

**Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro**  
**Departamento de Economia**

**Monografia de Final de Curso**

**UMA ANÁLISE DA LEI DO APRENDIZ NO MERCADO DE  
TRABALHO BRASILEIRO**

Luis Fernando Teixeira Horta Vieira

Nº de matrícula 0211327

Orientador: Gustavo Maurício Gonzaga

Agosto de 2005

“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, pelo apoio e compreensão durante a preparação do presente trabalho.

Aos meus amigos, em especial a Rodrigo Adão e Ricardo Daniel, pela ajuda e solidariedade na elaboração da monografia.

A minha família e a minha namorada Luciana, pela paciência e carinho durante esses últimos meses.

## Índice de Capítulos

1 – Introdução.....	5
2 – A Lei do Aprendiz .....	8
2.1 – Aspectos da Lei N° 10.097 .....	8
2.2 – Custos do desemprego de jovens e os objetivos gerais do programa.....	11
3 – As Políticas Ativas no Mercado de Trabalho (PAMT's) .....	13
3.1 – Tipos de Políticas Ativas no Mercado de Trabalho.....	14
3.2 – O New Deal for the Young Unemployed (NYDU).....	17
3.3 – A avaliação das Políticas Ativas no Mercado de Trabalho (PAMT's) .....	18
3.3.1 – Características das avaliações das PAMT .....	20
3.3.2 – Duas formas de avaliação cabíveis de aplicação para a Lei do Aprendiz ..	21
4 – A Lei do Aprendiz como uma PAMT .....	23
4.1 - Caracterização .....	24
4.2 – Conseqüências positivas .....	26
4.3 – Conseqüências negativas .....	29
4.4 – Variáveis analisadas .....	32
5 – Análise dos Dados .....	33
5.1 – Metodologia.....	33
5.2 – Resultados.....	35
6 – Conclusão .....	38
Bibliografia.....	39
Anexos.....	41

## 1 – Introdução

A obtenção do primeiro emprego é uma questão complexa e desafiadora na maioria das economias capitalistas. Esse problema, juntamente com o desemprego juvenil, acaba se tornando alvo de políticas governamentais em vários países desenvolvidos e em desenvolvimento. Seus governantes têm conhecimento que uma grande parcela de jovens sem emprego ou sem acesso ao mercado de trabalho pode causar grandes custos para a sociedade, como, no curto prazo, um aumento da violência, e, no longo prazo, uma menor produtividade da força de trabalho e uma redução da taxa de ocupação.

Dentro desse contexto, existem diferentes tipos de intervenção governamental direta no mercado de trabalho, o que ficou denominado na literatura econômica como as PAMT's, ou seja, as Políticas Ativas no Mercado de Trabalho. Existem cinco formas clássicas de política ativa e alguns países, como o Reino Unido, já utilizaram medidas que combinavam mais de uma dessas formas, como através do *New Deal for the Young Unemployed* (NYDU).

Uma questão importante que surge com as PAMT's é a necessidade de estabelecer critérios de avaliação dessas políticas. Existe uma crescente literatura que procura estimar os possíveis efeitos dessas medidas, tentando constatar em que casos uma PAMT pode ser bem sucedida. Porém, ainda há muita discussão e controvérsia sobre o tema. Enquanto alguns economistas e formuladores de política argumentam que tais programas são instrumentos ineficientes e caros, responsáveis por desperdiçarem recursos públicos, existem opiniões favoráveis ressaltando os ganhos referentes a reduções do desemprego juvenil e as conseqüentes diminuições da taxa de violência.

No Brasil, país no qual o desemprego se tornou uma preocupação nos últimos anos, alguns esforços governamentais foram realizados, com destaque para o lançamento do programa “Primeiro Emprego”, em outubro de 2003. Porém, uma lei regulamentada ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso e que foi pouco divulgada pela mídia, pode se tornar um exemplo interessante de uma política ativa no mercado de trabalho brasileiro: a Lei do Aprendiz.

Caracterizando-se como uma modificação de dispositivos sancionados pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, a Lei do Aprendiz é um conjunto de medidas com o objetivo de regulamentar a atividade profissional de jovens entre quatorze (14) e dezoito (18) anos, com contratos profissionais de até dois (2) anos de duração. Além de

estimular as empresas para contratá-los, ela garante a formação e a aprendizagem técnico-profissional, facilitando a inserção do jovem brasileiro no mercado de trabalho.

Recentemente, em junho de 2005, o presidente Luis Inácio Lula da Silva assinou uma medida provisória estendendo a aprendizagem até 24 anos. Os contratos, ainda de acordo com a Lei do Aprendiz, continuam a ter a duração de dois (2) anos. Porém, para a análise teórica e empírica dos efeitos da legislação e levando-se em conta que as consequências dessa mudança ainda não são passíveis de estudo, serão consideradas as normas que vigoraram entre 2001 e 2004, isto é, com o aprendiz entre quatorze (14) e dezoito (18) anos.

Esta monografia, portanto, pretende realizar uma análise da Lei do Aprendiz, explicitando suas principais características. Além disso, deseja apresentar e qualificar os tipos de políticas ativas existentes para o mercado de trabalho e que já foram discutidas pela literatura econômica, dando uma atenção especial a programas já realizados em outros países e discutindo brevemente os métodos de avaliação para os resultados obtidos. Depois de tal passo, torna-se necessária uma análise da Lei do Aprendiz como uma PAMT, apresentando os efeitos esperados do programa de acordo com os estudos já realizados na área. Finalmente, será realizada uma análise dos dados do mercado de trabalho brasileiro a partir da sanção da lei, em uma tentativa de apresentar os resultados produzidos na prática.

Para tais objetivos, serão desenvolvidos seis capítulos. No segundo capítulo, já que a introdução foi considerada como o primeiro, será realizada uma apresentação da Lei do Aprendiz, explicitando suas principais características. Serão focados os seus aspectos legais e explicada a forma como um jovem e uma empresa podem firmar um contrato profissional.

O terceiro capítulo tem como objetivo apresentar as Políticas Ativas do Mercado de Trabalho, discutindo as suas principais formas, bem como os seus possíveis benefícios e custos e os problemas de avaliação e estimação. Além disso, serão abordados brevemente alguns programas já realizados, como o New Deal for the Young Unemployed, no Reino Unido.

O quarto capítulo é dedicado a uma análise da Lei do Aprendiz dentro da literatura das PAMT's. Serão focados os resultados teóricos esperados, tentando avaliar seu potencial para resolver o problema do desemprego e da baixa qualificação profissional dos jovens brasileiros.

No capítulo cinco, estaremos interessados na análise dos dados da PNAD, ou seja, da Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar e da Pesquisa Mensal de Emprego (PME). Deseja-se, portanto, contrapor as evidências teóricas aos resultados práticos no desemprego dos jovens entre quatorze (14) e dezoito (18) anos. No sexto e último capítulo, estarão as conclusões da presente monografia

## 2 – A Lei do Aprendiz

A mais recente campanha publicitária do governo federal promovendo a Lei do Aprendiz, em parceria com a Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente e o Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, possuía o seguinte lema: “Lei do Aprendiz: sua empresa ensina, todos aprendem”. Apesar de ser somente parte integrante de uma propaganda, a frase sintetiza corretamente um dos objetivos do programa, ou seja, a contratação de jovens em busca do primeiro emprego em regime parcial e o processo de qualificação que ocorre paralelamente, com incentivos fiscais para a empresa contratante.

A Lei do Aprendiz é uma modificação<sup>1</sup> de dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Dessa forma, a legislação altera a regulamentação sobre a atividade profissional dos indivíduos entre quatorze (14) e dezoito (18) anos de idade, mas não se constituiu como a primeira lei nesta área. É importante ressaltar que já existiam dispositivos legais regulando os aprendizes. A novidade da Lei do Aprendiz, como será apresentada a seguir na presente monografia, reside na obrigatoriedade da contratação de determinada proporção de aprendizes entre a mão-de-obra das médias e grandes empresas, além de fornecer incentivos para que isso ocorra.

É importante ressaltar que, em junho de 2005, o presidente Lula sancionou uma mudança na legislação, ampliando para 24 anos a idade máxima para a aprendizagem. Porém, como o dispositivo é bastante recente, não é possível a realização de cálculos para a verificação dos efeitos deste aumento, devido à insuficiência do tamanho da amostra. Assim sendo, por um critério de coerência, a Lei do Aprendiz será apresentada nos moldes que vigoraram entre 2001 e 2004 e que servirão de base para a análise gráfica dos resultados obtidos.

### 2.1 – Aspectos da Lei Nº 10.097

A Lei do Aprendiz, ou lei Nº 10.097, foi publicada no Diário Oficial em 20 de dezembro de 2000. Ela considera, para os seus efeitos de aplicação, trabalhadores entre quatorze (14) e dezoito (18) anos de idade, que recebem a denominação de menores. As

---

<sup>1</sup> Os artigos 402, 403, 428, 429, 430, 431, 432 e 433 da Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT foram modificados pela Lei do Aprendiz.



crianças e os adolescentes com menos do que quatorze anos de idade ficam proibidos de trabalhar, inclusive como aprendizes.

Segundo a determinação da lei, o trabalho do menor não pode ser realizado em locais “prejudiciais à sua formação, ao seu desenvolvimento físico, psíquico, moral e social e em horários e locais que não permitam a frequência à escola”. Tal exigência, apesar de parecer mero ponto comum, é muito importante, já que condiciona a contratação de um aprendiz à sua continuação como um estudante normal. Assim sendo, afasta a possibilidade do programa afetar direta ou indiretamente, de modo negativo, a taxa de alunos matriculados no ensino básico ou médio.

O contrato de aprendizagem, conforme estipula a legislação, é um contrato de trabalho especial, ajustado por escrito e por prazo indeterminado, dentro de um limite de dois (2) anos. Nele, fica garantido ao menor escrito no programa de aprendizagem, o acesso a uma formação técnico-profissional metódica compatível com o seu desenvolvimento físico, moral e psicológico. Dessa forma, a empresa fica proibida de contratar um menor e utilizá-lo em funções para as quais ele não está preparado ou capacitado.

Apesar do seu caráter especial, o contrato de trabalho firmado exige anotação na Carteira de Trabalho e Previdência Social. Caso o menor ainda não tenha concluído o ensino fundamental, é obrigatória a matrícula e a frequência em uma instituição de ensino “tradicional”. Se o aprendiz já tiver realizado o ensino básico, ele pode optar por uma formação em uma instituição técnico-profissional, como as escolas técnicas de educação e o Sistema S (Sesi, Senai, Sesc, Senac, Senat, Sebrae e Sest).

