto. O quadro de funcionários médio da firma na data de adesão ao projeto não poderia ser reduzido, numa tentativa de evitar o efeito substituição. O jovem contratado, porém, poderia ser trocado por outro participante do programa, desde que a vaga criada fosse mantida pelo período mínimo de 12 meses. Todos os direitos trabalhistas deveriam ser garantidos, assim como as condições para que o jovem pudesse se dedicar à elevação de sua escolaridade.

Outras políticas exerciam papel complementar aos subsídios. Incentivos ao empreendedorismo criavam linhas especiais de financiamento de investimento fixo ou capital de giro e ofereciam capacitação a jovens empresários. Além disso, agências de assistência à procura por emprego se materializavam nos Consórcios Sociais da Juventude, uma parceria do governo com a sociedade civil organizada. Programas de qualificação da força de trabalho juvenil pretendiam, através de projetos de aprendizagem, habilitar seus participantes ao trabalho nos setores da economia com maior potencial de geração de empregos. Finalmente, empregos temporários seriam criados através do programa Serviço Civil Voluntário, com duração de seis meses, ao fim dos quais o jovem receberia orientação profissional e encaminhamento ao mercado de trabalho.

As alterações instituídas em maio de 2004 atingiram principalmente a concessão de subsídios ao emprego juvenil, o instrumento mais importante do programa. Os incentivos foram elevados para R\$250 bimestrais por trabalhador contratado, não importando a receita do empregador. Isso representa um aumento no valor recebido por trabalhador de 25 % para as menores empresas, e 150% para as maiores. Além disso, tornou-se permitido às empresas beneficiadas pelos subsídios reduzir seu quadro de funcionários para abaixo da média na data de adesão ao programa. Passou também a ser possível contratar jovens participantes por prazo determinado de doze meses, ao fim dos quais a empresa se vê desobrigada do pagamento de aviso prévio e multa no valor de 40% do FGTS, caso queira demitir o trabalhador.

O público alvo do programa foi estendido, de forma a abranger os jovens com ensino médio completo que se encontram sem emprego ou precariamente ocupados. A estes são reservadas 30% das vagas subsidiadas nas empresas participantes. Finalmente, o encaminhamento de jovens para as vagas passou a ter como critério não somente a idade, mas a proximidade da residência do candidato com o local de trabalho. Todas as contratações e adesões anteriores às mudanças foram automaticamente adaptadas às novas regras.

As transformações do “Primeiro Emprego” são uma tentativa de adequá-lo às exigências dos empregadores brasileiros, que manifestaram pouco interesse pelos incentivos oferecidos sob as regras anteriores do programa. De fato, as condições para o recebimento dos recursos estabeleciam que as firmas beneficiadas não poderiam diminuir o seu quadro médio de pessoal para abaixo da média da data de adesão ao programa. O objetivo desse critério era minimizar o efeito substituição, mas, na prática, ele impedia as empresas de demitir e ajustar

sua produção diante de qualquer choque negativo na economia. Num quadro de incertezas, portanto, a regra acabava por afastar participantes em potencial do programa. O governo, assim, passou permitir a redução do quadro de funcionários das firmas beneficiadas. Além disso, a extensão dos incentivos aos contratos por prazo determinado tornou muito mais flexíveis as condições para o recebimento dos subsídios. Aliado a essas mudanças nas regras do jogo, o aumento dos recursos destinados às firmas pretende atrair empregadores para o programa, de forma a, finalmente, promover a geração de ocupações para os jovens.

Uma explicação alternativa para o baixo nível de adesão ao programa é a de que os empregadores brasileiros tenham associado o subsídio do emprego juvenil à baixa produtividade da mão-de-obra beneficiada. Na tentativa de evitar esse efeito, vale lembrar, poucos trabalhadores americanos aproveitaram os recursos oferecidos através do *Targeted Jobs Tax Credit*, quando de sua implementação. Caso os motivos para o fracasso inicial do “Primeiro Emprego” estejam relacionados a esse fenômeno, não é possível dizer se as alterações nas regras do programa aumentarão a sua receptividade entre os empregadores nacionais.

A principal conclusão a que podemos chegar, a partir da avaliação da experiência internacional com PAMTs, é que intervenções no mercado de trabalho não alcançam sucesso se não forem implementadas num contexto de crescimento econômico. Caso contrário, é de se esperar que políticas governamentais desempenhem um papel modesto na melhoria das condições de trabalho de um país.

Fica claro, também, que programas de combate ao desemprego tornam-se mais eficientes através da implementação simultânea de diferentes tipos de PAMT. Essa foi a estratégia seguida pelo NDYU inglês e pelos programas bem sucedidos de treinamento de jovens em países da América do Sul. O governo brasileiro, ao desenvolver o “Primeiro Emprego” como uma combinação de PAMTs, portanto, toma uma decisão acertada.

Entretanto, baseando-se na evidencia empírica, há de se convir que parte das políticas componentes do programa nacional tem pequena probabilidade de gerar aumentos permanentes no nível de emprego juvenil. A ocupação através “Serviço Civil Voluntário”, uma vez terminado o programa, dificilmente terá impactos positivos sobre o desempenho no mercado de trabalho de seus participantes. Já o incentivo às micro e pequenas empresas, como

foi visto, costuma beneficiar principalmente as parcelas mais educadas e experientes da força de trabalho – enquanto o público alvo do primeiro emprego são, sobretudo, os jovens em maior dificuldade no mercado. Não se pode esperar, assim, que essas duas políticas sejam eficientes em aumentar de maneira efetiva os níveis de emprego juvenil do país.

Os subsídios à contratação de trabalhadores, o treinamento e os mecanismos de auxílio na busca por emprego, por sua vez, já deram provas de seu potencial de melhorar o desempenho dos jovens no mercado de trabalho – ao menos no curto prazo. Resta saber, porém, se essas políticas, na forma em que devem ser implementadas pelo governo, se adequam às especificidades da economia brasileira. É preciso, para isso, compreender a dinâmica do mercado de trabalho no país – determinando porque o desemprego juvenil é alto, quais setores oferecem as maiores possibilidades de inserção para os jovens, entre outros aspectos. Esse é o tema do próximo capítulo.

4 – PAMTs no contexto do Mercado de Trabalho Brasileiro

Neste capítulo, a partir dos dados da PNAD 2002, pretendemos determinar alguns aspectos da dinâmica do mercado de trabalho dos jovens no Brasil, de forma a discutir se as políticas a serem implementadas através do programa “Primeiro Emprego” são adequadas à particularidades da economia nacional. Começaremos comparando as mobilidades dos trabalhadores jovens de diferentes idades, primeiro utilizando um indicador da média anual de saídas do emprego, e, depois, construindo um indicador dos fluxos de transição do emprego para o desemprego e do emprego para a inatividade. Verificaremos, através desse exercício, os comportamentos distintos de ocupados formais e informais no mercado de trabalho. Como será visto, a concessão de subsídios à contratação de trabalhadores jovens pode comprometer um processo espontâneo de aumento da eficiência alocativa da economia. Em seguida, apresentaremos evidências de que, ao contrário da idéia defendida por alguns autores, as dificuldades de obtenção do primeiro emprego, por parte dos jovens que acabaram de se tornar ativos, são um problema de fundamental importância para o mercado de trabalho brasileiro.

4.1 - Mobilidade no Mercado de Trabalho Brasileiro

O nível de desemprego de uma economia é fruto da relação entre a taxa de entrada no desemprego e o tempo médio durante o qual os trabalhadores permanecem nesse estado. Atentar para as características de cada uma dessas duas variáveis é, portanto, fundamental na compreensão do mercado de trabalho e de suas especificidades. A taxa de entrada no desemprego representa não somente o fluxo dos trabalhadores que deixam sua ocupação e iniciam a procura por uma nova vaga, como também o dos trabalhadores que entram na força de trabalho e não são imediatamente empregados. Da mesma maneira, a duração do desemprego pode ser interrompida pela obtenção de uma ocupação ou pela saída da força de trabalho.

Essas observações são especialmente pertinentes no contexto do mercado de trabalho juvenil, onde se observam transições freqüentes entre os estados de atividade e inatividade. Os jovens, por contarem com apoio financeiro de seus familiares, por acessarem de forma relativamente fácil o sistema educacional, ou por terem mais freqüentemente a oportunidade

de substituir o trabalho por atividades criminosas, estão mais sujeitos do que os adultos a desistir momentaneamente da procura por emprego.

Se a taxa de entrada no desemprego é alta, há muitas pessoas tornando-se ativas, ou muitos trabalhadores deixando seus empregos e buscando outra ocupação. No segundo caso, o mercado de trabalho é caracterizado por uma alta rotatividade – isto é, os indivíduos, ou ao menos parte deles, costumam permanecer pouco tempo no mesmo emprego. Como visto no capítulo dois desta monografia, isto pode ser positivo ou negativo para a economia. De qualquer forma, quanto maior a taxa de entrada no desemprego, mais alto será o nível de desocupados.

Já um grande tempo médio de duração do desemprego indica dificuldades na saída da desocupação em direção a um emprego ou para fora da força de trabalho. Isso quer dizer que indivíduos desempregados, apesar das dificuldades do mercado, relutam em optar pela inatividade, e insistem na procura por uma vaga. O nível de desocupação cresce à medida que aumenta o tempo médio de duração do desemprego.

Utilizando dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME), Flori (2003) identifica, para a região metropolitana de São Paulo, os fluxos dos indivíduos entre os três estados do mercado de trabalho – o emprego, o desemprego e a inatividade, distinguindo o grupo dos jovens de 14 a 24 anos dos adultos de 25 a 59 anos. Com base nesses dados, a autora estima, para ambas as faixas etárias, o tempo médio de permanência em cada estado e a taxa de desemprego, que em ambos os casos se aproxima bastante daquela obtida diretamente dividindo-se o total de desocupados pela força de trabalho. O estudo indica um grande diferencial entre jovens e adultos no que diz respeito aos fluxos de saída do emprego, tanto para o desemprego quanto para a inatividade. Enquanto as probabilidades de um jovem empregado num determinado período encontrar-se desocupado ou inativo no período seguinte são, respectivamente, de 3% e 7,1%, os adultos empregados têm 1,6% de chance de enfrentar o desemprego no período seguinte e 3,8% de chance de sair da força de trabalho. Com base nesses resultados, é estimada a taxa de desemprego juvenil que seria observada, caso os fluxos de saída do emprego dos jovens equivalassem aos dos adultos. A queda do indicador, de 13,5% para 7,8%, é considerável. Conclui-se, assim, que a alta rotatividade do mercado de trabalho juvenil é a principal responsável pelo baixo nível de ocupação dos indivíduos entre 14 e 24 anos.

Ao decidirmo-nos por recorrer aos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do ano de 2002, pretendemos investigar com mais detalhes como a rotatividade do mercado de trabalho se distribui entre diferentes grupos etários. Uma preocupação particular associa-se às diferenças entre as rotatividades experimentadas por trabalhadores formais e informais de idades distintas, visto que o impacto de PAMTs varia de acordo com o nível de formalidade de seu público alvo. Serão estudadas características dos trabalhadores de 16 a 45 anos, pois é aos 16 anos que o jovem torna-se apto a participar do “Programa Primeiro Emprego”.

O gráfico 1 (em anexo, assim como todos os gráficos desta monografia) apresenta as taxas de desemprego por idade para o Brasil na semana de referência da PNAD 2002, que compreende os dias entre 22 e 28 de setembro daquele ano. Aqui, alguns comentários sobre a metodologia da pesquisa se fazem necessários. Considera-se ocupado, num período qualquer, o indivíduo que declare ter trabalhado ao menos uma hora no intervalo de tempo em questão. Esse critério é considerado abrangente demais por alguns economistas (Quadros, 2001), que defendem um número mais elevado de horas trabalhadas para que um indivíduo possa se declarar ocupado. Além disso, a PNAD admite como trabalho o cultivo para a subsistência e a construção ou o reparo da moradia do entrevistado. Mais uma vez, o uso de critérios mais restritivos resultaria em taxas de desemprego mais elevadas.

O formato do gráfico é o esperado, com o desemprego decrescendo de acordo com a idade. A maior taxa de desemprego, 23,96%, é a dos trabalhadores de 16 anos. A menor, 4,96%, pertence ao grupo de 45 anos. A faixa de idade que se estende dos 16 aos 19 anos é a mais sujeita à desocupação, com taxas localizadas acima dos 20%. A partir dos 20 anos, a variável assume de forma mais clara uma trajetória descendente.

Como visto anteriormente, a transição entre a atividade e a inatividade é especialmente intensa nos primeiros anos da vida profissional. É de se esperar, por isso, uma tendência ascendente da taxa de participação da força de trabalho entre os mais jovens, visto que, com o passar dos anos, os indivíduos assumem responsabilidades e terminam seus estudos. O gráfico 2 mostra a taxa de participação da força de trabalho por idade. O indicador atinge seu valor mínimo no grupo de 16 anos de idade, cresce rapidamente até os 19 anos e se estabiliza em torno de 80% entre os 24 e os 25 anos. O comportamento observado está, mais uma vez, de acordo com o esperado.

Voltando-se agora para a rotatividade do mercado de trabalho, o gráfico 3 apresenta as médias de saída do emprego por idade no período que começa em 29 de setembro de 2001 e termina em 21 de setembro do ano seguinte. A trajetória da variável é, de início, ascendente – os jovens de 16 anos saindo em média 0,32 vezes do emprego por ano, e aqueles de 18 anos saindo em média 0,38 vezes, o valor máximo. Esse movimento pode ser atribuído à grande quantidade de jovens entre 16 e 17 anos que, no momento da pesquisa, tinham obtido há pouco o primeiro emprego, tornando menor a média de saídas da idade. A partir dos 19 anos, o indicador começa a diminuir, e, entre os 23 e os 24 anos, seu valor se iguala ao do grupo de 16 anos. Daí em diante, a média continua a cair até os 45 anos, atingindo 0,14, e indicando uma menor rotatividade do mercado de trabalho para trabalhadores mais velhos.