Tal formação técnico-profissional caracteriza-se por atividades teóricas e práticas, metodicamente organizadas “em tarefas de complexidade progressiva desenvolvidas no ambiente de trabalho”. Mais especificamente, o contrato de aprendizagem é de, no máximo, dois (2) anos e ao menor aprendiz fica garantido o salário mínimo hora. A jornada de trabalho não poderá exceder seis (6) horas diárias, sendo vetadas prorrogações e compensações de jornada. Este limite poderá atingir até oito (8) horas, caso o menor já tenha completado o ensino fundamental e estiverem sendo computadas as horas destinadas à aprendizagem teórica.

Todas as empresas de médio e grande porte do país são obrigadas a empregar e matricular, nos cursos dos Serviços Nacionais de Aprendizagem, um número de aprendizes que corresponda entre cinco por cento (5%) a quinze por cento (15%) da sua força de trabalho. Dessa forma, a Lei do Aprendiz implica que a função para a qual o

menor foi contratado necessite de formação profissional. Esse limite imposto, porém, não se aplica quando o empregador for uma entidade sem fins lucrativos, que tenha por objetivo a educação profissional.

Na hipótese dos Serviços Nacionais de Aprendizagem não oferecerem cursos ou vagas em número suficiente para atender à demanda das empresas contratantes, esta poderá ser suprida pelas escolas técnicas de educação, pelo Sistema S e pelas demais entidades sem fins lucrativos, como as organizações não-governamentais, com o objetivo de assistir ao adolescente e à educação profissionalizante. Todas as instituições comprometidas a educar o aprendiz deverão estar registradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), além de contar com a estrutura adequada ao desenvolvimento dos programas de aprendizagem. Dessa forma, é importante salientar que cabe às instituições acompanhar o aprendiz e avaliar os seus resultados.

Se a regulação aos cursos de aprendizagem e às ONG's que atendem às crianças e aos adolescentes é de responsabilidade do CMDCA, a fiscalização de uma correta execução dos programas de aprendizagem fica a cargo do Ministério do Trabalho. As irregularidades que chegam ao Conselho Tutelar devem ser repassadas aos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e à Delegacia Regional do Trabalho.

O contrato de aprendizagem é extinto quando o jovem completar dezoito (18) anos ou quando ele apresentar um desempenho insuficiente e inaptidão, cometer uma falta disciplinar grave ou perder o ano letivo por ausência injustificada à escola. O aprendiz também possui o direito de pedir a extinção de seu vínculo profissional, o que garante a possibilidade do menor procurar uma função para a qual ele seja mais produtivo. Isso, em termos agregados, pode gerar uma maior rotatividade, mas também poderá acarretar profissionais mais aptos no futuro.

A legislação também determina que a alíquota de recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) sobre os contratos de aprendizagem seja de dois por cento (2%). Isto representa uma significativa redução em relação aos oito por cento (8%) normalmente recolhidos, o que se caracteriza como um incentivo para a contratação dos jovens pelas médias e grandes empresas.

Finalmente, cabe ressaltar que a Lei do Aprendiz permite que os jovens sejam contratados pelas empresas por onde atuarão ou por uma das instituições de ensino já mencionadas e que estejam vinculadas ao programa. Aos aprendizes que concluem os

cursos de aprendizagem, com aproveitamento, será concedido um certificado de qualificação profissional.

## **2.2 – Custos do desemprego de jovens e os objetivos gerais do programa**

O emprego e o desemprego dos jovens são questões que vem se tornando objeto de grande preocupação da sociedade e dos governos de diversos países. Tradicionalmente, o desemprego entre indivíduos mais novos e, conseqüentemente, com menos experiência profissional, é mais elevado do que entre os idosos e adultos.

A dificuldade de obtenção do primeiro emprego muitas vezes é apontada como a principal razão do problema. Outra razão levantada é a despreparo do sistema educacional face às exigências do mercado de trabalho bem como a incapacidade de muitos jovens se manterem na escola. Segundo estudos recentes do IPEA, a escolaridade média da população brasileira entre quinze (15) e vinte e quatro (24) anos é inferior a oito (8) anos de estudo, ou seja, inferior ao período necessário para a conclusão do ensino fundamental.

Claramente, não é interessante que o governo tome medidas visando aumentar o emprego para a camada jovem da população em substituição à sua formação teórico-escolar. Isto poderia acarretar uma diminuição futura da produtividade da mão-de-obra do país. Porém, concomitantemente, o Brasil ainda não oferece oportunidades adequadas para que as crianças e os adolescentes se eduquem.

Assim, fica caracterizada a seguinte situação: de um lado, os jovens têm dificuldade de acesso ao mercado de trabalho; por outro lado, as oportunidades para adquirir conhecimento ainda não são suficientes. A síntese desta situação é a falta de mecanismos que possibilitem, simultaneamente, a capacidade produtiva e intelectual dos jovens brasileiros.

O desemprego juvenil possui alguns custos perversos para a sociedade. Primeiramente, alguns formuladores de políticas públicas, favoráveis à adoção de programas visando o aumento do emprego, exibem argumentos associando as altas taxas de desemprego entre os jovens ao aumento dos níveis de violência. É bastante plausível pensar que a dificuldade em ingressar em uma atividade legal pode elevar a probabilidade de se associar a atividades criminosas. Alguns estudos já foram realizados nesta área, porém a literatura econômica encontra certa dificuldade em avaliar as variáveis “ilegais”, como o retorno esperado do crime e a probabilidade de ser preso.

Contudo, tais condições que beneficiam o aumento da violência constituem um argumento forte em prol da implementação de programas públicos voltados para os jovens.

Um segundo custo, analisado em Silveira (2004), é a existência de *state dependence*, ou seja, “uma relação entre as experiências atuais e futuras dos trabalhadores”. Segundos os estudos já realizados sobre este tema, o desemprego atual pode afetar o emprego futuro. Essa relação, por sua vez, pode acontecer de duas formas básicas.

A *current dependence* se caracteriza a medida que a extensão do desemprego influencia a possibilidade imediata do indivíduo obter uma ocupação, tornando cada vez menor a chance de obtenção de um emprego. Já a *lagged dependence*<sup>2</sup> ocorre quando o desemprego atual aumenta a probabilidade de futuros momentos de desemprego ou “reduz suas perspectivas de renda”, como analisa Silveira (2004). Obviamente, uma avaliação desses efeitos é bastante complexa, já que o desemprego futuro pode ocorrer devido a uma baixa produtividade, culminando com uma menor atratividade para as empresas.

Um dos resultados desse custo, originado pelo desemprego juvenil, é o fortalecimento dos argumentos em favor de políticas públicas visando à criação de empregos para a camada jovem da população. A Lei do Aprendiz, portanto, se caracteriza como uma forma do governo federal buscar a ampliação dos postos de trabalho disponíveis para os jovens e a conseqüente redução dos custos do desemprego. Não obstante, o programa possui o objetivo de aumentar a formação técnico-profissional aliada à aprendizagem tradicional escolar.

Dentre as metas do governo ao lançar o projeto, consta a profissionalização dos indivíduos atingidos apenas como uma etapa do processo educativo, isto é, a razão do trabalho do aprendiz é a formação e não a produção. Assim, as estimativas do Ministério do Trabalho e Emprego eram de que entre 650 mil e dois (2) milhões de pessoas, dentro da faixa etária abrangida pela lei, pudessem ser beneficiadas pelas contratações das médias e grandes empresas.

---

<sup>2</sup> A expressão é normalmente traduzida para o português como “cicatriz do desemprego”.

### **3 – As Políticas Ativas no Mercado de Trabalho (PAMT's)**

As Políticas Ativas no Mercado de Trabalho se caracterizam como medidas de intervenção direta, podendo resultar em efeitos diretos e indiretos no equilíbrio do mercado de emprego e salário.

Tais intervenções foram implementadas amplamente por países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OECD) durante décadas. Nos últimos anos, porém, a literatura econômica tem registrado vários estudos no intuito de analisar e avaliar diferentes programas públicos nos mais variados países. O Banco Mundial, por sua vez, está cada vez mais envolvido em fornecer assistência a esses governos, ajudando na previsão dos resultados esperados e nos efeitos que os projetos desenvolvidos poderão causar.

Essa importância se deve largamente ao aumento do desemprego e dos vários problemas a ele relacionados nos últimos anos. Portanto, torna-se imprescindível que os formuladores de políticas públicas tenham base teórica para decidirem em qual programa investir. Além de poder causar estragos no mercado de trabalho, uma política pública mal formulada para o mercado de trabalho representa a redução dos gastos governamentais em outras áreas vitais da sociedade. Os efeitos indiretos, por conseguinte, são bastante relevantes.

Em geral, as PAMT's podem causar efeitos de substituição na ocupação de postos de trabalho e de equilíbrio nos salários. A substituição ocorre caso os participantes do programa tomem os empregos dos não-participantes. Assim, fica comprometida a sua eficiência, já que uma política visando expandir a quantidades de emprego pode resultar apenas na substituição de quem os ocupa.

O grau do efeito substituição dependerá da extensão dos subsídios concedidos. Caso eles apenas cubram o déficit na produtividade e os custos de treinamento, a substituição será pequena. Porém, caso os incentivos concedidos sejam maiores do que as perdas causadas para as empresas pelas contratações dos participantes do programa, provavelmente as firmas estarão propensas a demitir os funcionários antigos e efetivar os mais jovens. Outro fator capaz de afetar o grau de substituição é a facilidade prevista pela legislação para a troca de empregados.

Já o efeito no equilíbrio dos salários pode ocorrer quando a política pública é grande o suficiente para afetar o nível geral de salários no mercado de trabalho através

do ingresso dos trabalhadores participantes. O ingresso de pessoas menos qualificadas, dependendo da sua grandeza, pode diminuir os salários dos não-participantes inclusive.

Um trabalho muito importante e significativo na distinção e análise das mais diversas formas de Políticas Ativas no Mercado de Trabalho é de autoria de Amit Dar e Zafiris Tzannatos (1999). Na próxima seção, serão descritos os diferentes tipos de intervenção governamental direta, de acordo com o trabalho dos autores citados.

### **3.1 – Tipos de Políticas Ativas no Mercado de Trabalho**

A primeira espécie de PAMT é a geração de empregos e serviços públicos de forma direta. A criação de empregos no setor público diretamente geralmente se caracteriza pelos baixos salários e pela duração limitada dos postos de trabalho oferecidos pelo governo. Além disso, é uma forma encontrada de gerar renda e combater problemas sociais como a pobreza e a desnutrição de parte da população.

Entre os seus possíveis benefícios, constam a produção de infra-estrutura e benefícios públicos e a maior facilidade de acesso ao mercado de trabalho para pessoas até então excluídas dele. A obrigatoriedade da participação no programa também pode ser usada para reduzir o número de indivíduos dependentes de assistência social, já que os que se recusam a participar perdem benefícios sociais.

Um problema recorrente desse tipo de PAMT é a baixa produtividade dos postos oferecidos. Os trabalhadores podem, portanto, ficar estigmatizados por terem participado do projeto, sinônimo de mão-de-obra barata e pouco especializada. Outro fator negativo é que a participação no programa não implica, necessariamente, em maiores probabilidades de obtenção de empregos no futuro.

O segundo caso de política ativa é a assistência na procura de empregos através de agências governamentais. Tal consiste na realização de entrevistas iniciais em escritórios especializados, formação de “clubes de emprego” e organização de cadastros. Dessa forma, espera-se tornar mais eficiente a procura por emprego e resolver o problema de *matching*, isto é, agilizar o contrato entre desempregados e empregadores.

Os benefícios, analisados por Dar e Tzannatos (1999), são os baixos custos do programa aliados a redução do período de duração do desemprego médio da população. Além disso, essa PAMT é capaz de reduzir a assimetria informacional no mercado de

trabalho e ajudar na caracterização do perfil dos desempregados, facilitando a atuação de outras políticas ativas a serem realizadas.

Um problema da criação de agências de assistência na procura por emprego é que apenas uma parte dos desempregados se beneficia. Há também a questão da ineficiência do programa na medida em que considerarmos a hipótese de que os trabalhadores mais qualificados conseguiriam um emprego mesmo na ausência dessas agências governamentais. Essa ineficiência pode gerar um peso morto e redução de bem-estar para a sociedade.

O terceiro tipo de PAMT é o treinamento e o re-treinamento. Ele se caracteriza pela capacitação de grupos de desempregados, ajudando-os a acumular novas habilidades e técnicas que os recolocam com chances reais de competir por novos empregos. Tal política pode abranger diversas parcelas de trabalhadores, como os jovens, os pouco qualificados e os desempregados de longo prazo.

Entre as qualidades do programa está o aumento da produtividade individual e do potencial técnico dos desempregados participantes. Além disso, caso seja bem sucedida, a política pode ser capaz de ajudar alguns grupos. Entretanto, uma grande desvantagem é o alto custo do programa, que necessita de uma quantidade de capital relativamente elevada. Outro problema é que a intensidade da procura por uma ocupação se reduz durante o período de treinamento. Existe também a geração de um peso morto, pois os beneficiários do projeto são, geralmente, aqueles que garantiriam um emprego em qualquer situação.

A principal importância do re-treinamento é a manutenção da capacidade produtiva dos trabalhadores. Tal política ativa pode evitar que os desempregados percam qualificação e habilidades e, dessa forma, ajudá-los a encontrar novos empregos. Segundo *Amadeo e Mathieu* (1993), uma forma de superar a incerteza quanto ao futuro da indústria da economia é aumentar as habilidades gerais dos trabalhadores através de programas.

Neste ponto, surge uma questão relevante. Existe uma diferença entre duas formas principais de treinamento. O re-treinamento específico é uma maneira mais apropriada para tratar de trabalhadores empregados. Eles devem ser treinados para realizar atividades e tarefas específicas. Já para os indivíduos desempregados, o treinamento deve ser mais amplo, ou seja, de escopo geral. Assim, tais pessoas obteriam como resultado uma melhora das suas habilidades gerais e das suas capacidades em receber e assimilar uma carga de treinamento específico no futuro.

A sustentação, a promoção e o desenvolvimento de micro empreendimentos constituem uma quarta forma de Política Ativa no Mercado de Trabalho. Sua metodologia de ação consiste na ajuda financeira e na assistência técnica a indivíduos desempregados que pretendam abrir micro e pequenas firmas.

Entre os pontos positivos, destaca-se a criação de uma alternativa para os antigos métodos de assistência e proteção social. Esta PAMT também pode ser responsável, no longo prazo, pela fomentação de um maior espírito empresarial e de competição. Porém, as pequenas empresas que não recebem nenhuma assistência governamental podem ser prejudicadas e até “expulsas” do mercado, caracterizando um importante efeito indireto, isto é, um efeito das políticas sobre os não-participantes. Há também a questão do peso-morto, ou seja, os indivíduos que formam suas pequenas firmas com ajuda governamental poderiam, provavelmente, formá-las sem o programa. Isso pode ser responsável por uma ineficiência da PAMT.

A quinta e última forma de atuação do Estado é através de subsídios, permanentes ou temporários, para a contratação de trabalhadores. Os incentivos financeiros são focalizados em grupos específicos da força de trabalho, principalmente os jovens em busca do primeiro emprego e os desempregados de longo prazo. O Brasil, através do programa “Primeiro Emprego”, já atuou diretamente no grupo dos jovens, concedendo incentivos fiscais em busca da redução do desemprego desta camada da população mais inexperiente.

Um exemplo bastante conhecido foi o *Targeted Jobs Tax Credit* (TJTC), que ocorreu entre 1978 e 1994, nos Estados Unidos. O TJTC oferecia incentivos, através de subsídios, para as firmas que contratassem indivíduos de grupos especiais. Deficientes, veteranos de guerra e jovens entre dezoito (18) e vinte e quatro (24) anos de idade eram alguns grupos de pessoas beneficiadas pelo programa. Os resultados do TJTC foram significantes e positivos, alterando o nível de ocupação de seus participantes e melhorando o desempenho de grupos específicos no mercado de trabalho norte-americano.

A efetivação desta política pode ajudar muitos indivíduos a manterem contato com o mercado profissional. Dependendo da estrutura da oferta e da demanda por trabalho, pode ocorrer uma elevação do número de contratações ou um aumento dos salários. Mesmo que os funcionários não sejam admitidos, em um primeiro momento, ao custo integral, a taxa de empregos permanentes pode subir no longo prazo, devido,



principalmente, ao desenvolvimento das técnicas e habilidades individuais durante o transcorrer do programa.

Já um possível problema da utilização de subsídios para a contratação de trabalhadores é, dependendo do foco adotado, estigmatizar os participantes do programa. Caso a política esteja voltada para uma camada muito desfavorecida da população, o fato de ter participado da PAMT poderá dificultar um futuro desempenho do indivíduo no mercado de trabalho, aumentando o desemprego no longo prazo. Os participantes passam, neste caso, a serem vistos como “mão-de-obra barata”.

Além disso, pode ser gerado um peso morto, a exemplo do ocorrido com as outras formas de política ativa no mercado de trabalho. As pessoas atendidas pelo subsídio provavelmente conseguiriam um emprego sem essa ajuda. Finalmente, uma última questão é o efeito substituição. Isto diz respeito à possibilidade de um trabalhador contrato via subsídio estar, tão somente, substituindo um indivíduo sem essa assistência. Dessa forma, o efeito líquido do programa seria nulo.

### **3.2 – O New Deal for the Young Unemployed (NYDU)**

O *New Deal for Young People* caracteriza-se como uma recente iniciativa do governo britânico no intuito de facilitar o acesso dos jovens ao mercado de trabalho, reduzindo o desemprego desta parcela da população. Iniciado, em sua totalidade, em janeiro de 1998, o programa é destinado para os indivíduos desempregados com idades entre 18 e 24 anos. A participação é obrigatória. Aqueles que não aderirem perdem parte dos benefícios sociais a que teriam direito anteriormente.

O programa é composto de diversas etapas. Primeiramente, os jovens desempregados que estejam inscritos há mais de seis (6) meses no *Job Seeker's Allowance*, ou seja, que estejam recebendo o seguro-desemprego por mais de seis (6) meses, são encaminhados para o *New Deal* e passam a receber o tratamento. O estágio inicial é conhecido como *Gateway*, um período de quatro (4) meses de assistência na procura por vagas e realização de pequenos cursos técnicos.

No caso do jovem não obter sucesso em sua busca, ele é deslocado para a segunda etapa do programa, que consiste em quatro opções. O participante pode optar por um emprego subsidiado de seis (6) meses, com o qual o contratante recebe 60 libras por semana, além de um adicional de 750 libras. Outra opção é trabalhar em um determinado serviço voluntário durante seis (6) meses, recebendo o valor do seguro-

desemprego mais um valor extra de 400 libras. O indivíduo também pode escolher atuar no programa *Environmental Task Force*, basicamente formado por empregos no governo. Já a quarta e última opção deste segundo estágio é a educação ou o treinamento em instituições especializadas, em tempo integral durante doze (12) meses, com o recebimento do valor referente ao seguro-desemprego.

A terceira etapa se desenvolve na hipótese do jovem não ter obtido um emprego. Dessa forma, ele praticamente retorna ao estágio inicial (*Gateway*), porém com algumas diferenças. O *Follow Through* consiste na assistência para procurar uma vaga, durante um período de treze (13) semanas.

Richard Blundell (2002) realizou um estudo para analisar os impactos do *New Deal* nos seus participantes. O autor decidiu concentrar a sua análise na proporção de jovens desempregados que, após quatro (4) meses no *Gateway*, conseguiam uma ocupação. A justificativa para tal escolha foi a intenção de focar somente a ação do governo aliada ao fato de que, na época do estudo, ainda não existiam dados disponíveis sobre a situação dos participantes depois do fim do programa. A escolha, porém, não evita o problema da antecipação, isto é, ao analisar somente o *Gateway*, Blundell não consegue excluir os indivíduos que se antecipam ao programa e diminuem os seus esforços para obter um trabalho, aproveitando os benefícios garantidos pelo *New Deal*.

O resultado obtido, apesar dos problemas apontados, revela que a ação governamental obteve sucesso. A possibilidade de deixar o desemprego aumentou em cinco por cento (5%) para o grupo participante do NDYU. Deste percentual, pelo menos um por cento (1%) é resultado da ação do *Gateway*. Contudo, a dificuldade para a realização de uma avaliação mais precisa impediu uma análise sobre a duração do efeito.