Essa medida foi construída a partir da divisão, pelo número de trabalhadores que tiveram ocupação ao longo do ano, do somatório das respostas à pergunta “de quantos trabalhos saiu no período de referência?”. Uma limitação importante da variável é a quantidade máxima de saídas computadas pela PNAD – três. Assim, os trabalhadores que tenham deixado quatro ou mais vezes do emprego no ano de referência são contabilizados como tendo deixado somente três vezes, levando o indicador a subestimar a média real de saídas e a rotatividade do mercado de trabalho. Supondo, porém, que a incidência de trabalhadores que saíram quatro ou mais vezes do emprego é, no mínimo, tão alta entre os jovens quanto entre os adultos, pode-se dizer que os primeiros experimentam uma rotatividade do mercado de trabalho muito maior do que os últimos.

O número médio de saídas do emprego não permite observar se os trabalhadores que deixam de ser ocupados transitam majoritariamente para o desemprego ou para fora da força de trabalho. De forma a contornar esse problema, construíram-se outros indicadores de fluxos de saída do emprego. Para cada idade, do total de trabalhadores desocupados na semana de referência – isto é, entre 22 e 28 de setembro de 2002 – foram selecionados aqueles que responderam ter trabalhado ao menos uma vez durante o período que se estende de 29 de setembro de 2001 até 21 de setembro de 2002. A este grupo, foram adicionados, por idade, os trabalhadores ocupados na semana de referência, de forma a obter a quantidade de trabalhadores que foram empregados ao menos uma vez no ano de referência – ou seja, entre 29 de setembro de 2001 e 28 de setembro de 2002. Finalmente, para cada idade, os desocupados na semana de referência que afirmaram ter tido emprego entre 29 de setembro de

2001 e 21 de setembro de 2002 foram divididos pelo total de trabalhadores que tiveram emprego ao menos uma vez durante o ano de referência. Calculou-se, assim, a proporção, entre os trabalhadores que foram empregados ao longo do ano, daqueles que se encontravam desocupados na semana de referência. Esta razão pode ser interpretada como uma medida do fluxo de transição do emprego para o desemprego, relativo ao número de trabalhadores ocupados. Um processo idêntico foi realizado a partir do grupo de trabalhadores inativos na semana de referência que afirmaram ter sido ocupados ao longo do ano.

Estes indicadores não captam quantos empregos foram deixados no decorrer do ano, e tampouco a duração do estado de desemprego ou inatividade dos trabalhadores. Assim, por exemplo, não há distinção entre um indivíduo que trabalhou a maior parte do ano e deixou de ser ocupado apenas uma semana antes da entrevista, um outro que trabalhou poucos dias e um terceiro que alternou períodos de ocupação, desocupação e inatividade sucessivas vezes. Só o que é computado é o estado do trabalhador no momento da entrevista e o fato dele ter tido emprego ao menos por um dia no ano de referência. Entretanto, as variáveis proporcionam observações relevantes da dinâmica do mercado de trabalho, na medida que distinguem as transições da ocupação para o desemprego e a inatividade.

O gráfico 4 apresenta, por idade, a proporção de trabalhadores que foram ocupados no ano de referência e que se encontravam desempregados na semana da entrevista. Dentro do esperado, a razão é muito maior entre jovens do que entre adultos, indicando uma rotatividade do mercado de trabalho, grosso modo, decrescente em relação à idade. Chama a atenção, porém, o acentuado aumento do indicador entre os jovens de 18 anos, e sua manutenção a níveis mais altos que os de jovens entre 16 e 17 anos até a passagem do grupo de 21 para o de 22 anos.

É, a princípio, inesperado encontrar um número proporcionalmente maior de indivíduos deixando o emprego e se tornando desocupados entre os jovens de 18 a 21 anos do que entre os de 16 a 17. Nesse sentido, o gráfico 6 é esclarecedor. Nele, está representada, por idade, a proporção de trabalhadores que foram ocupados no ano de referência e que se encontravam inativos na semana da entrevista. Aqui, sem surpresas, o indicador assume seu valor máximo no grupo de 16 anos e decresce a partir de então. Mais uma vez, são os jovens os que parecem ter transitado mais comumente para fora do emprego. O que se evidencia, entretanto, é que trabalhadores jovens deixam a ocupação mais em direção à inatividade do

que rumo ao desemprego. Aos 16 anos, por exemplo, enquanto 6,55% dos jovens que trabalharam ao longo do ano estavam desocupados na semana da entrevista, 12,19% estavam inativos. No grupo de 25 anos, as proporções caem para 5,09% desocupados e 5,58% inativos. Já aos 45 anos, as estatísticas são de 2,51% desocupados e 2,87% inativos. Fica claro, por esses números, que a dinâmica do mercado de trabalho juvenil se caracteriza não somente pela maior propensão de saída do emprego em comparação com os adultos, como por uma mobilidade relativamente mais elevada entre o interior e o exterior da força de trabalho.

Uma questão importante acerca das diferenças entre as dinâmicas do mercado de trabalho juvenil e adulto diz respeito à influência da formalidade sobre os fluxos entre o emprego, o desemprego e a inatividade. Espera-se que ocupações informais, ao imporem custos menores à saída do emprego, estimulem a rotatividade do mercado de trabalho. Se isso é verdade, e caso os jovens tenham proporcionalmente menos ocupações formais do que os adultos, esta poderia ser uma das causas dos altos fluxos de saída do emprego juvenil. É interessante, portanto, entender a distribuição da taxa de formalidade entre diferentes grupos etários, e avaliar se trabalhadores informais têm uma maior propensão a deixar seu emprego.

Este estudo adota um critério bastante excludente de formalidade, considerando como formais somente empregados permanentes no setor agrícola, empregados no setor não agrícola e trabalhadores domésticos – todos com carteira de trabalho assinada. São, dessa maneira, informais os funcionários públicos estatutários e os militares.

A taxa de formalidade, isto é, o número de trabalhadores formais dividido pelo total de ocupados, está expressa, por idade, no gráfico 6. É evidente a diferença entre jovens e adultos. O grupo com a menor taxa de formalidade, 10,22%, é o de trabalhadores de 16 anos. A variável cresce rapidamente até os 19 anos, e atinge 44,03%, seu máximo, no grupo de 25 anos. A partir daí, ela inicia uma trajetória levemente descendente, chegando a 30,44% no grupo de 45 anos. Esse movimento de queda é devido à maior incidência, entre as faixas etárias mais elevadas, de autônomos, que, pelos critérios adotados, são considerados informais. A categoria “autônomos” abrange de indivíduos atuantes na economia formal, como profissionais liberais, a trabalhadores tipicamente agrupados entre os informais, como vendedores ambulantes. Sob a hipótese de que os autônomos jovens são predominantemente do último tipo, optou-se, nesta monografia, pela utilização de um critério restrito de formalidade.

É possível, de maneira semelhante à utilizada na construção das variáveis apresentadas nos gráficos 4 e 5, criar indicadores de fluxo de saída do emprego que distingam trabalhadores formais e informais. Inicialmente, do total de trabalhadores ocupados ao longo do ano de referência, tomam-se aqueles que atuaram no setor formal. O mesmo é feito a partir do total de desocupados na semana de referência que tiveram emprego ao longo do ano. A razão entre o total de desocupados na semana de referência que tiveram emprego no setor formal ao longo do ano e o total de ocupados formalmente durante o ano é uma medida do fluxo de transição do emprego formal para o desemprego, relativo ao total de trabalhadores formais. De forma análoga, podem ser medidos os fluxos de transição do emprego formal para a inatividade, do emprego informal para o desemprego e do emprego informal para a inatividade.