### **3.3 – A avaliação das Políticas Ativas no Mercado de Trabalho (PAMT's)**

O nível de emprego e de salários de uma economia pode ser afetado por diversas políticas governamentais. Porém, nem todas as formas de atuação de um *policy maker* podem ser consideradas como uma Política Ativa no Mercado de Trabalho.

As PAMT's analisadas pela presente monografia se distinguem das demais políticas adotadas pelos governantes, como a utilização dos impostos recolhidos em políticas sociais que também afetam o mercado de trabalho, em dois pontos principais. Primeiramente, elas possuem um público-alvo muito bem definido. Em geral, são

destinadas aos desempregados ou indivíduos com baixa qualificação técnica e profissional, isto é, um determinado grupo da força de trabalho que se encontra em uma situação desfavorável. Uma segunda diferença existente é que uma determinada política ativa no mercado de trabalho possui o objetivo de incrementar e promover variáveis como o emprego e o salário do seu público-alvo, ou seja, deseja-se obter êxito através dos efeitos diretos desta política.

Segundo as evidências empíricas presentes na literatura econômica, as Políticas Ativas do Mercado de Trabalho devem ser utilizados pelos formuladores de política para resolver problemas de desemprego ligados a uma crise econômica, ou seja, em uma situação circunstancial. Contudo, se o objetivo é tratar de desempregados mais antigos, também conhecidos como desempregados estruturais, as atuações governamentais devem se concentrar em políticas sociais amplas. Medidas para melhorar a educação pública e os sistemas de saúde e transferências são exemplos destas políticas.

Historicamente, tais programas não foram objetos de um estudo constante e sistemático pela literatura econômica. A falta de evidências para o problema da avaliação das políticas ativas foi responsável por divergências entre aqueles que defendiam a utilização das PAMT's e os que eram contra tal forma de interferência do poder público. Contudo, mais recentemente, algumas instituições econômicas internacionais têm promovido o debate e o aprofundamento dos estudos sobre o assunto, com destaque para o Banco Mundial. Mais de cem estudos foram realizados acerca das diferentes experiências em países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OECD). O objetivo foi buscar e consolidar conceitos e idéias básicas sobre os programas e desenvolver um guia geral sobre as PAMT's. Outro destaque na área é o trabalho de Ashenfelter e Card (2000), em "*The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs*", o qual trata de modelos econométricos adequados para avaliar determinados tipos de política para o mercado de trabalho.

Observando-se de modo mais amplo e menos detalhista, os resultados das avaliações realizadas sobre as diversas experiências de políticas ativas em países da OECD indicam um impacto modesto sobre os seus participantes. As conseqüências, além de se caracterizarem por serem de pequena intensidade, revelaram-se bastante heterogêneas. De forma clara, isto significa que os impactos são pequenos para algumas pessoas, elevados para outras e modesto no que se refere à sociedade como um todo.

Os benefícios e ganhos gerados através de programas de geração de emprego e educação e qualificação profissionais são mais facilmente medidos e quantificados do que os resultados de políticas voltadas para a saúde e educação públicas. Em um contexto de recursos escassos com inúmeras oportunidades de investimento, torna-se importante para o *policy maker* possuir um “conhecimento objetivo dos efeitos dos vários programas governamentais de taxaçaõ e transferência”.<sup>3</sup>

### **3.3.1 – Características das avaliações das PAMT**

Ashenfelter e Card (2000) listaram algumas das principais características dos métodos econométricos de avaliação das políticas ativas. A primeira lição é que um trabalho empírico implica em muitos parâmetros de interesse. A necessidade de se listar as conseqüências de uma PAMT, sendo elas negativas ou positivas, aliada ao fato dos seus impactos serem heterogêneos, é responsável pela multiplicidade de parâmetros estimados. Uma outra característica é a inexistência de métodos fixos e inerentes para uma determinada política, isto é, a escolha do método de avaliação mais adequado variará de acordo com o problema em questão.

A qualidade da informação disponível também é bastante importante. A resolução do problema é facilitada com o aumento dos dados disponíveis. Não adianta possuir um grande método econométrico sem uma “boa” informação. Uma quarta característica é a necessidade de comparar grupos de indivíduos capazes de serem comparados, evitando problemas de viés de seleção.

Outro fator relevante é o reconhecimento de que os estudos previamente realizados, analisando e avaliando diversas experiências governamentais em países da OECD, acabam por constituir uma base de informação que aumentam a capacidade de compreensão dos benefícios das PAMT's. Mais do que isso, é fundamental se ter em consideração que os métodos de avaliação implicam em assumir algumas hipóteses e, por este motivo, tornam-se limitados.

Uma sexta lição é que os efeitos mensurados através dos trabalhos estatísticos, desenvolvidos pela literatura econômica, concentram-se nos efeitos diretos, ou seja, nas conseqüências diretas sobre os participantes. Porém, é preciso se ter consciência de que os diversos programas implementados, como o *New Deal* e a Lei do Aprendiz, independentemente de serem projetos de âmbito nacional ou regional, afetam tanto os

---

<sup>3</sup> Transcrição de Ashenfelter O. e Card D. (2000), com referência na Bibliografia, na página 1867.

participantes quanto os não-participantes das políticas. Isso significa que, apesar da dificuldade em mensurá-los, os efeitos indiretos das PAMT's sobre os indivíduos que delas não fizeram parte também devem ser estudados e analisados.

### **3.3.2 – Duas formas de avaliação cabíveis de aplicação para a Lei do Aprendiz**

Existem diversas estatísticas disponíveis para se avaliar uma Política Ativa no Mercado de Trabalho. Primeiramente, é importante definir algumas notações relevantes. Determina-se que:

- i) ***D = 1 significa participação direta no programa;***
- ii) ***D = 0 significa participação indireta no programa.***

Assim sendo, pode-se demonstrar, segundo a análise de Ashenfelter e Card, duas formas clássicas de se avaliar os impactos de uma determinada política ativa no mercado de trabalho:

- a) ***Pr (Y1 > Y0 / D = 1) = Pr (Δ > 0 / D = 1)***
- b) ***Pr (Y1 > Y0 / D = 1)Pr (D = 1) = Pr (Δ > 0 / D = 1)Pr(D = 1)***

A primeira equação (a) representa a proporção de indivíduos que participaram do programa e que se beneficiaram com tal fato, isto é, a probabilidade de um participante (denotado por D = 1) estar em uma situação melhor do que a original depois da política ter ocorrido (expresso por Y1 > Y0).

Esta forma de medida, na maioria dos casos, está de acordo com interesses relacionados a distribuição dos benefícios entre os participantes. Ele preenche mais corretamente os objetivos de estudos que buscam verificar a heterogeneidade dos ganhos das pessoas beneficiadas pela PAMT. Esta situação ocorre já que uma política que favoreça intensamente poucas pessoas não deve ser comparada a uma segunda que produza ganhos mais bem distribuídos para um grupo mais amplo de indivíduos. Outra característica da equação é que ela permite que um determinado participante apresente um prejuízo com o programa, ou seja, ***Pr (Y1 < Y0 / D = 1)***.

Já a segunda equação (b) expressa a proporção da população total que acabou se beneficiando do programa. A idéia se origina a partir do conceito de probabilidade condicionada, onde:

$$Pr (Y1 > Y0 / D = 1) = Pr \{ (Y1 > Y0) \cap (D = 1) \} / Pr (D = 1).$$

Essa forma de mensuração assume a hipótese de que os custos da Política Ativa para o Mercado de Trabalho são distribuídos de maneira uniforme entre os contribuintes. Além disso, novamente há a questão da formação de grupos de interesse especiais que, ao serem privilegiados por uma certa política, possuem um incentivo maior para pressionar pela sua manutenção, o que já não ocorre quando um projeto proporciona benefícios por toda a sociedade de forma mais homogênea.

Um último registro importante é que, tradicionalmente, a literatura econômica utiliza a taxa de crescimento do produto per capita como a variável de análise dos efeitos de uma política ativa. Assim, caso uma PAMT seja benéfica para uma sociedade, a avaliação espera encontrar uma variação positiva do produto per capita. Um problema relacionado com tal escolha é que as pessoas, em geral, atribuem valores diferentes para um benefício comum gerado. Assim, não se considera as diferentes funções de bem-estar que as pessoas possuem entre si. Não necessariamente um aumento de um por cento (1%) na probabilidade de se estar empregado possui o mesmo impacto no bem-estar social de dois cidadãos distintos.

## 4 – A Lei do Aprendiz como uma PAMT

Certas práticas, como a concessão de subsídios para a contratação de trabalhadores, o treinamento e o re-treinamento de mão-de-obra e a criação de agências de assistência na procura por emprego caracterizaram o modelo de Estado de Bem-Estar Social, desenvolvido durante o século XX, principalmente em parte da economia capitalista ocidental. Inicialmente presentes na Europa como Políticas Ativas no Mercado de Trabalho, tais práticas também foram utilizadas pelos *policy makers* norte-americanos por mais de trinta anos.

Sob o argumento de serem capazes de suavizar os choques administrados aos mercados de trabalhos de países com economias em estado de transição para o capitalismo industrializado, as PAMT's foram adotadas por nações do antigo bloco comunista da Europa do Leste e por países latino-americanos, mais notadamente a partir da década de 90. No Brasil, mais especificamente, duas políticas recentes podem ser identificadas para ilustrar tal fato: o programa Primeiro Emprego e a Lei do Aprendiz.

Lançado em outubro de 2003, pelo governo federal de Lula, o programa Primeiro Emprego objetivou, principalmente, a redução do desemprego dos jovens, aliado a uma elevação da produtividade e da remuneração dessa parcela da mão-de-obra nacional. Buscou-se, portanto, aumentar a contratação de indivíduos com idades entre dezesseis (16) e vinte e quatro anos (24) que se comprometessem não largar a escola ou retomassem os estudos.

Para conseguir atingir suas metas, o projeto foi composto de diversas formas de atuação direta no mercado de trabalho dentre as catalogadas nos estudos de Amit Dar e Zafiris Tzannatos (1999). Porém, a medida central do programa e responsável por diferenciá-lo de outras experiências foi a concessão de subsídios para a contratação de jovens. As transferências realizadas pelo governo variavam entre R\$ 100 e R\$ 200.

O programa, conforme a análise de Bernardo Silveira, teve parte de suas regras modificada em 2004, devido ao baixo interesse dos empregadores pelos incentivos oferecidos e o pequeno número de contratações. De forma clara e objetiva, o projeto Primeiro Emprego foi um fracasso e uma tentativa desastrosa de atuação direta no mercado de trabalho.

A Lei do Aprendiz, por sua vez, ao se caracterizar como uma modificação de uma legislação criada em 1943 e possuir o objetivo de elevar a experiência, a produtividade, a qualificação e o nível de emprego dos jovens através de uma atuação

direta no mercado de trabalho, também pode ser analisada sob as evidências empíricas presentes na literatura econômica.

#### **4.1 - Caracterização**

A Lei do Aprendiz não pode ser caracterizada apenas por uma única determinada Política Ativa no Mercado de Trabalho, dentre aquelas catalogadas e analisadas por Dar e Tzannatos (1999). De forma mais correta e precisa, ela é uma junção de algumas práticas intervencionistas do governo federal para facilitar o acesso dos jovens na economia formal, desde que apresentem as condições necessárias impostas pela Lei Nº 10.097 para participarem do projeto.

Existe uma medida principal presente na Lei do Aprendiz e que acaba por diferenciá-la das demais atuações dos *policy makers* do mercado de trabalho brasileiro. É a obrigatoriedade das médias e grandes empresas contratarem entre cinco por cento (5%) e quinze por cento (15%) da sua força de trabalho na condição de aprendizes aliada ao fato de que os jovens contratados continuem estudando no Ensino Fundamental ou Médio ou ainda ingressem em cursos de caráter técnico-profissional. Tais iniciativas podem ser interpretadas como o terceiro tipo de política ativa descrito no Capítulo 3, ou seja, o treinamento e o re-treinamento a que se submetem os jovens participantes do projeto de aprendizagem no Brasil.

A redução dos encargos trabalhistas, como a alteração no recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, e a obrigação de conciliar uma ocupação com os estudos, são formas clássicas deste tipo de atuação. Através das evidências empíricas presentes na literatura econômica, principalmente no *Handbook* de Ashenfelter e Card (2000), pode-se concluir que o objetivo do treinamento é induzir que o fornecimento de oportunidades da mão-de-obra se especializar e aumentar a sua qualificação. O acúmulo de capacitação, por sua vez, visa aumentar as chances dos jovens aprendizes competirem por boas ocupações no médio e longo prazo. É importante observar que a dificuldade em mensurar e analisar o treinamento concedido aos jovens é difícil, fazendo com que esta PAMT possa ser vista como um subsídio ou um emprego temporário.

A Lei do Aprendiz procura atingir os contratos formais, isto é, exige anotação na Carteira de Trabalho e Previdência Social. Contudo, pensar nos seus efeitos apenas sobre o mercado de trabalho formal é bastante reduzido. O treinamento e o re-



treinamento são práticas que permitem um maior contato entre o setor informal e o esforço do governo em gerar novas vagas. Jovens que tenham participado do programa e que, por algum motivo, não tenham sido efetivados, ganharam certa experiência profissional que lhes proporciona maiores chances de ocupações informais.

Uma outra política ativa encontrada no projeto da Lei do Aprendiz é o fornecimento de subsídios para incentivar na contratação dos aprendizes. Tal PAMT é um pouco modificada no projeto, já que o governo não repassa recursos para as empresas empregadoras e nem para os aprendizes, diferentemente do ocorrido no programa Primeiro Emprego. Porém, a redução no recolhimento de encargos, principalmente com a diminuição do FGTS de oito por cento (8%) para dois por cento (2%), pode ser vista como um incentivo para a admissão desta parcela significativa da mão-de-obra.

Dessa forma, espera-se que os jovens ganhem maior experiência e qualificação profissional, a ponto de no final do contrato, cuja duração máxima é de dois (2%) anos, a empresa contratante resolva efetivá-lo. Geralmente, tal objetivo alinha com interesses de redução do desemprego no longo prazo, já que um dos principais problemas do mercado de trabalho brasileiro é que a maioria dos jovens empregados no Brasil trabalham no setor informal.

Além do problema da formalidade, vale a pena destacar que parte da população juvenil experimenta uma grande mobilidade ocupacional. Em um primeiro momento, tal constatação poderia ser compreendida como uma questão grave, já que os jovens teriam dificuldade em adquirir experiência. Contudo, deve-se levar em conta que uma alta mobilidade é menos grave para indivíduos com idade menos avançada do que em idade madura. Isso ocorre porque a troca constante de ocupação permite que os jovens possam procurar funções para as quais se identifiquem mais e tenham maior produtividade. Já pelo lado das empresas, elas podem procurar por indivíduos mais produtivos e aptos.

Uma terceira Política Ativa no Mercado de Trabalho presente na Lei do Aprendiz é a assistência na procura de postos de trabalho. Obviamente, tal prática não se apresenta de maneira tão clara e objetiva quanto no programa *New Deal*, no Reino Unido, onde o *Gateway* se caracterizou por um centro facilitador do *matching* entre trabalhadores jovens que estejam desempregados e os empregadores.

Por sua vez, a Lei do Aprendiz pode ser considerada como uma assistência na busca de empregos, na medida em que as médias e grandes firmas são obrigadas a contratar um certo percentual da sua mão-de-obra como aprendizes. Além disso,

existem órgãos que centralizam os registros dos cursos técnicos oferecidos aos jovens, o que facilita o processo de seleção dos aprendizes pelas empresas. Uma dessas instituições, localizada em São Paulo, é o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), responsável por registrar as ONG's que atendem os indivíduos e aprovam os programas de aprendizagem oferecidos.

As outras duas políticas ativas descritas por Dar e Tzannatos (2000) não fazem parte do conjunto de medidas que caracterizam a Lei N° 10.097. A sustentação, a promoção e o desenvolvimento de micro empreendimentos não estão presentes na lei, assim como a geração de empregos e serviços públicos de forma direta.

Depois de caracterizar e identificar a legislação de acordo com os estudos sobre as PAMT's, o próximo passo é analisar, segundo as evidências empíricas fornecidas pela literatura econômica, as possíveis conseqüências positivas e os prováveis problemas oriundos da política nacional de aprendizagem. Será importante ressaltar os efeitos no curto e longo prazo e a existência de efeito substituição e de equilíbrio dos salários, assim como a abrangência dos resultados.

#### **4.2 – Conseqüências positivas**

A base da Lei do Aprendiz é o estabelecimento das práticas de treinamento e de re-treinamento. Um provável efeito direto disto é um aumento dos níveis de produtividade individuais dos participantes do programa. Esse processo ocorre devido ao fato dos indivíduos conciliarem as suas atividades profissionais nas médias e grandes empresas com as suas atividades escolares ou técnicas.

Um primeiro resultado deste processo é o aumento da experiência profissional, ou seja, o jovem “engrandece seu currículo” enquanto desfruta de oportunidades para se encaixar em uma profissão de sua preferência, na qual ele renda mais e seja mais produtivo. É importante destacar que o aprendiz pode desfazer o contrato de aprendizagem, o que facilita o *matching* entre estes jovens e os seus respectivos empregos mais adequados, onde eles poderão se mostrar mais aptos e produtivos. Outro potencial resultado é uma elevação da capacitação técnica da camada jovem da população, já que a condição essencial para participar da aprendizagem é não abandonar os estudos, o que gera maior acumulação de capital humano para a economia brasileira.

No plano individual, a combinação destes dois resultados, oriundos do provável aumento de produtividade das pessoas que participaram da Lei do Aprendiz, deve

ocasionar uma elevação da probabilidade dos aprendizes conseguirem uma ocupação no futuro. Esta é um efeito fundamental e de extrema importância, podendo demonstrar a principal qualidade da legislação. A experiência e os conhecimentos técnico-profissionais adquiridos são capazes de torná-los mais propensos a bons empregos até um determinado período.

O re-treinamento presente na Lei do Aprendiz torna-se fundamental, pois permite que os jovens melhorem suas habilidades gerais. O fato dos cursos técnicos oferecidos pelo Sistema S serem abrangentes é responsável por aumentar a capacidade de assimilar um treinamento específico no futuro. Esta característica é um ponto positivo da aprendizagem no Brasil.

A questão principal, por conseguinte, é analisar e determinar o “prazo de validade” do aprendiz. Certamente, um participante do projeto que tenha sido um aprendiz dos dezesseis (16) aos dezoito (18) anos terá suas chances de obtenção de um emprego elevadas em relação a outro jovem de dezenove (19) anos de idade. Obviamente, isso representa um efeito significativo no curto prazo. Porém, teoricamente, o fato de uma pessoa ter sido um aprendiz não deverá influenciar nas suas chances de conseguir uma vaga aos vinte e cinco (25) anos. A falta de dados precisos na PNAD e o relativo pequeno período em que a legislação está em vigor não permitem uma determinação precisa da “validade” da participação. Porém, fica claro que a sua duração se restringe ao curto prazo.

Já em termos agregados, pode-se aumentar o nível geral de conhecimento técnico da força de trabalho. A acumulação de capacitação técnica pode, no longo prazo, ser responsável pela melhoria das condições para o crescimento e o desenvolvimento econômico. Este efeito, porém, pode ser limitado pela pequena abrangência da Lei do Aprendiz. Apesar da obrigatoriedade, a falta de fiscalização eficiente gera um incentivo para as empresas descumprirem a lei. A estimativa do Ministério do Trabalho era de que, no máximo, apenas dois (2) milhões de jovens fossem atendidos pela lei, ou seja, uma quantidade inferior a potencial, limitando os efeitos agregados no nível de qualificação profissional da sociedade brasileira.

A pequena adesão inicial à Lei do Aprendiz também pode estar associada ao medo e ao receio da camada juvenil de, ao participarem do programa, ficarem estigmatizados como indivíduos com baixa produtividade e qualificação técnica. Os jovens, desse modo, podem tentar evitar que as empresas brasileiras os identifiquem como mão-de-obra barata e desqualificada.

Obviamente, não se deve exagerar sobre a intensidade de um possível estigma para com os participantes da Lei do Aprendiz. Fica claro que o seu efeito não é minimamente comparável com a imagem negativa que pode estar associada com indivíduos de trinta (30) anos que participaram de um programa de treinamento patrocinado pelo governo com o objetivo principal de aumentar as suas produtividades e qualificações.

Todos estes fatores, apesar de suas variadas magnitudes, intensidades e conseqüências, ajudam a limitar os possíveis efeitos do programa nacional de aprendizagem nas variáveis macroeconômicas brasileiras. Através das evidências empíricas enfatizadas, os principais efeitos e qualidades da Lei Nº 10.097 são de cunho individual, ou seja, para a pessoa participante do projeto.