No gráfico 7 são comparadas, por idade, e para os setores formal e informal, as razões entre o número de desocupados na semana de referência que trabalharam durante o ano e o total de ocupados ao longo do ano de referência. Nota-se, imediatamente, que não são grandes as diferenças entre os fluxos relativos de transição do emprego para o desemprego dos dois setores. De maneira geral, nos grupos mais jovens é observada uma mobilidade em direção ao desemprego proporcionalmente maior para os trabalhadores informais do que para os formais, enquanto que, a partir do grupo de 23 anos, a tendência se inverte – sendo exceções os grupos de 25, 28 e 41 anos.

A comparação, por idade, e para os setores formal e informal, das razões entre o número de inativos na semana de referência que trabalharam durante o ano e o total de ocupados no ano de referência está expressa no gráfico 8. Aqui, as diferenças entre as mobilidades dos trabalhadores formais e informais são gritantes. De fato, entre os jovens, o indicador assume valores muito mais elevados quando se refere ao setor informal, indicando que, nesse último, o fluxo de saída do emprego para fora da força de trabalho foi bem maior que no setor formal. No grupo de 17 anos, por exemplo, 4,05% dos trabalhadores que foram ocupados no setor formal ao longo do ano encontravam-se inativos na semana de referência. Entre os jovens do mesmo grupo que trabalharam no setor informal, a proporção sobe para 13,10%. A diferença entre as transições relativas do emprego para a inatividade de trabalhadores formais e informais cai na medida em que se avança pelos grupos de idade. Entre os adultos de 45 anos, por exemplo, 2,19% dos indivíduos ocupados no setor formal ao longo do ano de referência estavam fora da força de trabalho na semana de referência,

enquanto que 3,20% dos informalmente ocupados durante o ano de referência tinham-se tornado inativos na semana de referência. Fica claro, assim, que embora a desigualdade entre os fluxos de saída do emprego de trabalhadores formais e informais, proporcionalmente ao total de ocupados em cada setor, seja pequena em direção ao desemprego, ela é considerável quando se trata dos fluxos rumo à inatividade. Essa diferença é muito mais pronunciada entre as faixas etárias mais baixas, sendo, portanto, os trabalhadores informais os principais responsáveis pela elevada mobilidade dos jovens ocupados para fora da força de trabalho.

As evidências expostas acima indicam que a rotatividade do mercado de trabalho brasileiro é mais elevada para os jovens do que para os adultos – e que essa é a principal explicação para os altos índices de desemprego juvenil no país. A média anual de saídas do emprego dos trabalhadores de 45 anos cai em mais de 50% em relação ao grupo de 16 anos. A construção de indicadores do fluxo de saída do emprego mostra que, para uma parcela importante dos jovens, a transição para a inatividade é mais comum do que a transição para o desemprego, revelando uma alta mobilidade entre o interior e o exterior da força de trabalho nessa faixa etária. Finalmente, a partir da distinção dos fluxos de saída do emprego dos trabalhadores formais e informais, percebe-se que é no setor informal que se deixam a maior parte das ocupações rumo à inatividade, e que as diferenças entre os dois setores são mais pronunciadas entre os jovens do que entre os adultos. É, diante de tais constatações, importante refletir a respeito de como a implementação do programa “Primeiro Emprego” pode afetar o mercado de trabalho brasileiro.

Como visto no capítulo dois, uma alta mobilidade dos jovens no mercado de trabalho pode refletir a busca individual por *matchings* adequados, e, nesse sentido, seria normal – e até desejável – observarem-se altos níveis de desemprego juvenil. Uma política de subsídios tem chances de contribuir para a diminuição desses níveis, mas, ao mesmo tempo, pode dificultar as transições de seu público alvo no mercado de trabalho – comprometendo, assim, um processo espontâneo de aumento da eficiência da economia.

É verdade que os critérios para a concessão de subsídios no “Primeiro Emprego” permitem que a firma beneficiada substitua o empregado jovem por um outro, desde que esse último seja também participante do programa. Os recursos do governo são, portanto, vinculados às vagas criadas, e não ao trabalhador. Planejar a política dessa maneira foi, sem dúvidas, uma tentativa interessante de garantir a rotatividade do mercado de trabalho juvenil.

Além disso, a extensão da concessão de subsídios aos contratos por prazo determinado, em maio de 2004, diminui consideravelmente os custos de demissão do jovem beneficiado, facilitando a procura de trabalhadores e empregadores por melhores *matchings*. Entretanto, é impossível afirmar de antemão qual as possíveis conseqüências dos subsídios sobre a dinâmica do mercado de trabalho – mesmo por que, não se sabe ao certo quão grande é a importância da mobilidade dos trabalhadores jovens para a eficiência da economia brasileira.

Por tudo isso, deve-se ser extremamente cauteloso na implementação da política de subsídios. Se, de alguma forma, ela resultar numa estabilidade excessiva da população ocupada, os custos de oportunidade associados à ausência de ganhos de produtividade dos trabalhadores jovens podem superar os benefícios advindos da diminuição das taxas de desemprego.

Os indicadores anteriormente apresentados revelam que a maioria dos indivíduos, e, sobretudo, dos jovens empregados no Brasil trabalha no setor informal, e experimenta uma mobilidade no mercado de trabalho muito mais pronunciada que a dos ocupados formalmente. Dessa forma, qualquer que seja o programa de promoção do emprego implementado no país, e, especialmente, se seu objetivo for atingir as camadas mais jovens da população, o mercado de trabalho informal deve ser focalizado. De fato, o setor informal caracteriza-se por um incrível dinamismo, e é apontado como uma promissora fonte de oportunidades de emprego, experiência e capacitação profissional para os jovens de países em desenvolvimento (Banco Mundial e *GTZ*, 2003).

Não há, porém, a definição de uma política específica de incentivos ao setor formal no programa “Primeiro Emprego”. A concessão de subsídios, obviamente, não atinge os contratos informais – e, da maneira como ela foi planejada, com os recursos sendo direcionados diretamente para o empregador, não poderia-se esperar um resultado distinto. Os programas de treinamento de jovens e de auxílio na procura por ocupação, por outro lado, permitiriam um contato maior entre o esforço governamental de criação de empregos e o setor informal. A capacitação dos jovens, por exemplo, poderia ser, em parte, adaptada às características regionais do mercado de trabalho e às habilidades requeridas pelo exercício de atividades informais. O governo brasileiro, entretanto, prefere permanecer alheio a tais possibilidades, não desenvolvendo políticas que poderiam aumentar significativamente a quantidade e a qualidade do trabalho informal dos jovens brasileiros.