A existência de instituições centralizadoras, como o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, faz com que haja uma certa assistência na procura por empregos, como uma Política Ativa no Mercado de Trabalho. Uma conseqüência positiva é a redução do tempo de desemprego da população participante, isto é, um jovem em idade de participar da aprendizagem e que estava desempregado, mas procurando uma vaga, devem ter reduzido o seu tempo de espera, tornando-se mais um aprendiz no mercado de trabalho brasileiro.

A terceira PAMT encontrada na Lei Nº 10.097 é o fornecimento de subsídios para a contratação de trabalhadores. Um primeiro efeito proveniente desta forma de política ativa é um aumento do número de empregos permanentes. Tal fato ocorre via experiência adquirida com o emprego subsidiado, o que é intensificado no caso da aprendizagem, situação onde o indivíduo ainda freqüenta o ensino tradicional ou técnico. Os jovens aprendizes brasileiros ficam em contato com o mercado de trabalho nacional, aumentando suas chances de efetivação ao final dos contratos.

O efeito no equilíbrio dos salários ocorre quando a política pública é grande o suficiente para afetar o nível geral de salários no mercado de trabalho através do ingresso dos trabalhadores participantes. Este, claramente, não é o caso da Lei do Aprendiz. O ingresso de pessoas menos qualificadas, como os jovens com idade para se tornarem aprendizes, poderia diminuir os salários dos não-participantes inclusive, dependendo da sua grandeza. Isso, obviamente, não ocorreu com o advento da legislação. O efeito potencial sobre os salários deve se concentrar no aumento da renda disponível para indivíduos entre quatorze (14) e dezoito (18) anos de idade, isto é,

jovens que estavam alijados do mercado de trabalho e que, com o advento da Lei do Aprendiz, passaram a trabalhar e receber o salário-hora.

A Lei do Aprendiz apresenta duas características capazes de aumentar a rotatividade dos jovens, em idade adequada para participarem do programa, nos mais diversos postos de trabalho. Primeiramente, há a obrigatoriedade da contratação de um determinado percentual da força de trabalho na forma de aprendiz. Um segundo fator é a facilidade encontrada pelos jovens para romperem os seus contratos de trabalho. Assim sendo, estabelecem-se as condições propícias para que a rotatividade aumente, possibilitando que os indivíduos busquem ocupações com as quais eles se identifiquem mais. Um resultado direto deste processo é um melhor *matching*, permitindo um aumento da produtividade dos jovens e, conseqüentemente, de toda a população economicamente ativa.

As evidências empíricas nos ajudam a afirmar que as práticas de treinamento e de re-treinamento e os subsídios à contratação de trabalhadores possuem potencial para elevar o desempenho juvenil no mercado de trabalho brasileiro. Esse sucesso, porém, se restringe ao curto prazo e não apresenta muitos desdobramentos para o nível agregado da economia.

#### **4.3 – Conseqüências negativas**

A nova legislação sancionada com o intuito de regulamentar a atividade de aprendiz no mercado de trabalho brasileiro pode apresentar, segundo as evidências empíricas e a teoria presente na literatura econômica, alguns problemas. O primeiro deles está relacionado com a geração de um peso morto, ou seja, uma ineficiência responsável pela redução do bem-estar de toda sociedade. Muitos dos jovens beneficiados pela Lei do Aprendiz apresentam condições, como a qualidade profissional e o nível de aprendizagem já adquirido na escola, que possibilitariam a obtenção de um emprego mesmo na ausência do projeto.

Dessa forma, em países como o Brasil, que apresenta escassez de recursos governamentais, deve-se investir o dinheiro público em projetos que maximizem o retorno esperado. No caso da Lei do Aprendiz, os esforços do governo federal não são alocados de maneira completamente correta. Existem participantes que sejam aptos suficientemente, na ausência da lei, para arranjar uma ocupação.

Este fato, por sua vez, leva a outro problema teórico do programa. Esses jovens que já seriam capazes de se empregar anteriormente, e até mesmo os restantes menos qualificados, reduzem os seus esforços na procura por uma vaga no mercado de trabalho com o advento da Lei Nº 10.097. Os brasileiros com idade entre quatorze (14) e dezoito (18) anos e que estavam interessados em trabalhar acabam por se esforçarem menos neste intuito.

Um aspecto interessante a ser notado e que constitui uma qualidade do projeto analisado nesta presente monografia é que o governo não custeia os cursos profissionalizantes e técnicos. Há uma “terceirização” de tais atividades, que ficam a cargo das empresas contratantes ou das instituições do Sistema S. Isto evita um das principais críticas feitas ao sistema de treinamento e de re-treinamento realizado em outros países anteriormente, isto é, o Estado alocar recursos em programas públicos que não são completamente eficientes.

O peso morto da Lei do Aprendiz também pode se traduzir no provável receio, de parte dos jovens aptos a participarem do programa, em serem estigmatizados pelas empresas como mão-de-obra pouco qualificada e barata futuramente. Assim, eles preferem não aderirem ao sistema de aprendizagem, temendo que os seus currículos fiquem marcados negativamente com tal fato. Esta situação, aliada com a pequena fiscalização exercida sobre as empresas de médio e grande porte com obrigatoriedade de contratar um percentual de aprendizes, ajuda para que haja uma baixa adesão geral ao programa. Isto pode ser observado até pelo comportamento da mídia, que dá pouco destaque ao sistema nacional de aprendizagem, e do público em geral.

O efeito substituição é outro motivo de crítica da Lei do Aprendiz. O grau do efeito substituição depende da extensão dos subsídios concedidos. Caso eles apenas cubram o déficit na produtividade e os custos de treinamento, a substituição será pequena. Porém, caso os incentivos concedidos sejam maiores do que as perdas causadas para as empresas pelas contratações dos participantes do programa, provavelmente as firmas estarão propensas a demitir os funcionários antigos e efetivar os mais jovens. Outro fator capaz de afetar o grau de substituição é a facilidade prevista pela legislação para a troca de empregados.

No caso da Lei do Aprendiz, contudo, vários fatores contribuem para a minimização dos efeitos negativos da substituição. Primeiramente, os incentivos concedidos, entre eles a redução no recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, não são suficientes para cobrir o déficit de produtividade. Os funcionários

contratados são aprendizes, ou seja, trabalham em regime parcial. Há uma grande diferença com alguns programas realizados em outros países, onde os incentivos eram concedidos visando a contratação de trabalhadores com mais idade, ou seja, mais experientes.

Um segundo fator que inibe o efeito substituição é a obrigatoriedade das empresas contratarem entre cinco por cento (5%) e quinze por cento (15%) da sua força de trabalho na condição de aprendiz. Dessa forma, o empregador não pode demitir muitos funcionários antigos para contratar outros mais novos. A legislação limita o efeito substituição, garantindo que o resultado líquido, apesar de pequeno, não seja nulo ou até mesmo negativo.

Neste ponto, vale uma ressalva. Apesar de, teoricamente, inibir o efeito substituição, a obrigatoriedade imposta pela Lei do Aprendiz representa um custo para as empresas. A obrigação de contratar um certo percentual de trabalhadores menos qualificados, mesmo a salários mais baixos e com benefícios, representa um custo para as firmas. Isso ocorre pela alta probabilidade destas contratações causarem uma redução, mesmo que pequena, da produtividade geral da empresa, o que representa um fator negativo para elas e, conseqüentemente, um equívoco da legislação.

Tanto o peso morto, quanto o efeito substituição, duas das principais críticas feitas à Lei do Aprendiz são, em boa parte, de responsabilidade dos subsídios presentes na legislação. Incentivos, como a redução do percentual recolhido para o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), podem representar uma ameaça a eficiência do programa de aprendizagem. Indivíduos que não possuem habilidades e qualificações suficientes para atrair os empregadores acabam por serem contratados devido aos subsídios, causando distorções para a lei.

A partir das experiências de outros países e das evidências empíricas presentes na literatura econômica, pode-se concluir que o pequeno crescimento da economia brasileira nos anos de 2001, 2002 e 2003 (anos subseqüentes ao lançamento do programa, o que ocorreu em dezembro de 2000) impede um maior sucesso da Lei do Aprendiz. Sendo esta um conjunto de PAMT's, é essencial que a intervenção ocorra num contexto de crescimento econômico. Caso contrário, ela desempenhará um papel modesto no desenvolvimento do mercado de trabalho brasileiro.

Um argumento a favor da aprendizagem é o fato dela visar melhorias individuais e não coletivas, ou seja, deve-se pensar nos benefícios gerados pelos participantes do programa, devido os ganhos de qualificação, produtividade e, conseqüentemente,

experiência. Os resultados no agregado macroeconômico, como a redução no desemprego ou ganhos salariais, tornam-se menos importantes na avaliação do sucesso, ou não, da Lei do Aprendiz.

Por último, cabe ressaltar que um fator importante para o sucesso da aprendizagem no longo prazo é a combinação de várias Políticas Ativas no Mercado de Trabalho. A implementação simultânea de diferentes tipos de PAMT's, como já comprovado e verificado por análises empíricas de diversos projetos em outros países, é uma decisão acertada do governo federal brasileiro.

#### **4.4 – Variáveis analisadas**

Depois de teorizar sobre os efeitos esperados da Lei do Aprendiz – tanto as conseqüências positivas quanto as negativas – é importante analisar os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

Os dois principais objetivos do programa nacional de aprendizagem são o aumento da qualificação dos jovens entre quatorze (14) e dezoito (18) anos de idade e a redução do desemprego nesta faixa etária, através da participação de 650 mil a dois (2) milhões de indivíduos.

Obviamente, observar a evolução de dados sobre o desemprego é mais fácil do que acompanhar mudanças na produtividade. A literatura econômica analisa variações na produtividade através de impactos no salário, o que requer a forte hipótese de equilíbrio eficiente do mercado de trabalho competitivo, isto é, os salários traduzem a produtividade marginal dos trabalhadores.

O próximo capítulo da presente monografia apresenta a evolução de diversas médias de desemprego para os anos de 1999, ou seja, em um momento imediatamente anterior ao lançamento da lei, e de 2001. O objetivo será utilizar os resultados objetivos para formar algumas impressões sobre a aprendizagem. Contudo, nenhuma afirmação poderá ser feita, pois somente um trabalho econométrico, o qual necessita de uma base técnica e instrumental mais avançada, poderia determinar os impactos precisos da Lei do Aprendiz na prática.