4.2 - Dificuldades de Inserção no Mercado de Trabalho

As dificuldades na obtenção do primeiro emprego são vistas, muitas vezes, como um dos grandes problemas enfrentados pelos jovens no início de sua vida profissional. A preferência dos empregadores por trabalhadores experientes seria um obstáculo importante à inserção no mercado de trabalho, e desencadearia um círculo vicioso, no qual os jovens não lograriam obter uma ocupação porque não possuiriam experiência, e não ganhariam experiência porque não conseguiriam trabalhar. Essa seria uma das causas mais relevantes para o desemprego juvenil, e, portanto, deveria ser foco de políticas governamentais específicas – o argumento tem tanto apelo, que inspirou o nome do programa analisado nesta monografia.

Flori (op. cit.), mais uma vez a partir de dados da PME para 6 regiões metropolitanas, tenta avaliar se os trabalhadores em busca do primeiro emprego são realmente uma parcela importante do total de jovens desempregados. A autora observa a taxa de entrada e tempo médio de permanência no desemprego, e, como feito anteriormente, conclui que o grande diferencial entre jovens e adultos na dinâmica do mercado de trabalho são os fluxos de entrada no desemprego. Procura-se, então, identificar quanto desta variável é explicado pelo comportamento dos jovens que nunca trabalharam. O resultado encontrado é de que os trabalhadores com experiência profissional prévia seriam os maiores responsáveis pelas altas taxas de entrada no desemprego juvenil – entre 1983 e 2002, na região metropolitana de São Paulo, por exemplo, transições rumo ao emprego envolvendo indivíduos com estas características representariam mais de 80% das transições totais rumo ao desemprego. As dificuldades de inserção no mercado de trabalho teriam, assim, um papel secundário na explicação da alta incidência de jovens desocupados no Brasil.

O exercício acima descrito é incompleto, por focalizar somente as taxas de entrada no desemprego. Desconsiderando os movimentos em direção à inatividade, um trabalhador se torna desocupado apenas uma vez antes de obter um emprego – e isto ocorre na entrada na força de trabalho. Se indivíduos que nunca trabalharam enfrentam dificuldades de inserção no mercado, porém, isto se refletirá não na taxa de entrada no desemprego, mas no estoque de desocupados da economia.

A partir dos dados da PNAD, é possível determinar a parcela dos desempregados que estão em busca do primeiro emprego. É o que faz o gráfico 9, no qual estão expressas, para cada idade, a taxa de desocupados total (coluna azul) e a razão entre o número de desempregados que nunca tiveram trabalho e o número de indivíduos ativos. Entre os adultos, esta proporção é pequena, o que é intuitivo – não passam de uma minoria, por exemplo, os que, aos 40 anos, começam a procurar o primeiro emprego. No que diz respeito aos jovens, porém, uma parte extremamente grande dos desempregados nunca trabalhou. No grupo de 16 anos, essa parcela é responsável por 16,25p.p. (67,84%) dos 23,96% de desocupados. Já no grupo de 17, dos 22,38% de desempregados, 13,69p.p. (61,19%) estão associados a indivíduos sem experiência profissional prévia. Só entre os grupos de 24 e 25 anos é que a proporção dos que nunca trabalharam em relação ao total de desempregados cai para abaixo de 20%.

É evidente, portanto, que as dificuldades de inserção no mercado de trabalho são um fator da maior importância na explicação dos altos índices de desemprego juvenil. Nesse sentido, há um amplo espaço para a implementação de políticas que venham a facilitar a obtenção do primeiro emprego por parte dos jovens que acabaram se tornar ativos – e a escolha desse grupo como público alvo do principal programa de intervenção no mercado de trabalho do governo brasileiro é acertada. Preocupa, no entanto, a possibilidade de que tal intervenção venha a comprometer a mobilidade dos trabalhadores jovens – reflexo, como vimos, de um processo espontâneo de aumento da produtividade da economia. Esta claro, também, que o governo não desenvolve políticas específicas para o setor informal, onde se observam um alto grau de dinamismo e um enorme potencial de geração de vagas para o emprego juvenil.

5 - Conclusão

O programa “Primeiro Emprego” almeja promover a criação de postos de trabalho para os jovens do Brasil. A avaliação de experiências semelhantes, levadas a cabo em outros países, revela que, na ausência de expansão macroeconômica, tal objetivo pode ser alcançado somente em escala modesta. Além disso, alguns dos instrumentos através dos quais o governo brasileiro pretende promover o emprego juvenil, tais como os incentivos à criação de micro e pequenas empresas e contratações temporárias no setor público, já se revelaram pouco eficientes para esse fim. Contudo, os subsídios à contratação de trabalhadores jovens, que constituem a base do programa, parecem ser uma ferramenta importante para a redução imediata do desemprego juvenil. Não se sabe, porém, se seus impactos se observam em prazos mais longos, e em que medida eles se devem aos efeitos substituição e deslocamento.

Os baixos índices de adesão ao “Primeiro Emprego” são explicados pelo receio dos empregadores em se comprometer com um limite mínimo de seu quadro de funcionários, dados os critérios para a concessão dos subsídios que vigiam até maio de 2004. Espera-se, assim, que, com a flexibilização das regras, aumente consideravelmente o número de firmas interessadas em participar do programa. Uma hipótese alternativa é a de que o repúdio inicial aos trabalhadores beneficiados deva-se à sua associação, por parte dos empregadores, com baixos níveis de produtividade. Nesse caso, não é possível prever se a mudança das regras do programa surtirá efeito sobre seus índices de adesão.

Uma análise da dinâmica do mercado de trabalho nacional indicou que as altas taxas de desemprego entre os jovens refletem não somente as dificuldades de iniciar-se na vida profissional, como, principalmente, uma maior mobilidade deste grupo em relação aos adultos. Essa mobilidade pode advir, simplesmente, da busca dos trabalhadores mais novos por *matchings* de maior produtividade, não sendo, necessariamente, indesejável. Preocupa, portanto, a possibilidade de que uma intervenção governamental no mercado de trabalho venha a comprometer um processo de aumento da eficiência da economia. Igualmente grave é a ausência, no programa nacional, de políticas específicas para o setor informal, que revelou ser extremamente dinâmico, e poderia oferecer um contato inicial com o mercado de trabalho para uma grande parcela dos jovens em busca do primeiro emprego.

Bibliografia:

- ANDRADE, Monica Viegas e LISBOA, Marcos de Barros. (2000), “Desesperança de Vida: Homicídio em Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo: 1981 a 1997”, *Ensaio Econômico EPGE* no. 383, EPGE, FGV.
- BECKER, G. (1968), “Crime and Punishment: An Economic Approach”. *Journal of Political Economy* 76-2, pp. 169-217, The University of Chicago Press.
- BETCHERMAN, Gordon; OLIVAS, Karina e DAR, Amit. (2004). “Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries”, *Social Protection Discussion Paper Series 0402*, Social Protection Unit, Banco Mundial.
- BLUNDELL, Richard; COSTA DIAS, Monica; MEGHIR, Costas; VAN REENEN, John. (2002), “Evaluating the Employment Impact of a Mandatory Job Search Assistance Program”. The Institute for Fiscal Studies.
- DAR, Amit e ZAFIRIS, Tzannatos. (1999), “Active Labor Market Programs: A Review of the Evidence from Evaluations”, *Social Protection Discussion Paper Series 9901*, Social Protection Unit, Banco Mundial.
- FLORI, Priscilla Matias. (2003), “Desemprego de Jovens no Brasil”. *Anais do XXXI Encontro Nacional de Economia* f09, ANPEC.
- FREEMAN, Richard B. (1996), “Why so Many Young American Men Commit Crimes and What Might We Do About It”, *NBER Working Paper 5451*, NBER.
- GREGG, Paul. (2001), “The Impact of Youth Unemployment on Adult Unemployment in the NCDS”. *The Economic Journal* 111, Royal Economic Society.

- HECKMAN, James J., LALONDE, Robert J. e SMITH, Jeffrey A. (2000), “*The Economics and Econometrics of Active Labor Market Policies*”. In O. Ashenfelter and D. Card (ed.) *Handbook of Labor Economics* volume III-A, North-Holland.

- JOVANOVIC, Boyan. (1979), “Job Matching and the Theory of Turnover”. *The Journal of Political Economy* 87-5, pp. 972-990, The University of Chicago Press.

- KATZ, Lawrence F. (1996), “Wage Subsidies for the Disadvantaged”, *NBER Working Paper* 5679, NBER.

- QUADROS, Waldir J. (2001), “O Desemprego Juvenil no Brasil do Anos Noventa”, *Cadernos do CESIT* 31. Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho.

- RYAN, Paul. (2001), “The School-to-Work Transition: A Cross-National Perspective”, *Journal of Economic Literature* 39, pp. 34-92, American Economic Association.

- TOPEL, Robert H.; WARD, Michael P. (1992), “Job Mobility and the Careers of Young Men”. *The Quarterly Journal of Economics* 107-2, pp. 439-479, The MIT Press.

- VAN REENEN, John. (2001), “No More Skivvy Schemes? Active Labour Market Policies and the British New Deal for the Young unemployed in Context”. The Institute for Fiscal Studies.

- Banco Mundial e GTZ. (2003) “The Relevance of the Informal Sector to Youth Employment and Social Integration”. *Draft Study Report*, German Agency for Technical Cooperation.

- Ministério do Trabalho e Emprego. Página na Internet www.mtb.gov.br. Consultado pela última vez no dia 26 de junho de 2004.