## 5 – Análise dos Dados

Implantada progressivamente no Brasil a partir de 1967, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) investiga as características socioeconômicas do país. Dados sobre população, educação, rendimento, trabalho e habitação são de caráter permanente. Desde a década de 90, a abrangência geográfica da pesquisa passou a incluir todas as Unidades da Federação, cobrindo todo o território nacional, com exceção das áreas rurais de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Os dados extraídos da PNAD que serão exibidos e analisados a seguir se referem aos anos de 1999 e 2001. A Lei do Aprendiz, ou lei N° 10.097, foi publicada no Diário Oficial em 20 de dezembro de 2000. Dessa forma, o objetivo da escolha é observar os resultados sobre o desemprego em um momento imediatamente anterior, no ano de 1999, e em um momento imediatamente posterior, no ano de 2001.

### 5.1 – Metodologia

O período de referência adotado na monografia é o período anual, ou seja, de 365 dias. Para o ano de 1999, tal período compreendia as datas de vinte e seis (26) de setembro de 1998 a vinte e cinco (25) de setembro de 1999. Já para o ano de 2001, as datas estavam entre trinta (30) de setembro de 2000 e vinte e nove (29) de setembro de 2001. A escolha foi feita por se considerar que a determinação do desemprego necessita que um indivíduo esteja um tempo maior na condição de desocupado.

É importante ressaltar que o questionário estabelecido e utilizado pelo IBGE para realizar a PNAD é incompleto. A partir de 2001 (primeiro ano da pesquisa após a implementação da lei), não tem constado entre as perguntas colocadas para os entrevistados a investigação se ele é ou não aprendiz. Dessa forma, é preciso caracterizar um indivíduo aprendiz diante das perguntas existentes na pesquisa. Assim, um jovem aprendiz deve possuir entre quatorze (14) e dezoito (18) anos, frequentar alguma forma de escola e fazer parte da população economicamente ativa.

A variável principal a ser analisada é a taxa de desemprego. Na presente monografia, as pessoas foram consideradas empregadas caso estivessem trabalhando durante todo ou parte do período de referência. Os indivíduos que não exerciam um trabalho remunerado por motivo de greve, férias ou licença também foram considerados como ocupados. As pessoas desocupadas foram caracterizadas, por sua vez, como

aquelas que não trabalharam no período de referência, mas que tomaram alguma providência efetiva de procura de trabalho.

A procura de trabalho, por sua vez, foi definida pela tomada de alguma providência efetiva para conseguir um emprego. Dentre tais providências estão um contato com algum empregador; a inscrição e a prestação de concurso; consulta ou pedido de ajuda a agências de emprego, sindicatos ou outros órgãos similares; iniciativa para começar um negócio; resposta a anúncio de emprego e, finalmente, solicitação de trabalho a parente, colega, amigo ou por meio de anúncio.

Um determinado indivíduo, para estar apto a ser classificado entre ocupado ou desocupado, deveria fazer parte do grupo de pessoas economicamente ativas. Tal se define como o conjunto de empregados e desempregados do período de referência já citado. Pessoas fora desse grupo foram consideradas como economicamente inativas pela pesquisa.

As outras duas variáveis relevantes e que foram utilizadas na presente monografia são a idade e os anos de educação. A idade de um determinado indivíduo foi investigada através da pesquisa do dia, mês e ano de nascimento da pessoa ou, no caso dela não saber a data do seu nascimento, foi utilizada a idade presumida da pessoa. Outras duas observações são importantes. Primeiramente, a idade foi calculada em relação à data de referência, já mencionada anteriormente. Segundo, as pessoas que não declararam a sua data de nascimento nem a sua idade presumida foram reunidas no grupo “idade ignorada”.

Já a variável sobre os anos de estudo de um determinado indivíduo, segundo a PNAD, foi classificada em função da série e do grau que a pessoa estava freqüentando ou havia freqüentado anteriormente, considerando a última série concluída com aprovação. Cada série concluída com aprovação, segundo a correspondência feita na pesquisa, correspondeu a um (1) ano de estudo.

Segundo consta na metodologia publicada pelo IBGE, “a contagem dos anos de estudo teve início em um (1) ano, a partir da primeira série concluída com aprovação de curso de ensino fundamental, de primeiro grau ou elementar; em cinco (5) anos de estudo, a partir da primeira série concluída com aprovação de curso de médio primeiro ciclo; em nove (9) anos de estudo, a partir da primeira série concluída com aprovação de curso de ensino médio, de segundo grau ou de médio segundo ciclo; em doze (12) anos de estudo, a partir da primeira série concluída com aprovação de curso superior de graduação”. Foram reunidas no grupo de anos de estudo “não determinados ou sem

declaração” as pessoas que não declararam a série e o grau ou com informações incompletas ou que não permitiram a sua classificação.

Uma última variável escolhida é se o indivíduo entrevistado freqüentava escola ou não. Como escola foi definido algum curso de ensino regular, ensino supletivo, pré-escolar, alfabetização, pré-vestibular, mestrado ou doutorado. Para os indivíduos que responderam negativamente à questão levantada, foi inquirido se já havia freqüentado escola. O ensino regular, por sua vez, compreende o ensino fundamental, médio e superior (universidade).

A relação entre a variável acima descrita e a Lei do Aprendiz é facilmente estabelecida. A legislação determina que um jovem, para ser aceito como aprendiz em uma empresa, deve conciliar o trabalho aos estudos. Assim sendo, ele deverá responder que freqüenta uma escola e estar na idade adequada, além de fazer parte da população economicamente ativa.

## **5.2 – Resultados**

A Lei do Aprendiz, teoricamente, deve produzir efeitos no plano individual e no agregado. No âmbito pessoal, ou seja, no que diz respeito aos participantes do programa nacional de aprendizagem, os efeitos esperados são positivos. Provavelmente, os jovens que foram aprendizes possuem maiores chances de obter um emprego depois de findados os seus contratos de trabalho.

Para verificar o sinal positivo deste efeito, assim como estimar a sua significância estatística, faz-se necessário instrumentos e conhecimentos econométricos muito acima dos adquiridos ao longo curso de graduação em Ciências Econômicas. Além disso, há o problema derivada do pequeno número de observações existentes, já que a Lei Nº 10.097 foi promulgada em dezembro de 2000. A Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar não pergunta, em seu questionário, se uma determinada pessoa é um aprendiz, o que dificulta ainda mais a realização de um trabalho empírico.

Diante dos empecilhos para o desenvolvimento de exercícios mais complexos, a presente monografia apresenta dados sobre o desemprego extraídos da PNAD de 1999 e de 2001. Os gráficos situados no capítulo em anexo apresentam diversas taxas de desemprego, cada qual sob determinada condição. Obviamente, a análise sobre os dados da PNAD, sem base econométrica avançada, não pode ser usada para se fazer afirmações e determinações mais precisas sobre os efeitos da Lei do Aprendiz. Isso é

uma observação importante, ou seja, as análises são meras indicações dos efeitos, indícios que até poderão servir de base para testes empíricos no futuro.

No gráfico 1, pode-se observar que o desemprego dos jovens entre quatorze (14) e dezoito (18) anos de idade aumentou de 15,51%, em 1999, para 18,14%, em 2001. O resultado demonstra-se contrário às evidências teóricas, as quais indicavam que o desemprego desse grupo economicamente ativo deveria ser reduzido. A princípio, dois fatores podem explicar o fato. Primeiro, a proteção aos jovens imposta pela Lei do Aprendiz pode permitir que os aprendizes troquem mais constantemente de emprego. A busca por um *matching* melhor, por sua vez, pode ser responsável por aumentar a rotatividade no emprego dessa parcela da população. A consequência possível da maior rotatividade nos postos de trabalho pode ter impulsionado a taxa de desemprego.

O segundo fator que, aparentemente, pode ter sido responsável pelo aumento no desemprego é a pequena fiscalização exercida sobre as médias e grandes empresas. Isso pode impedir um maior número de contratações de aprendizes, contribuindo para o resultado surpreendente.

Obviamente, caso o ano de 2001 registrasse uma recessão que fosse capaz de gerar um desemprego maior, este seria um indício para explicar a variação exibida no gráfico, ou seja, um terceiro fator explicativo. Porém, o gráfico 5 mostra que a taxa de desemprego, calculada pela presente monografia, se reduz de 7,62%, em 1999, para 7,05%, em 2001.

Como já mencionado ao longo da monografia, o grupo de indivíduos com maior probabilidade de serem afetados por políticas ativas para jovens entre quatorze (14) e dezoito (18) anos é aquele formado por pessoas com idades imediatamente superiores, ou seja, os também jovens entre dezenove (19) a vinte e dois (22) anos de idade. Isso se deve, como já descrito anteriormente, às características semelhantes entre os dois grupos, principalmente no que diz respeito à qualificação e experiência.

Assim sendo, é importante analisar o gráfico 2. Um resultado teórico esperado seria um aumento do desemprego presente neste grupo. Isso ocorreria devido ao efeito substituição, através do qual as firmas teriam interesse em contratar aprendizes subsidiados e demitir outros jovens sem idade para participarem do programa. Porém, o que se observa é um aumento do desemprego entre indivíduos entre dezenove (19) e vinte e dois (22) anos de idade. A taxa diminuiu de 14,19% para 12,96%.

Apesar de contrariar o efeito esperado teoricamente, o resultado apresentado segue a tendência demonstrada pelo gráfico 1. É importante deixar claro que os

resultados gráficos não significam que a Lei do Aprendiz não foi efetiva. Existe a possibilidade de que, sem a sua existência, o aumento do desemprego no grupo de aprendizes fosse ainda maior. Porém, os gráficos 1 e 2 são fortes indicativos de que o sistema nacional de aprendizagem não obteve resultados significativos para o ano de 2001.

Dentro do grupo beneficiado pela Lei Nº 10.097, há uma certa diversidade. Um indivíduo de quatorze (14) anos possui níveis de habilidade, qualificação e experiência inferiores aos de uma outra pessoa de dezoito (18) anos de idade. Isso justifica a observação da evolução da taxa de desemprego para aprendizes em duas faixas etárias distintas.

O gráfico 3 mostra a desocupação para idades entre quatorze (14) e dezesseis (16) anos. A taxa passou de 13,80%, em 1999, para 17,61%, em 2001. Já segundo o gráfico 4, o desemprego juvenil, para a faixa etária entre dezesseis (16) e dezoito (18) anos de idade, aumentou de 16,97%, em 1999, para 18,74%, em 2001. Portanto, ambos os gráficos corroboram com os indícios do sucesso insignificante da Lei do Aprendiz ou, até mesmo, do seu insucesso como uma Política Ativa no Mercado de Trabalho na economia brasileira.

O gráfico 6, por sua vez, além de restringir a amostra para os indivíduos em idade de aprendiz, exclui os não-estudantes da pesquisa. Tais restrições impostas fazem com que as pessoas analisadas se aproximem mais da caracterização do aprendiz, segundo a legislação atual. Isto é, alguém entre quatorze (14) e dezoito (18) anos de idade que ainda frequenta algum tipo de escola. Para esse grupo, a taxa de desemprego se elevou fortemente, de 15,54%, em 1999, para 20,49%, em 2001.

As análises realizadas anteriormente implicam em efeitos no agregado, ou seja, a variação nas taxas de desemprego de toda a população economicamente ativa ou de determinados grupos específicos, selecionados, por exemplo, pela faixa etária. Porém, provavelmente, a forma mais correta de se analisar o efeito de uma política ativa, como a Lei do Aprendiz, seja estimar a probabilidade que um participante tem para obter uma ocupação depois de findada a sua participação. Este seria o efeito “puro”, isto é, aquele que traduz somente a adição da aprendizagem na suas chances de arranjar um emprego no futuro. Somente com a realização de tal exercício poderão ser feitas afirmações mais precisas sobre a importância da Lei do Aprendiz para o mercado de trabalho brasileiro. Um trabalho econométrico com uma base técnica e instrumental mais avançada poderá ser capaz determinar os impactos precisos da Lei do Aprendiz na prática.

## 6 – Conclusão

A Lei do Aprendiz foi uma alteração de uma lei de 1943, objetivando regulamentar a ocupação de aprendiz no Brasil. Além disso, busca aumentar a probabilidade de indivíduos entre quatorze (14) e dezoito (18) anos conseguirem um bom emprego em médias e grandes empresas. Assim, o governo federal pretende qualificar a mão-de-obra brasileira, aumentando as suas habilidades e a sua experiência. No longo prazo, portanto, o objetivo é o aumento da produtividade da população economicamente ativa e a redução do desemprego.

No curto prazo, espera-se que os efeitos se concentrem mais no âmbito individual. A Lei do Aprendiz, segundo tal espectro, tende a elevar as chances de obtenção de um emprego formal ou, como visto no capítulo 4, até mesmo de uma ocupação no setor informal da economia brasileira. Tais efeitos são difíceis de serem estimados, seja pela escassez de dados ou pelas lacunas deixadas no questionário da PNAD.

No longo prazo, poderemos observar uma queda permanente da taxa de desemprego e o aumento do nível salarial em decorrência dos ganhos de produtividade dos indivíduos que foram aprendizes. Provavelmente, os resultados explicitados nos gráficos em anexo ainda não captaram os efeitos da Lei do Aprendiz, já que a oficialização desta ainda completará cinco (5) anos.

Apesar dos números negativos, alguns fatores analisados durante a presente monografia corroboram para esperar um futuro sucesso do programa de aprendizagem. A “terceirização” dos programas educacionais (que evitam maiores gastos governamentais), a compilação de várias formas de Políticas Ativas e as facilidades para o aprendiz rescindir o seu contrato trabalhista (algo que pode facilitar o *matching* e aumentar a produtividade) são alguns dos fatores que poderão facilitar o alcance das metas do governo federal brasileiro.

O Ministério do Trabalho deveria popularizar mais a Lei do Aprendiz, buscando novos espaços na mídia. A fiscalização sobre as médias e grandes firmas também poderia ser aumentada, além de outras medidas que se mostrem capazes de estimular os estudantes a conciliar os seus estudos com o trabalho. Tais medidas poderiam reduzir o peso-morto e tornar a aprendizagem mais eficiente na economia brasileira.

## Bibliografia

- Página na Internet: [www.leidoaprendiz.org.br](http://www.leidoaprendiz.org.br)
- Página na Internet: [www.number-10.gov.uk/output/Page1557.asp](http://www.number-10.gov.uk/output/Page1557.asp)
- Página na Internet: [www.aprendiz.org](http://www.aprendiz.org)
- Página na Internet: [www.degrau.com.br](http://www.degrau.com.br)
- Página na Internet: [www.dimenstein.com.br](http://www.dimenstein.com.br)
- Página do Ministério do Trabalho e do Emprego: [www.mtb.gov.br](http://www.mtb.gov.br)
- Página do *software* Stata: [www.stata.com](http://www.stata.com)
- SILVEIRA, Bernardo. (2004), “*O Programa Primeiro Emprego e o Mercado de Trabalho no Brasil*”.
- 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 the Evaluations*”, *Social Protection Discussion Papers Series 9901*, Social Protection Unit, Banco Mundial.
- 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.

- 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 Papers Series 0402, Social Protection Unit, Banco Mundial.
- ANPEC. (2004). *“Desemprego de Jovens”*.
- IPEA. (2005). Capítulo VIII: *“Juventude no Brasil”*, da publicação: *“Estado da Nação”*.
- AMADEO, Edward J. e MATHIEU, Hans. (1993). *“O Estado e a Sociedade Civil Organizada: Políticas de Mercado e Relações Capital-Trabalho no Brasil”*.
- CALMFORS, Lars. (1995). *“What Can We Expect From Active Labor Market Policy?”*. Institute for International Economic Studies, Universidade de Estocolmo.
- CALMFORS, Lars. (1994). *“Active Labour Market Policy and Unemployment – A Framework For The Analysis Of Crucial Design Features”*. Institute for International Economic Studies, Universidade de Estocolmo.
- Pesquisa Nacional por amostra de Domicílios (PNAD) dos anos de 1999 e 2001, realizadas pelo IBGE.



## Anexos

Gráfico 1

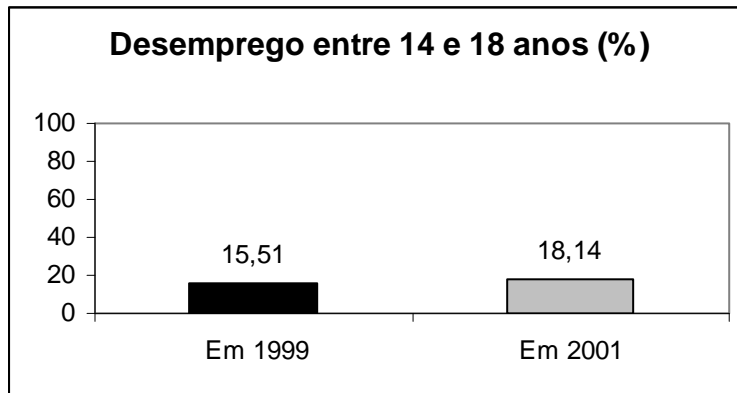


Gráfico 2

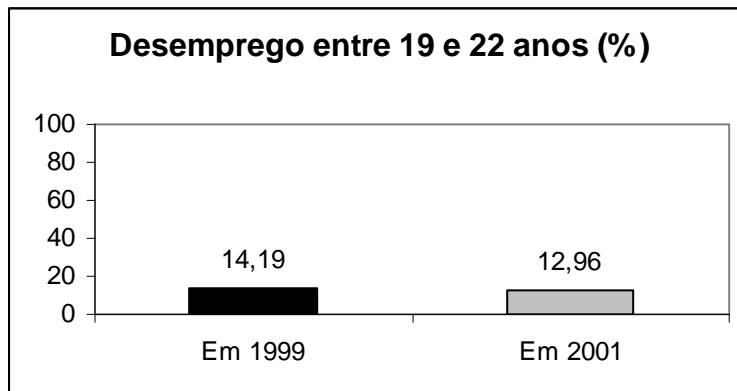
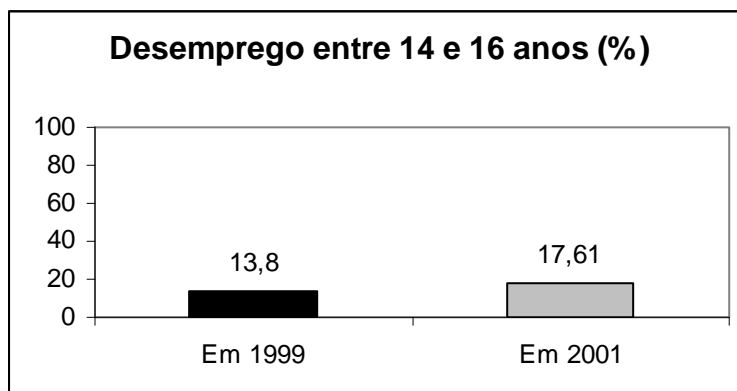
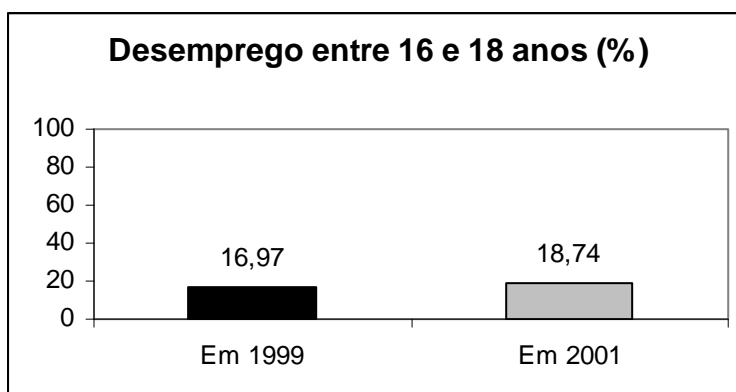


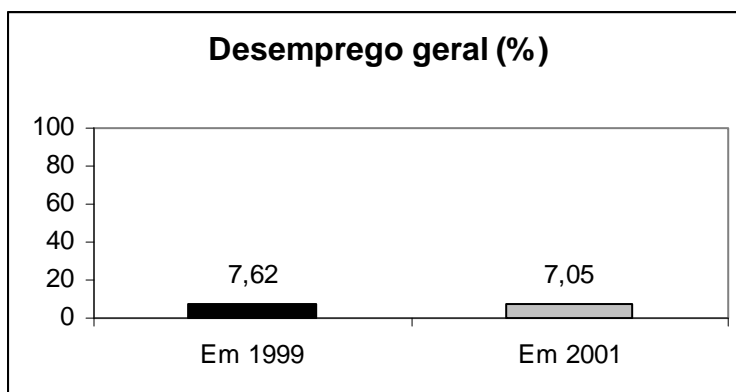
Gráfico 3



**Gráfico 4**



**Gráfico 5**



**Gráfico 6**