Gráfico 1 - Taxa de Desemprego por Idade, entre 22/09/2002 e 28/09/2002

Fonte: PNAD 2002

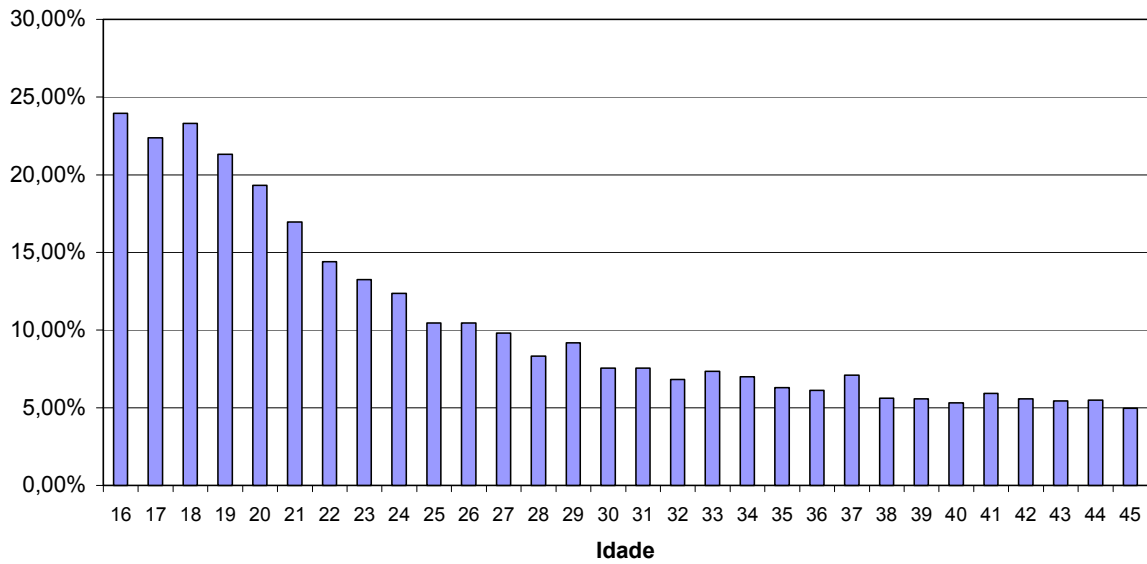


Gráfico 2 - Taxa de Participação por Idade, entre 22/09/2002 e 28/09/2002

Fonte: PNAD 2002

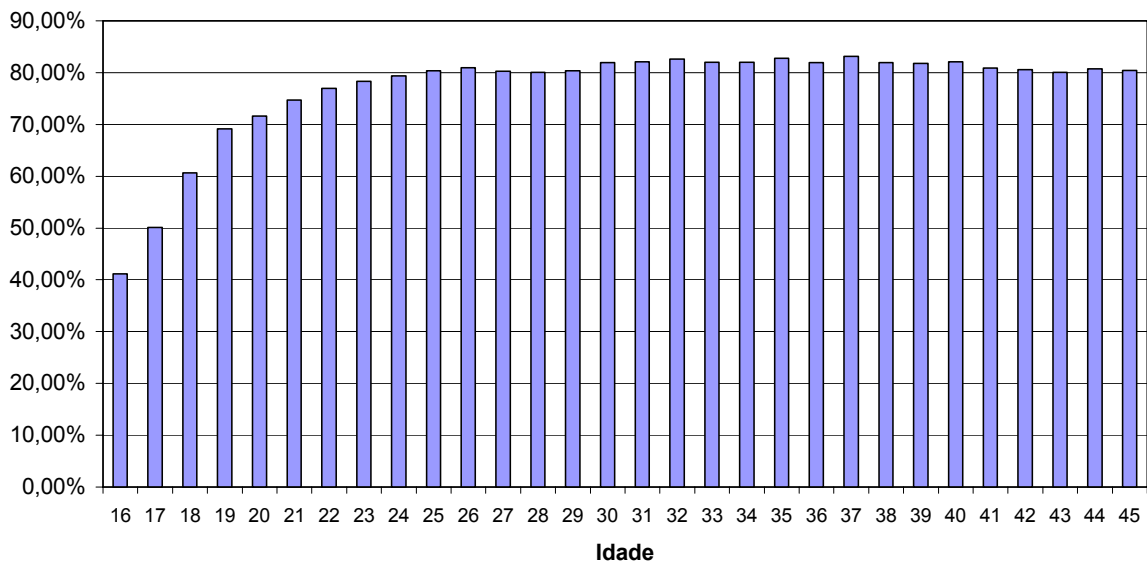


Gráfico 3 - Média Anual de Saídas do Emprego por Idade

Fonte: PNAD 2002

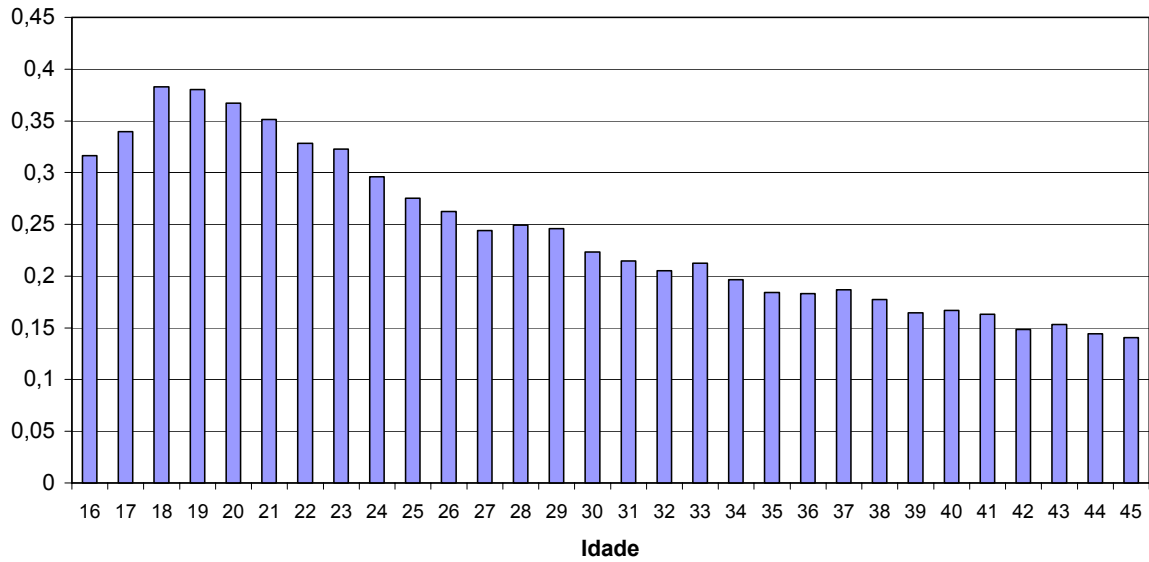


Gráfico 4 - Trabalhadores que Encontravam-se Desocupados entre 22 e 28 de setembro de 2002 e que Foram Ocupados entre 29/09/2001 e 21/09/2002 sobre o Total de Ocupados entre 29/09/2001 e 28/09/2002 por Idade

Fonte: PNAD 2002

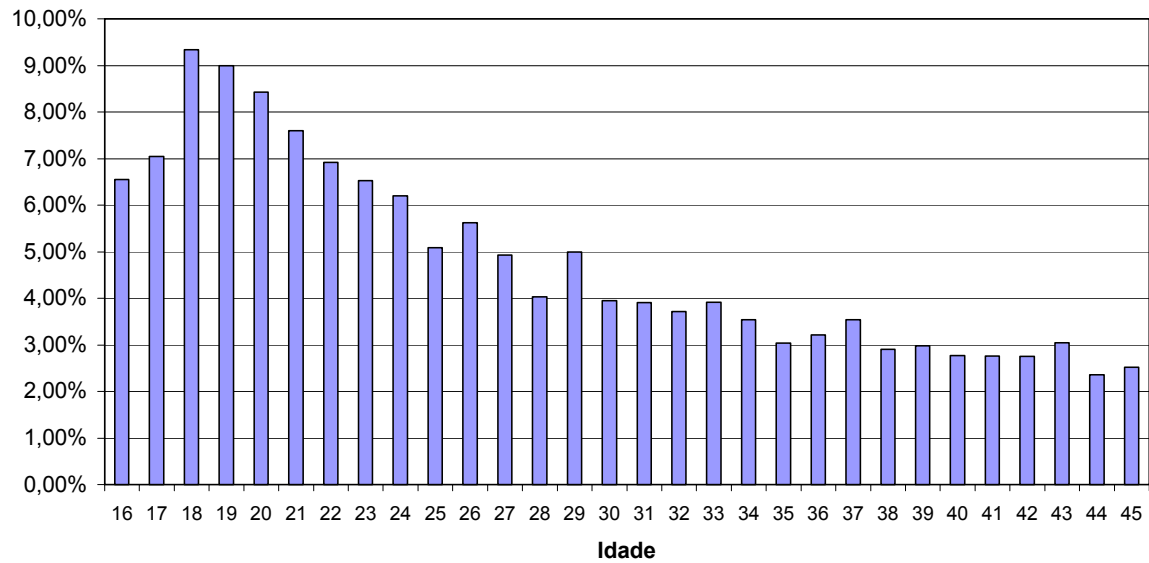


Gráfico 5 - Trabalhadores que Encontravam-se Inativos entre 22 e 28 de setembro de 2002 e que Foram Ocupados entre 29/09/2001 e 21/09/2002 sobre o Total de Ocupados entre 29/09/2001 e 28/09/2002 por Idade

Fonte: PNAD 2002

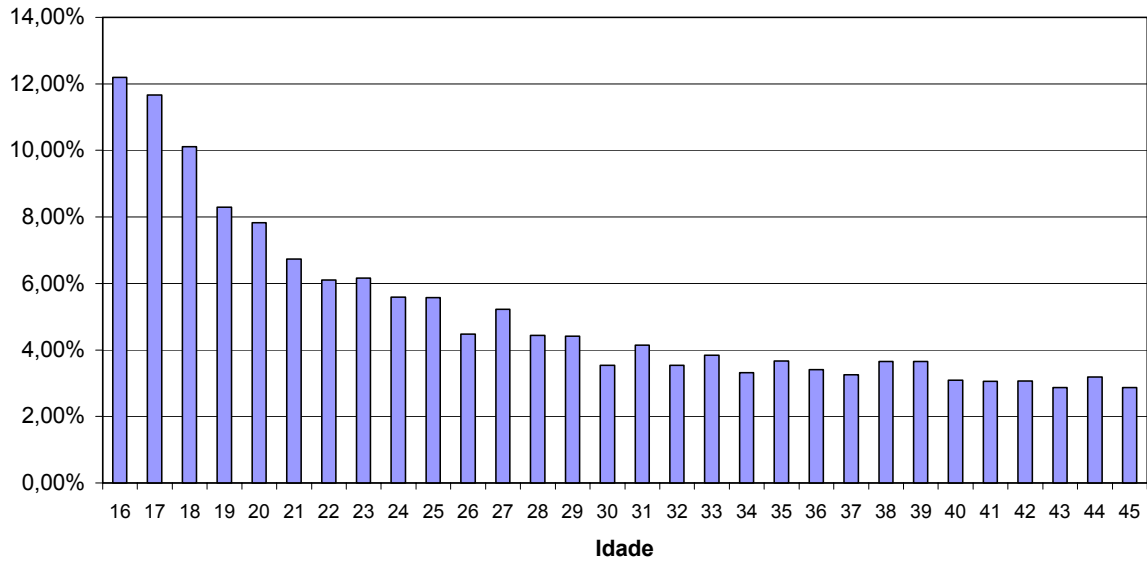


Gráfico 6 - Taxa de Formalidade por Idade, entre 22/09/2002 e 28/09/2002

Fonte: PNAD 2002

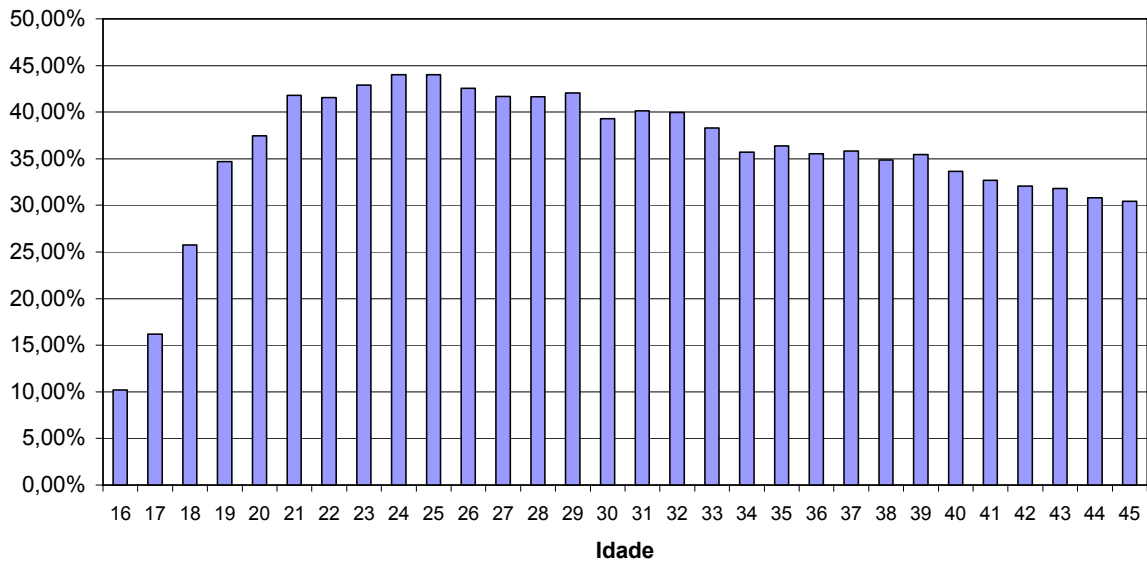


Gráfico 7 - Trabalhadores que Encontravam-se Desocupados entre 22 e 28 de setembro de 2002 e que Foram Ocupados entre 29/09/2001 e 21/09/2002 sobre o Total de Ocupados entre 29/09/2001 e 28/09/2002 por Idade e por Setor

Fonte: PNAD 2002

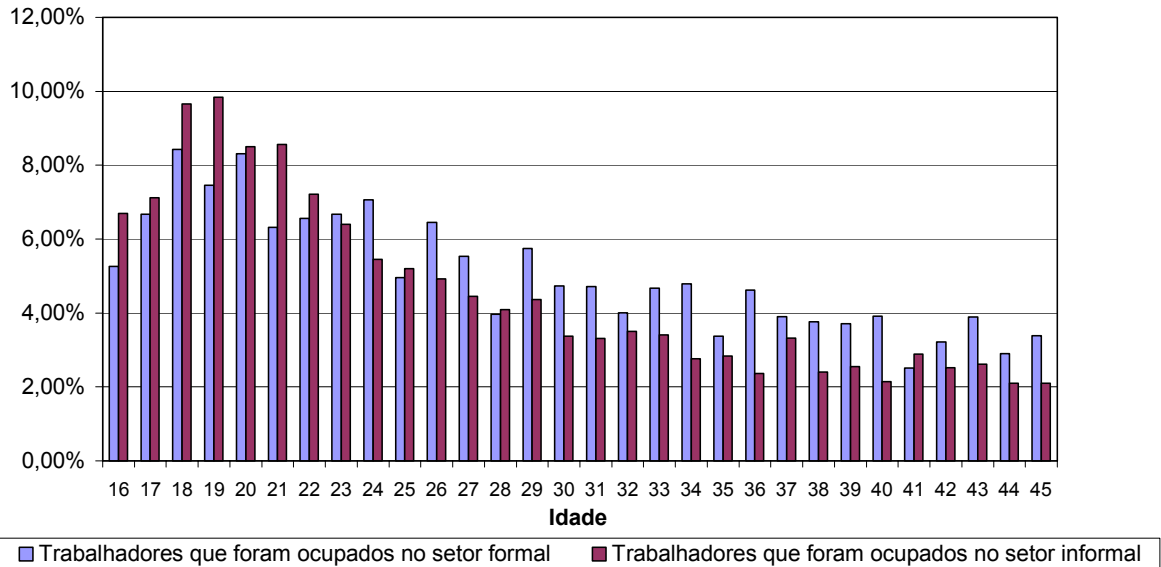


Gráfico 8 - Trabalhadores que Encontravam-se Inativos entre 22 e 28 de setembro de 2002 e que Foram Ocupados entre 29/09/2001 e 21/09/2002 sobre o Total de Ocupados entre 29/09/2001 e 28/09/2002 por Idade e por Setor

Fonte: PNAD 2002

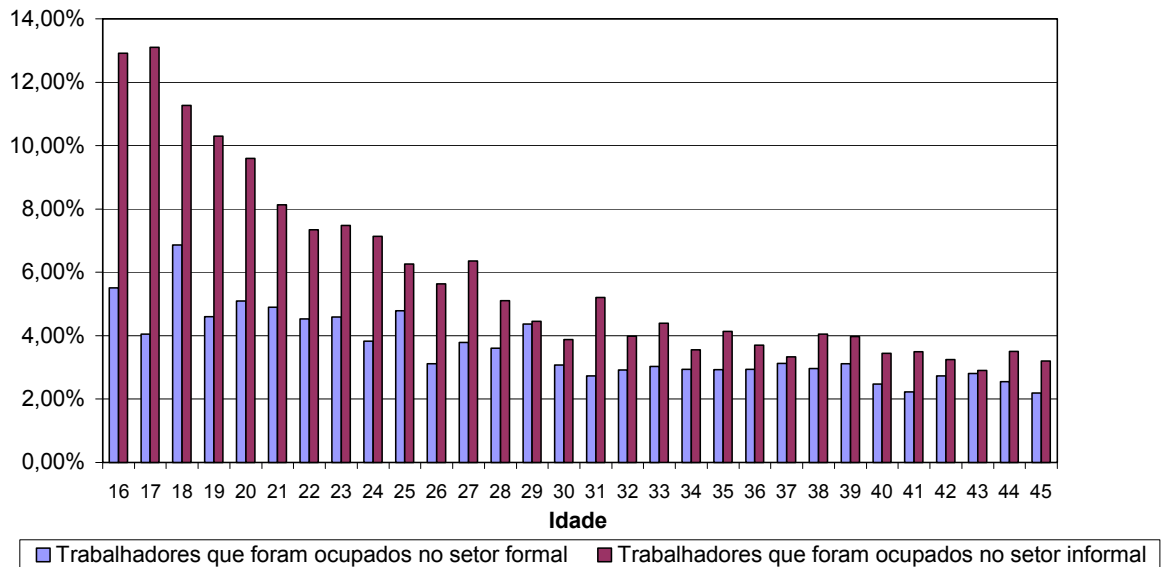


Gráfico 9 - Taxa de Desemprego e Taxa de Desemprego dos Trabalhadores que Nunca Foram Ocupados, por Idade, entre 22/09/2002 e 28/09/2002

Fonte: PNAD 2002

